

Messaggio sull'11^a 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

del 2 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il presente messaggio e i disegni relativi a un decreto federale sul finanziamento dell'AVS/AI mediante aumento delle aliquote IVA, alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e alla legge federale concernente il trasferimento di capitali del Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno a favore dell'assicurazione per l'invalidità.

Nel contempo, proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1986 | P | 86.362 | Prescrizioni pecuniarie delle assicurazioni sociali. Assogettamento all'AVS (N 20.6.86, Ziegler) |
| 1994 | P | 94.3183 | Contributi AVS e prestazioni assicurative secondo la LAINF (N 7.10.94, Vollmer) |
| 1995 | M | 94.3175 | 11 ^a Revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile (S 9.6.94, Commissione del Consiglio degli Stati (90.021); N 2.10.95) |
| 1996 | M | 95.3048 | 11 ^a revisione dell'AVS per la garanzia di una sana AVS (N 20. 6. 96, Gruppo radicale-democratico; S 12. 12. 96) |
| 1996 | M | 95.3534 | AVS. Finanziamento a lungo termine (S 11. 12. 95, Schiesser; N 20. 6. 96) |
| 1997 | P | 97.3065 | AVS. Possibilità di riacquistare gli anni contributivi mancanti (N 20.6.97, Vermot) |
| 1998 | P | 98.3167 | Pensionati agiati. Soppressione della franchigia (N 26.6.98, Epiney) |
| 1998 | P | 98.3308 | Bonus per il volontariato nell'ambito sociale (N 9.10.98, Widmer) |
| 1999 | M | 98.3524 | Adeguamenti delle rendite AVS (N 2.12.98, Commissione del Consiglio nazionale (98.059); S 3.3.99) |
| 1999 | P | 98.3599 | Redditi provenienti da un'attività lucrativa indipendente esercitata a titolo accessorio. Contributi AVS (N 19.3.99, David) |

- 1999 P 97.3571 Miglioramento delle rendite AVS concesse alle persone sole (N 17.6.99, Baumann Stephanie)
- 1999 P 99.3041 Postulato Schiesser, Garanzia delle assicurazioni sociali. Si richiede chiarezza

Nel settore della previdenza professionale:

- 1987 P 87.437 Previdenza professionale. Parità di trattamento fra uomo e donna (N 9.10.87, Camenzind) (cfr. 84.541.)
- 1988 P 88.549 Età flessibile di pensionamento mediante il secondo e il terzo pilastro (N 7.10.88, Basler) (cfr. 84.541.)
- 1998 P 98.3336 LPP. Limite d'età flessibile per il pensionamento (N 9.10.98, Hochreutener).

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

2 febbraio 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'11ª revisione dell'AVS ha come obiettivi principali di garantire il finanziamento a medio e a lungo termine dell'AVS e introdurre un'età di pensionamento flessibile conforme alle esigenze sociali.

L'11ª revisione dell'AVS si iscrive nel quadro d'insieme dell'evoluzione e del consolidamento finanziario di tutte le assicurazioni sociali risultante dagli ampi lavori preliminari che il Consiglio federale ha svolto in merito (rapporto sui tre pilastri, rapporti del Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» IDA FiSo 1 e IDA FiSo 2). Nella parte introduttiva del presente messaggio viene presentata una visione generale dei provvedimenti già applicati dal Consiglio federale, di quelli previsti e delle prospettive a medio e a lungo termine nel settore delle assicurazioni sociali e mostrato come l'11ª revisione dell'AVS va a inserirsi in questo contesto globale. Assieme all'11ª revisione dell'AVS vengono presentate proposte per il settore delle assicurazioni di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

L'evoluzione demografica pesa sulla situazione finanziaria dell'AVS: l'aumento della speranza di vita e il numero sempre maggiore di persone in età di pensionamento rispetto a quelle in età attiva pongono all'AVS crescenti problemi finanziari che l'evoluzione economica negativa degli ultimi anni ha accentuato. Quale provvedimento urgente atto a consolidare l'AVS, all'inizio del 1999 il Consiglio federale e il Parlamento hanno aumentato l'imposta sul valore aggiunto (IVA) di un punto percentuale.

Questi mezzi supplementari non bastano però ancora per garantire un equilibrio finanziario duraturo dell'AVS. Per non gravare sull'economia con un aumento degli oneri complementari, il Consiglio federale propone per l'AVS, come per l'AI da tempo deficitaria, un ulteriore aumento dell'IVA. L'aumento dovrebbe avvenire in due fasi, la prima per AVS e AI prevista per il 2003, la seconda quando il Fondo di compensazione dell'AVS scenderà sotto un importo pari al 70 per cento di quello delle uscite di un anno. Tale proposta di finanziamento presuppone che la Confederazione ottenga la pertinente competenza nella Costituzione federale. Qualora il secondo aumento dell'IVA (necessario presumibilmente dal 2006 o dal 2007) venisse respinto, il legislatore dovrà apportare taluni correttivi alle prestazioni al momento di adeguare le rendite. Al fine di conseguire il più celermente possibile l'obiettivo del consolidamento finanziario dell'AI, bisognerà inoltre procedere al trasferimento di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG all'AI.

Contemporaneamente al consolidamento del primo pilastro, il Consiglio federale intende adeguare l'AVS anche alle nuove esigenze sociali ed economiche. Occorre in particolare trovare un disciplinamento lungimirante dell'età di pensionamento. Da un lato, il Consiglio federale propone di fissare a 65 anni per donne e uomini l'età ordinaria di pensionamento, quale punto fisso per beneficiare della rendita di vecchiaia senza che debbano essere adempite altre condizioni. Questa età di pen-

sionamento deve valere sia per l'AVS sia per la previdenza professionale obbligatoria.

Dall'altro, esso vuole consentire un pensionamento flessibile che venga incontro alle esigenze individuali e in particolare a chi non può svolgere un'attività lucrativa fino a 65 anni.

La flessibilizzazione dell'età di pensionamento prevede sia per l'AVS sia per la previdenza professionale obbligatoria una fascia d'età compresa fra i 62 e i 65 anni. Si offre inoltre la possibilità dell'anticipazione parziale di mezza rendita di vecchiaia già a partire da 59 anni. Nell'AVS si impone un assetto socialmente sopportabile dell'età di pensionamento flessibile. Certo, in caso di anticipazione le rendite sono ridotte, ma lo sono in funzione dell'ammontare del reddito medio determinante per il calcolo della rendita e della perdita di contribuzione che ne deriva per l'AVS.

L'11ª revisione dell'AVS deve poi uniformare i presupposti del diritto alle rendite per vedove e per vedovi. La 10ª revisione dell'AVS ha introdotto la rendita per vedovi. Nell'11ª revisione dell'AVS si vuole ora limitare gradualmente il diritto alle prestazioni per le vedove adeguandolo a quello per i vedovi. I presupposti del diritto alle rendite per vedovi saranno resi leggermente meno restrittivi rispetto a quelli odierni. Il Consiglio federale ritiene socialmente giustificabile questo provvedimento che permette di ridurre gradualmente le spese nell'AVS. L'unificazione della rendita per vedove e per vedovi sarà infatti realizzata solo dopo una fase transitoria.

Il Consiglio federale prevede poi, accanto a misure di natura più tecnica, di rafforzare la solidarietà nell'ambito dei contributi, procurando importanti entrate supplementari all'AVS. Ne sono interessati i lavoratori indipendenti (mediante adeguamento del tasso di contribuzione a quello dei lavoratori dipendenti e soppressione della tavola scalare) e i pensionati che svolgono un'attività lucrativa (mediante soppressione della franchigia sul loro obbligo di versare i contributi). Verranno per finire realizzati ulteriori risparmi rallentando il ritmo di adeguamento delle rendite.

Queste misure consentiranno di costituire le basi per un finanziamento solido dell'AVS adeguato alle future condizioni.

Il messaggio menziona inoltre la possibilità di destinare una parte delle riserve auree della Banca nazionale allo scopo di alternare le ripercussioni sociali dell'11ª revisione dell'AVS. Questa possibilità sarà esaminata nel quadro dei lavori sull'utilizzazione di tali riserve auree.

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **L'11ª revisione dell'AVS nel quadro dello sviluppo del sistema delle assicurazioni sociali fino al 2025**
- 1.1.1** **Odierno assetto delle assicurazioni sociali (situazione attuale)**
- 1.1.1.1** **Prestazioni**

Con le loro prestazioni, le assicurazioni sociali coprono rischi che minacciano la base d'esistenza della singola persona e della collettività. Rispondono così a determinate situazioni a rischio chiaramente definite, quali ad esempio la malattia, la vecchiaia o la disoccupazione. Sostengono la popolazione in condizioni di vita economiche e sociali difficili.

Nel nostro Paese lo sviluppo delle assicurazioni sociali si è compiuto lentamente, attraverso i decenni. I primi passi a livello federale ebbero luogo nel 1890, quando il Popolo approvò il principio costituzionale dell'introduzione dell'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, e nel 1925 con l'introduzione di un'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. In seguito vennero man mano introdotte l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, le indennità per perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile, l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), gli assegni familiari (AF) nell'agricoltura, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e per finire nel 1960 l'assicurazione per l'invalidità (AI). Il pertinente diritto federale non fu però creato dal niente; fu sempre tenuto conto delle strutture esistenti sorte per iniziativa privata (istituzioni caritatevoli, società di mutuo soccorso, casse malati e di assistenza patronali). Tale evoluzione storica ben spiega la presente struttura multiforme dell'odierna assicurazione (cfr. la successiva panoramica).

Negli ultimi decenni il nostro Stato sociale è stato potenziato. Le fasi principali sono l'introduzione delle prestazioni complementari nel 1966, l'adozione del principio dei tre pilastri nel 1972, il forte potenziamento dell'AVS fra il 1973 e il 1975, l'estensione dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione contro la disoccupazione nel 1984, la previdenza professionale obbligatoria nel 1985, l'eliminazione delle lacune assicurative nell'assicurazione malattie (assicurazione di base) nel 1996. A questa fase di potenziamento segue un nuovo periodo: oggi è diventato prioritario il consolidamento del nostro sistema di assicurazioni sociali.

Guardando al passato, colpisce la stabilità. Il primo pilastro ha traversato dieci fasi di revisione nelle quali si è adeguato alle nuove esigenze. L'AVS, ad esempio, basandosi su un tasso contributivo invariato da decenni, è stata poco influenzata dalle oscillazioni congiunturali dell'assicurazione contro la disoccupazione. Questa resistenza relativa alla crisi è rafforzata dal finanziamento misto del sistema dei tre pilastri. Considerata la sfida demografica, il consolidamento dell'AVS può basarsi soltanto su un patto generazionale e deve tenere conto delle esigenze di coloro che versano i contributi e confidano nella sua sicurezza e solidità.

Le assicurazioni sociali sono un caposaldo del sistema di sicurezza sociale svizzero. Singoli rami delle assicurazioni sociali sono assicurazioni popolari, altri si fondano

principalmente sull'affiliazione delle persone attive sul mercato del lavoro e interessano cerchie di beneficiari in parte differenti. In quanto sistema globale, il nostro sistema delle assicurazioni sociali offre una protezione che consente o per lo meno favorisce una vita autonoma e senza preoccupazioni sull'autodeterminazione. I rischi sociali più importanti sono coperti efficacemente. Per esempio, l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), combinando la rendita AVS e le prestazioni complementari, limita la povertà degli anziani. Lo studio sulla povertà in Svizzera mostra anche come il numero di beneficiari di rendite di vecchiaia poveri si situi sotto la media. Parimenti, i beneficiari di rendite dell'assicurazione per l'invalidità (AI) sono colpiti dalla povertà con una frequenza di poco superiore alla media¹, il che va considerato come un successo del sistema dei tre pilastri. L'AI considera prioritaria l'integrazione sociale delle persone andicappate. Grazie alla riduzione dei premi individuale nell'assicurazione malattie è stato possibile sgravare in modo mirato le economie domestiche in condizioni economiche modeste e ridurre quindi il rischio di povertà².

La sicurezza sociale include anche la protezione sussidiaria mediante l'aiuto sociale, che intende garantire un minimo vitale alle persone che si trovano nel bisogno, a prescindere dai motivi che hanno portato a questa situazione. L'aiuto sociale concede prestazioni assistenziali e contrariamente ai rami delle assicurazioni sociali è di pertinenza dei Cantoni, che a loro volta lo considerano compito dei Comuni.

La sicurezza sociale in Svizzera poggia pertanto su solide fondamenta ed è percepito dalla popolazione come elemento essenziale della propria sicurezza. La seguente tavola presenta un riepilogo dei principali tipi di prestazione delle assicurazioni sociali. L'aiuto sociale ne è escluso.

Ramo di assicurazione sociale	Obiettivo	Concetto assicurativo	Cerchia delle persone assicurate	Principali tipi di prestazione
Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS)	Garanzia del minimo vitale di anziani e superstiti	Assicurazione obbligatoria; assicurazione popolare	Persone con attività lucrativa o domiciliate in Svizzera	<ul style="list-style-type: none"> – rendita di vecchiaia – rendita per vedove e per vedovi – rendita per orfani – assegno per grandi invalidi
Assicurazione per l'invalidità (AI)	Protezione dalle conseguenze economiche e sociali di una diminuzione duratura della capacità lavorativa	Assicurazione obbligatoria (tipo AVS)	Persone con attività lucrativa o domiciliate in Svizzera	<ul style="list-style-type: none"> – misure d'integrazione – rendite d'invalidità – assegno per grandi invalidi

¹ R.E. Leu, S. Buri, T. Priester. 1997. Lebensqualität und Armut in der Schweiz (d/f), p. 125 segg.

² A. Balthasar. 1998. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept (d/f). Berna: UFAS. R.E. Leu e al. op. cit. p. 148 segg.

Ramo di assicurazione sociale	Obiettivo	Concetto assicurativo	Cerchia delle persone assicurate	Principali tipi di prestazione
Prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC)	Copertura del fabbisogno vitale dei beneficiari di prestazioni AVS e AI	Prestazioni assistenziali concesse indipendentemente dal versamento di contributi	Persone con rendite AVS o AI domiciliate e residenti in Svizzera	Rimborso della differenza fra le spese riconosciute dalla legge e il reddito computabile
Indennità per perdita di guadagno (IPG)	Parziale copertura della perdita di guadagno durante il servizio militare, il servizio civile o il servizio di protezione civile	Assicurazione obbligatoria (tipo AVS)	Persone con obbligo di prestare servizio	<ul style="list-style-type: none"> – Indennità di base – Assegno per figli – Indennità per l'azienda – Assegno per assistenza e spese supplementari
Assicurazione contro gli infortuni (AINF)	Protezione dalle conseguenze economiche degli infortuni professionali e non professionali	Obbligatoria per i lavoratori	Lavoratori	<ul style="list-style-type: none"> – Prestazioni di cura e rimborsi delle spese – Prestazioni pecuniarie
Previdenza professionale (LPP)	Garanzia del tenore di vita abituale	Previdenza obbligatoria per lavoratori con un reddito superiore a 24 120 franchi	Lavoratori indipendenti, su base facoltativa	<ul style="list-style-type: none"> – Rendita di vecchiaia – Rendita per vedove – Rendite per orfani – Rendita d'invalidità
Assicurazione malattie (AM)	Protezione dalle conseguenze economiche della malattia e della maternità	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e assicurazione facoltativa d'indennità giornaliera	Persone domiciliate in Svizzera	Assicurazione di base: <ul style="list-style-type: none"> – prestazioni in caso di malattia, maternità, infortunio, – infermità congenite – medicina preventiva – prestazioni particolari in caso di maternità
Assegni familiari (AF)	Sostegno alle famiglie con figli	Ordinamento federale per l'agricoltura; ordinamenti cantonali per gli altri lavoratori. In alcuni Cantoni disciplinamenti per lavoratori indipendenti e persone senza attività lucrativa	<ul style="list-style-type: none"> – Confederazione – Cantoni – lavoratori agricoli – lavoratori, in parte anche lavoratori indipendenti 	Assegni per figli

Ramo di assicurazione sociale	Obiettivo	Concetto assicurativo	Cerchia delle persone assicurate	Principali tipi di prestazione
Assicurazione contro la disoccupazione (ADI)	Sostituto di reddito se quest'ultimo viene a mancare per motivi economici	Parte del salario soggetto a contribuzione AVS fino a un massimo salariale	Persone abili al collocamento, lavoratori	<ul style="list-style-type: none"> – Indennità di disoccupazione: – Indennità per perdita di salario – Indennità per lavoro ridotto – Indennità per intemperie – Indennità per insolvenza
Assicurazione militare (AMIL)	Copertura delle conseguenze economiche di danni alla salute	Finanziate esclusivamente dalla Confederazione	Persone che adempiono compiti particolari per la Confederazione (servizio militare, servizio civile, azioni di mantenimento della pace)	<ul style="list-style-type: none"> – Spese di cura – Rendite per invalidi, superstiti – Indennità di formazione

1.1.1.2 Finanziamento

Nel 2000 il *fabbisogno di finanziamento* per le assicurazioni sociali obbligatorie dovrebbe ammontare a circa 83 miliardi di franchi, se ci si basa sulle *uscite* dei singoli rami delle assicurazioni sociali (cfr. n. 1.1.2.2.2). Unicamente per i rami assicurativi che si fondano del tutto o in parte sulla capitalizzazione (previdenza professionale e assicurazione contro gli infortuni) ci si rifà – conformemente al punto di vista delle economie domestiche private – ai contributi (senza redditi di capitale). Essendo l'analisi limitata alle assicurazioni sociali obbligatorie, nella previdenza professionale è considerato esclusivamente l'onere contributivo per l'assicurazione obbligatoria, nell'assicurazione malattia sono considerati esclusivamente i costi dell'assicurazione di base.

Fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali obbligatorie nel 2000

Ramo delle assicurazioni sociali	in milioni di franchi
Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS)	27 662
Assicurazione per l'invalidità (AI)	8 665
Prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC)	2 282
Indennità per perdita di guadagno (IPG)	839
Previdenza professionale (LPP)	13 419
Assicurazione contro gli infortuni (AINF)	4 582
Assicurazione malattie (AM)	15 942
Assegni familiari (AF)	4 393
Assicurazione contro la disoccupazione (AD)	5 166
Totale	82 950

Uno sguardo alle *entrate* (senza redditi di capitale) delle assicurazioni sociali obbligatorie evidenzia l'importanza che le diverse fonti di finanziamento rivestono oggi nella copertura del fabbisogno finanziario:

Entrate delle assicurazioni sociali (senza redditi di capitale) nel 2000

Contributi	in milioni di franchi	in % delle entrate
– percentuali del salario	52 126	63,4
– contributi pro capite *	12 663	15,4
Enti pubblici	15 660	19,0
Imposta sul valore aggiunto	1 778	2,2
Totale	82 226	100,0

* Assicurazione malattie, di cui circa 2 miliardi di fr. di partecipazione ai costi da parte degli assicurati.

I punti percentuali prelevati sul salario rimangono la principale fonte di finanziamento, seguiti dagli enti pubblici e dai contributi pro capite. Per il momento, l'importanza dell'IVA è ancora relativamente esigua.

Un raffronto fra le entrate (82 226 mio di fr.) e il fabbisogno di finanziamento (82 950 mio di fr.) mostra come quest'ultimo sia coperto al 99 per cento dai contributi, dagli enti pubblici e dall'IVA. Mentre nell'assicurazione contro la disoccupazione si realizzano eccedenze sulle entrate che servono a ridurre il debito, nel primo pilastro vi è una lacuna nel finanziamento che dev'essere colmata.

1.1.2 Analisi effettuate finora dell'attuale sistema di assicurazioni sociali

1.1.2.1 Il rapporto sui tre pilastri

Il rapporto del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sul sistema dei tre pilastri costituì il primo passo nel quadro dell'analisi approfondita della protezione sociale in Svizzera. Detto rapporto, limitato esclusivamente alla previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, dovrebbe consentire una valutazione della struttura del sistema e delle prestazioni. Esso è giunto alla conclusione che non si impone un'ampia revisione del sistema dei tre pilastri. L'equilibrio fra i diversi sistemi con i loro differenti metodi di finanziamento deve rimanere tale.

Nella previdenza per la vecchiaia, il primo pilastro è finanziato mediante il sistema di ripartizione, il secondo (e il terzo) pilastro mediante il sistema di capitalizzazione. Nel primo caso le entrate annue³ sono stabilite in modo da essere sufficienti a coprire le uscite ricorrenti ogni anno. Il fondo di compensazione serve unicamente quale riserva di fluttuazione e di transizione (cfr. n. 3.1.1.3.4). Con l'invecchiamento demografico cresce il numero dei pensionati rispetto alla popolazione attiva e quindi

³ Nel primo pilastro, le entrate sono sostanzialmente composte dai pagamenti di contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, dai contributi degli enti pubblici e dal 1999 dai proventi dell'imposta sul valore aggiunto in favore dell'AVS.

anche l'onere sostenuto da quest'ultima a causa dell'aumento delle spese. D'altra parte, il sistema di ripartizione presenta il grande vantaggio di essere assai indipendente dall'andamento dei tassi d'interesse e dal rincaro. Il sostrato contributivo cresce di pari passo con lo sviluppo economico, per cui le rendite possono essere adeguate di conseguenza.

Il sistema di capitalizzazione, d'altro canto, è più indipendente dalla modifica per cause demografiche della struttura d'età della popolazione. Dato che ogni assicurato risparmia individualmente il capitale con cui finanzierà la sua rendita, una modifica dei rapporti fra la popolazione più anziana e quella attiva non incide in maniera così diretta. Tuttavia, la crescente speranza di vita connessa a un periodo più lungo di riscossione della rendita dopo il pensionamento si ripercuote anche sulla capitalizzazione. In compenso, questo sistema di finanziamento dipende principalmente dal rincaro e dall'andamento dei tassi d'interesse. Durante la fase del risparmio, i proventi degli interessi sono utilizzati per alimentare l'aver di vecchiaia che determina il valore nominale della rendita. Durante la fase di versamento, quest'ultima perde tanto più di valore in termini reali quanto maggiore è il rincaro. Poiché quest'ultimo non può essere previsto, non può in sostanza neppure essere (totalmente) finanziato anticipatamente. Per tale motivo, l'adeguamento allo sviluppo economico delle rendite del primo pilastro, finanziato mediante ripartizione, è molto importante al fine di compensare il mancato adeguamento al rincaro nel regime obbligatorio del secondo pilastro.

Se si intende mantenere il rapporto che esiste oggi fra i tre pilastri, sarà necessario un riorientamento del mandato costituzionale relativo al concetto dei tre pilastri, stabilendo delle priorità: in futuro la salvaguardia delle condizioni d'esistenza, prioritaria, non dovrà più essere garantita unicamente dalle rendite AVS, bensì dalle prestazioni dei tre pilastri, se necessario con l'ausilio di prestazioni complementari. Solo in secondo luogo si potrà garantire il mantenimento del tenore di vita abituale. In effetti, la realizzazione dell'attuale mandato costituzionale richiederebbe una profonda trasformazione dell'AVS, in particolare introducendo una rendita unica ad alto livello con conseguenti costi elevati.

Il rapporto documenta un bisogno di adeguamento del sistema alle condizioni demografiche, economiche e sociali in mutamento e fornisce linee direttrici per future revisioni di leggi, senza tuttavia illustrarne nei dettagli le ripercussioni finanziarie.

1.1.2.2 IDA FiSo 1

1.1.2.2.1 Risultati di IDA FiSo 1 riguardo alle prospettive di finanziamento 1995-2010

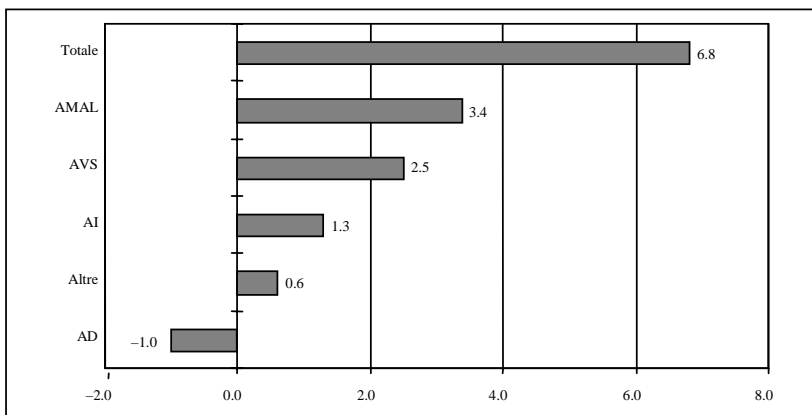
In una seconda fase sono state analizzate le prospettive di finanziamento a medio e a lungo termine delle assicurazioni sociali (periodi 2010 e 2025). Il gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» (IDA FiSo) nominato a tale scopo ha analizzato, in base alle prestazioni di allora o proposte dal nostro Consiglio, le prospettive finanziarie per ogni ramo delle assicurazioni sociali e per l'aiuto sociale. Con l'ausilio di questa visione generale è possibile definire le future priorità d'intervento.

Il rapporto illustra il futuro sviluppo di ogni ramo sulla base di proprie ipotesi sull'andamento dei costi e di scenari riguardanti la crescita e la popolazione attiva,

ipotizzando uno scenario di riferimento con una modesta crescita economica (crescita media all'anno dell'1,3% fino al 2010, indi 0,5%; crescita dei salari dell'1% in termini reali; scenario demografico «Integrazione»). Lo scenario di riferimento stima in 6,8 punti, convertiti a titolo di raffronto in punti percentuali IVA, il fabbisogno di finanziamenti supplementare delle assicurazioni obbligatorie per il 2010, ove la metà (3,4 punti) interessa l'assicurazione malattie. La parte rimanente è necessaria essenzialmente per l'AVS (equivalente di 2,5 punti percentuali IVA, ossia 1,5 punti percentuali in più rispetto al punto percentuale IVA prelevato già dal 1° gennaio 1999) e per l'AI (+1,3 punti). Gli altri rami delle assicurazioni sociali cresceranno complessivamente di 0,6 punti. Quanto all'assicurazione contro la disoccupazione, le prospettive ipotizzano invece una riduzione dell'onere finanziario (-1,0 punti).

Il rapporto presenta diverse possibilità di finanziamento per coprire il fabbisogno supplementare che si fondano su considerazioni di ordine economico, ma considerano anche i principi di un finanziamento adeguato e logico che tenga in debito conto gli obiettivi specifici dei diversi rami delle assicurazioni sociali. Il gruppo di lavoro si attiene sostanzialmente alle odierne fonti di finanziamento, avvalendosi tuttavia in misura maggiore dell'IVA per il finanziamento dell'AVS. Quale nuova fonte di finanziamento si potrebbe inoltre ricorrere a una futura tassa sull'energia.

Fabbisogno di finanziamento supplementare conformemente a IDA FiSo 2010/1995, indicato in equivalenti di punti percentuali IVA



1.1.2.2.2 Aggiornamento dei risultati di IDA FiSo 1 (evoluzione 1995-2000)

Aggiornando i risultati di IDA FiSo 1 (cfr. in merito n. 1.1.3.2.2 e 1.1.3.2.3), si può ipotizzare che in 5 anni l'onere potrebbe aumentare da 74 miliardi di franchi nel 1995 a 83 miliardi nel 2000, quindi di circa 9 miliardi di franchi⁴.

Questo maggiore fabbisogno finanziario assoluto è in parte coperto da un aumento delle entrate nel quadro della crescita economica generale. In tal senso occorre notare come il principale sostrato, la somma salariale, è cresciuto (contrariamente al sostrato dell'IVA) in modo relativamente fiacco. Permane così un maggiore fabbisogno di circa 6 miliardi di franchi, il che, da un profilo puramente contabile, corrisponde a un controvalore di 2,4 punti percentuali IVA per un aumento lineare delle aliquote di quest'ultima. Dato che però non sono interessati soltanto settori del primo pilastro, dove per il finanziamento del maggiore fabbisogno ci si avvale soprattutto dell'IVA, bensì anche l'assicurazione malattie, detto finanziamento richiede diverse fonti di finanziamento.

- Dal 1999 è riscosso a favore dell'AVS un punto percentuale sull'IVA, con un aumento minore delle aliquote ridotte (aumento proporzionale). L'83 per cento confluisce direttamente nell'AVS, mentre il rimanente 17 per cento spettante alla Confederazione va a compensare l'aumento del contributo federale dovuto a fattori demografici.
- Nell'assicurazione malattie gli aumenti dei costi, pari a livello contabile a un controvalore di 0,8 punti percentuali IVA, si ripercuotono innanzitutto sui premi dell'assicurazione di base; i premi pro capite aumentano quindi in misura maggiore rispetto all'evoluzione economica.
- Il maggiore fabbisogno nell'assicurazione per l'invalidità ammonta a 0,8 equivalenti di punti percentuali IVA. Gli enti pubblici finanziano per metà le spese causate dall'AI e quindi anche la metà di questo maggiore fabbisogno. Nel 2000 è quindi pronosticabile un'eccedenza delle spese dell'ordine di 0,4 punti percentuali IVA.

1.1.2.3 IDA FiSo 2

Dopo i rapporti sui tre pilastri e IDA FiSo 1, il gruppo di lavoro IDA FiSo 2 è stato incaricato di analizzare diverse configurazioni di prestazioni e di valutarne le ripercussioni economiche e sociali. Lo scopo era di formulare proposte in vista delle previste revisioni di legge, rilevandone le ripercussioni sul sistema della protezione sociale.

Per i quattro rami assicurativi più importanti (AVS, AI, assicurazione malattie, assicurazione contro la disoccupazione) abbiamo fissato parametri di prestazioni⁵ vin-

⁴ Nel raffronto con le cifre del rapporto IDA FiSo 1 occorre notare che:

- nel frattempo il metodo di stima dei costi della previdenza professionale obbligatoria è stato affinato, il che corregge verso l'alto di circa 1 miliardo di franchi gli importi di IDA FiSo 1 e
- l'assicurazione militare, i cui costi erano stati preventivati in 250-300 milioni di franchi nel rapporto IDA FiSo 1, qui è stata tralasciata.

⁵ Settore di prestazioni per il quale occorre definire concrete misure di ampliamento, di riduzione e di trasformazione.

colanti per il gruppo di lavoro. Una serie di principi e tre scenari di finanziamento costituivano il quadro entro il quale le prestazioni potevano essere modulate. Lo scenario «status quo» poggiava sul fabbisogno di + 6,8 punti percentuali IVA stimato da IDA FiSo 1, mentre gli scenari «ampliamento mirato» e «riduzione mirata» ipotizzavano l'uno un fabbisogno supplementare di 8 e l'altro di 4 punti percentuali IVA per il 2010.

Per ogni parametro di prestazioni sono state proposte, in un'interpretazione estensiva, diverse varianti di ampliamento o di riduzione. Combinandole e fissandone le priorità adeguatamente sono state poi approntate configurazioni di prestazioni per i tre settori principali (assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invaldità, assicurazione malattie e assicurazione contro la disoccupazione) che illustravano le possibilità per attuare le indicazioni di riduzione o di ampliamento e le conseguenti ripercussioni finanziarie. Le configurazioni di prestazioni dei tre settori principali furono infine riassunte in pacchetti di prestazioni, in un'osservazione d'insieme di tutti i settori. È stato così possibile mostrare quali configurazioni di prestazioni trovano posto nei tre scenari di finanziamento «status quo», «ampliamento mirato» e «riduzione mirata».

1.1.3 Panoramica sugli sviluppi e sulle attese

1.1.3.1 Fattori sociali

Il sistema delle assicurazioni sociali deve costantemente adeguarsi alle esigenze di una società in mutazione. Nel corso del tempo si modificano i rischi sociali coperti dalle assicurazioni sociali e le prestazioni necessarie nel caso di rischio. Il riorientamento dell'AVS nel quadro della 10^a revisione dell'AVS ne è un esempio. Nell'ambito di tale revisione si è modificato in modo fondamentale il modello di AVS, sostituendo il privilegio attribuito finora alle persone sposate con un miglioramento della situazione delle persone che assumono o hanno assunto compiti di assistenza nei confronti di bambini o di parenti bisognosi di cure. Un altro esempio è costituito dalle prestazioni per le vedove, che stanno perdendo di importanza con l'accresciuta partecipazione delle donne sposate alla vita professionale e lo sviluppo delle pari opportunità fra uomo e donna. D'altra parte, introducendo l'assicurazione delle spese di cura obbligatoria è stato garantito che tutte le persone in Svizzera dispongano di un servizio sanitario di alta qualità, nonostante i costi sanitari in aumento.

Oggi è possibile constatare come nella vita professionale siano cresciute le esigenze poste ai lavoratori riguardo alla qualificazione e alla flessibilità. Le persone che non sono in grado di tenere il passo con queste esigenze sono escluse dal mercato del lavoro, quelle che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione corrono inoltre il rischio di essere emarginate. L'accresciuta pressione della concorrenza sulle imprese causa anche rapporti di lavoro precari: lavoro su chiamata, pseudoindipendenza e redditi bassi che non bastano a coprire i bisogni vitali di una famiglia⁶.

Nella società si osserva un'individualizzazione degli stili di vita, sia per quanto riguarda il singolo individuo sia anche la convivenza familiare. Le esigenze sul mercato del lavoro e i cambiamenti nell'economia rendono sempre meno probabile una

⁶ Caritas 1998: *Trotz Einkommen kein Auskommen - working poor in der Schweiz*. Ein Positionspapier der Caritas Schweiz. Lucerna: Edizioni Caritas.

carriera lineare e ininterrotta: i cambiamenti o la perdita del posto di lavoro, volontari o imposti, richiedono riorientamenti e l'acquisizione di nuove capacità. Le interruzioni dell'attività lucrativa avvengono per svolgere compiti educativi all'interno della famiglia o per intraprendere una nuova formazione. Il matrimonio costituisce sempre meno la base per costituire una famiglia; aumentano le famiglie monoparentali o in diverse composizioni («famiglie patchwork»). Nel complesso questa evoluzione dovrebbe indebolire i legami familiari tradizionali. Le spese per i figli gravano invece in misura notevole sui bilanci familiari⁷.

Lo studio sulla povertà ha infatti constatato che sono particolarmente colpiti da questo fenomeno i gruppi di popolazione che, per diverse ragioni, non hanno (ancora) avuto alcun accesso al sistema delle assicurazioni sociali, le cui biografie individuali presentano cesure o sono particolarmente sollecitate. Pensiamo in particolare alle persone giovani, a quelle in formazione, a quelle che non esercitano un'attività lucrativa, alle donne divorziate, agli uomini che vivono da soli e alle coppie con tre figli e più⁸.

Occorre però anche notare che le assicurazioni sociali non sono in grado di risolvere tutti i problemi sociali. A tale scopo occorrono piuttosto misure convergenti in diversi settori politici quali l'istruzione, la politica economica e il mercato del lavoro.

1.1.3.2 Fattori economici e demografici

1.1.3.2.1 Interazione fra sicurezza sociale ed economia in generale

La sicurezza sociale e lo sviluppo economico sono strettamente connessi. Il finanziamento della sicurezza sociale può essere garantito soltanto se l'economia è ben funzionante. L'economia svizzera, fortemente orientata all'esportazione, deve potersi affermare in un ambito internazionale sempre più competitivo, il che pone limiti agli oneri sociali che gravano su di essa. Tuttavia, in futuro le spese della sicurezza sociale aumenteranno già solo a causa dell'invecchiamento demografico. Questa situazione vale anche per gli altri Stati industrializzati più sviluppati, così che la Svizzera dovrebbe rimanere concorrenziale nel contesto internazionale. In passato, la posizione della Svizzera rispetto agli altri Paesi dell'OCSE non è praticamente mutata nel raffronto internazionale. Nelle spese sociali essa si situa nella media⁹. Se però si considera che i Paesi con un prodotto interno lordo (PIL) elevato di solito presentano anche una maggiore quota di prestazioni sociali, la Svizzera si trova a un livello inferiore alla media¹⁰. Confrontando l'insieme delle uscite pubbliche è possibile appurare come la quota dello Stato, la quota delle imposte e la quota d'indebitamento della Svizzera sono basse nel raffronto internazionale¹¹.

⁷ Spycher, S., Bauer, T., Baumann, B. 1995. Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen. Schlussbericht NFP 29. Coira/Zurigo: Edizioni Rüegger.

⁸ R.E. Leu e al. op. cit. p. 125 segg.

⁹ UFAS (1999). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 1999. Gesamtreihen, Hauptergebnisse und Zeitreihen. Berna: UFAS, p.51.

¹⁰ Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) 2» (1997), Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen. Berna: UFAS, p. 88 segg.

¹¹ OCSE 1998. Statistiques des recettes publiques des pays membre de l'OCDE, Parigi 1998 e OCSE 1999. Perspectives économiques de l'OCDE, Parigi, giugno 1999.

D'altra parte, la garanzia sociale contro i rischi strutturali costituisce una condizione quadro necessaria per la nostra economia, nella quale lavoratori e imprese sono fortemente specializzati. La sicurezza sociale sgrava i singoli dalla preoccupazione permanente per il futuro e consente così una maggiore mobilità professionale e geografica e anche l'accettazione di rischi professionali più elevati. La sicurezza sociale, poi, può spesso essere fornita a un costo inferiore rispetto a una previdenza individuale o privata, poiché i rischi possono essere ripartiti su un insieme di persone molto grande. Inoltre, per diversi rischi le assicurazioni private portano a soluzioni insoddisfacenti dal profilo sociale. Per finire le prestazioni della sicurezza sociale attutiscono grosse oscillazioni nella crescita economica e tendenzialmente hanno un effetto anticiclico. La ripartizione connessa alle assicurazioni sociali ha infatti per conseguenza un trasferimento di mezzi finanziari verso le economie domestiche a basso reddito, che utilizzano una parte più consistente del proprio reddito per il consumo. Nelle fasi di recessione, questi trasferimenti finanziari sostengono il consumo, con un effetto anticiclico¹².

Il sistema svizzero della sicurezza sociale favorisce la stabilità sociale ed economica, fornendo un contributo decisivo alla pace sociale. Grazie alla sicurezza sociale è possibile compensare in certo qual modo gli svantaggi di cui soffrono taluni gruppi sociali. Il sistema svizzero di sicurezza sociale rappresenta così anche un vantaggio importante della piazza economica svizzera (cfr. n. 1.1.3.3: L'accordo sulla circolazione delle persone formula requisiti di sicurezza sociale minimi per le relazioni fra la Svizzera e l'Europa).

1.1.3.2.2 Evoluzione del maggiore fabbisogno finanziario fino al 2010

Dall'aggiornamento delle cifre di IDA FiSo 1 emerge che il fabbisogno finanziario passa da 83 miliardi di franchi nel 2000 a 100 miliardi nel 2010. Questo aumento di 17 miliardi di franchi costituisce il maggiore fabbisogno in cifre assolute. L'aumento delle entrate nel quadro della crescita economica generale consente di coprire 8 miliardi. Al di là della crescita economica, rimane quindi un maggiore fabbisogno di 9 miliardi di franchi, il che porta a un aumento del fabbisogno finanziario relativo, espresso in equivalenti di IVA dal 33,4 al 36,8 per cento. Il maggiore fabbisogno relativo ammonta così a 3,4 equivalenti di punti percentuali IVA.

¹² Euzéby, A. e C. 1983. Modalités de financement de la sécurité sociale, coût de la main-d'oeuvre et emploi dans les pays industrialisés à économie de marché, p. 54 In: Ufficio internazionale del lavoro (UIL), 1983. Sécurité sociale: Quelle méthode de financement? Une analyse internationale, p. 83-88.

Fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali¹³

Uscite in milioni di franchi ai prezzi del 1999

Anno	AVS	AI	PC	IPC	LPP*	AINF*	AMal	AF	AD	Totale	1 punto perc. IVA
2000	27 662	8 665	2 282	839	13 419	4 582	15 942	4 393	5 166	82 950	2 481
2001	28 607	8 980	2 248	767	13 515	4 613	16 444	4 423	5 217	84 813	2 466
2002	28 480	9 123	2 204	831	13 613	4 647	16 965	4 451	4 760	85 074	2 517
2003	28 531	9 295	2 161	841	13 931	4 666	17 495	4 471	4 639	86 030	2 543
2004	30 441	9 774	2 440	827	14 205	4 723	18 028	4 517	4 695	89 650	2 575
2005	30 198	9 926	2 443	808	14 299	4 778	18 566	4 554	4 750	90 321	2 607
2006	31 425	10 386	2 547	898	14 566	4 822	19 123	4 587	4 794	93 147	2 633
2007	31 154	10 425	2 538	884	14 599	4 872	19 701	4 614	4 844	93 632	2 658
2008	30 980	10 442	2 531	912	14 580	4 913	20 284	4 635	4 972	94 249	2 680
2009	33 666	11 119	2 728	894	15 004	4 956	20 890	4 654	5 015	98 927	2 703
2010	33 570	11 092	2 721	981	14 960	5 002	21 523	4 671	5 753	100 274	2 728

* I contributi devono essere finanziati (reddito di capitale non considerato)

In equivalenti di punti percentuali IVA ¹⁴

Anno	AVS	AI	PC	IPC	LPP	AINF	AMal	AF	AD	Totale
2000	11.1	3.5	0.9	0.3	5.4	1.8	6.4	1.8	2.1	33.4
2001	11.6	3.6	0.9	0.3	5.5	1.9	6.7	1.8	2.1	34.4
2002	11.3	3.6	0.9	0.3	5.4	1.8	6.7	1.8	1.9	33.8
2003	11.2	3.7	0.8	0.3	5.5	1.8	6.9	1.8	1.8	33.8
2004	11.8	3.8	0.9	0.3	5.5	1.8	7.0	1.8	1.8	34.8
2005	11.6	3.8	0.9	0.3	5.5	1.8	7.1	1.7	1.8	34.6
2006	11.9	3.9	1.0	0.3	5.5	1.8	7.3	1.7	1.8	35.4
2007	11.7	3.9	1.0	0.3	5.5	1.8	7.4	1.7	1.8	35.2
2008	11.6	3.9	0.9	0.3	5.4	1.8	7.6	1.7	1.9	35.2
2009	12.5	4.1	1.0	0.3	5.6	1.8	7.7	1.7	1.9	36.6
2010	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36.8

Maggiore fabbisogno in equivalenti di punti percentuali IVA ¹⁵

	AVS	AI	PC	IPC	LPP	AINF	AMal	AF	AD	Totale
Fabbisogno 2000	11.1	3.5	0.9	0.3	5.4	1.8	6.4	1.8	2.1	33.4
Maggiore fabbisogno 2000-2010	1.2	0.6	0.1	0.0	0.1	0.0	1.5	-0.1	0.0	3.4

1.1.3.2.3 Evoluzione del maggiore fabbisogno finanziario fino al 2025

La previsione fino al 2025 indica un ulteriore aumento del fabbisogno, con l'evoluzione demografica nell'AVS quale sfida maggiore da affrontare. Nei prossimi decenni la struttura d'età della nostra società continuerà a modificarsi notevolmente: secondo lo scenario «Trend», dell'Ufficio federale di statistica, fino al 2010 la popolazione attiva potenziale crescerà ancora leggermente, per poi calare. Il numero dei sessantacinquenni e degli ultra sessantacinquenni aumenterà invece in misura

¹³ Al fine di disporre di una base di raffronto comune per tutti i rami delle assicurazioni sociali, le cifre sono espresse in equivalenti di punti percentuali IVA. Quanto alla copertura del maggiore fabbisogno, si citeranno invece le fonti di finanziamento.

¹⁴ Cfr. l'indicazione nella nota 13.

¹⁵ Cfr. l'indicazione nella nota 13.

più forte, stabilizzandosi verso il 2030. Nel contempo anche la speranza di vita aumenterà ulteriormente. Questa evoluzione farà sì che, nonostante il miglioramento dello stato di salute e la maggiore attività delle persone anziane, queste ultime richiederanno prestazioni di sicurezza sociale (rendite, prestazioni di cura ambulatoriali e stazionarie) sempre più estese, mentre la somma salariale quale sostrato di finanziamento essenziale non crescerà, come avveniva finora, in seguito all'aumento del numero di persone attive.

Occorre tuttavia segnalare che nel presente messaggio si è operato con ipotesi improntate alla prudenza, partendo dal presupposto che:

- dal 2010, a causa di una diminuzione della popolazione attiva potenziale, la crescita economica ammonterà in media soltanto ancora allo 0,7 per cento e
- dal 2010 non si apporterà più alcuna modifica al sistema delle prestazioni.

La stima del maggiore fabbisogno finanziario al controvalore di 5,5 punti percentuali IVA (IDA FiSo 1 prevedeva per questo arco di tempo, dopo conversione in un aumento lineare dell'IVA, lo stesso ordine di grandezza di 5,3 equivalenti di punti percentuali IVA) è perciò aleatoria. Bisognerà procedere in un secondo tempo ai correttivi per il periodo successivo al 2010, anche se già oggi è chiaro che bisogna agire, in particolare nel settore dell'AVS.

A livello di prestazioni dell'assicurazione per la vecchiaia i parametri quali ad esempio l'adeguamento delle rendite saranno oggetto di discussione a ogni revisione. Le decisioni saranno prese sulla scorta dei dati aggiornati, in base alla situazione generale concreta dal profilo demografico, economico e sociale e nel rispetto del maggiore fabbisogno effettivo.

Nella prima metà dell'anno 2000, il Consiglio federale si occuperà in maniera approfondita del quadro entro il quale andranno inserite misure ipotizzabili volte a un consolidamento finanziario a lungo termine.

Fabbisogno di finanziamento delle assicurazioni sociali

Uscite in milioni di franchi ai prezzi del 1999

Anno	AVS	AI	PC	IPC	LPP*	AINF*	AMal	AF	AD	Totale	1 punto perc. IVA
2010	33 570	11 092	2 721	981	14 960	5 002	21 523	4 671	5 753	100 274	2 728
2011	35 377	11 442	2 843	969	15 116	5 041	22 031	4 686	5 798	103 303	2 750
2012	35 124	11 388	2 826	995	15 272	5 083	22 551	4 701	5 846	103 785	2 773
2013	37 089	11 771	2 959	977	15 428	5 124	23 078	4 716	5 893	107 035	2 795
2014	36 785	11 712	2 939	1 072	15 548	5 167	23 623	4 736	5 942	107 524	2 818
2015	36 414	11 654	2 915	1 063	15 741	5 208	24 172	4 757	5 990	107 913	2 840
2020	42 398	12 831	3 322	1 135	16 165	5 407	27 092	4 912	6 218	119 480	2 950
2025	46 789	13 291	3 582	1 154	16 438	5 562	30 157	5 144	6 397	128 515	3 036

* I contributi devono essere finanziati (reddito di capitale non considerato).

In equivalenti di punti percentuali IVA ¹⁶

Anno	AVS	AI	PC	IPC	LPP	AINF	AMal	AF	AD	Totale
2010	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36.8
2011	12.9	4.2	1.0	0.4	5.5	1.8	8.0	1.7	2.1	37.6
2012	12.7	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	8.1	1.7	2.1	37.4
2013	13.3	4.2	1.1	0.3	5.5	1.8	8.3	1.7	2.1	38.3
2014	13.1	4.2	1.0	0.4	5.5	1.8	8.4	1.7	2.1	38.2
2015	12.8	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	8.5	1.7	2.1	38.0
2020	14.4	4.3	1.1	0.4	5.5	1.8	9.2	1.7	2.1	40.5
2025	15.4	4.4	1.2	0.4	5.4	1.8	9.9	1.7	2.1	42.3

Maggiore fabbisogno in equivalenti di punti percentuali IVA ¹⁷

	AVS	AI	PC	IPC	LPP	AINF	AMal	AF	AD	Totale
Fabbisogno 2000	12.3	4.1	1.0	0.4	5.5	1.8	7.9	1.7	2.1	36.8
Maggiore fabbisogno 2010-2025	3.1	0.3	0.2	0.0	-0.1	0.0	2.0	0.0	0.0	5.5

Digressione: aggiornamento dei risultati di IDA FiSo 1

Per aggiornare i lavori del rapporto IDA FiSo 1, le ipotesi su cui erano fondati i calcoli all'epoca sono state adeguate come segue.

- *L'evoluzione demografica* non è più fondata sullo scenario «Integrazione», bensì sul più attuale «Trend» dell'Ufficio federale di statistica. Quest'ultimo scenario tiene conto delle più recenti tendenze riscontrate e prevede ancora un leggero aumento del numero dei contribuenti attivi fino al 2010, seguito da una leggera diminuzione dal 2015.
- *Dal lato economico*, le ipotesi del rapporto IDA FiSo 1 sull'evoluzione dei salari reali vengono corrette in un punto essenziale. Mentre IDA FiSo 1 prevede in generale un'evoluzione dei salari reali dell'uno per cento, ora per ragioni di concordanza con il piano finanziario sino alla fine del 2003 si prendono in considerazione le opzioni del piano finanziario della Confederazione. Questo significa che si prevede un'evoluzione negativa dei salari reali per il 1999 (-0,45%) e un'evoluzione dello 0,25 per cento per gli anni dal 2000 al 2003. Soltanto dal 2004, nel modello aggiornato, si ipotizza un'evoluzione dei salari reali dell'1 per cento. Ne consegue che in un primo tempo ci muoveremo in uno scenario che corrisponde allo scenario «Crescita inferiore» nel rapporto IDA FiSo 1, per poi passare alle ipotesi del precedente scenario di riferimento.
- *Nell'assicurazione malattie* (cfr. n. 1.1.4.2.4) non si ipotizza solamente una crescita salariale e demografica, bensì un ulteriore aumento dei costi, che però si riduce nel corso del tempo grazie alle misure destinate a contenere le spese. Si prevede un aumento supplementare dei costi:
 - del 2 per cento dal 2000 al 2003;
 - dell'1,2 per cento dal 2004 al 2010;
 - dello 0,5 per cento dal 2011.

¹⁶ Cfr. l'indicazione nella nota 13.

¹⁷ Cfr. l'indicazione nella nota 13.

Il rapporto IDA FiSo 1 prevedeva ancora un ulteriore incremento dei costi del 2 per cento nel periodo 1995-2010, senza tuttavia considerare il potenziale di contenimento dei costi della legge sull'assicurazione malattie. IDA FiSo 2 ha presentato diverse varianti di contenimento dei costi dove l'ulteriore aumento dei costi avrebbe potuto essere ridotto all'1,6 per cento (contenimento leggero), all'1,2 per cento (contenimento medio) e allo 0,4-0,8 per cento (contenimento forte).

- Recentemente il *tasso di disoccupazione* è fortemente calato, perciò ci atteniamo all'ipotesi di IDA FiSo 1, che presuppone un tasso di disoccupazione a lungo termine del 2,5 per cento.
- Mentre IDA FiSo 1 partiva ancora dal presupposto di non apportare modifiche al *sistema delle prestazioni*, adesso a livello di prestazioni sono presi in considerazione i correttivi previsti, in particolare le modifiche di prestazioni dell'11^a revisione dell'AVS e le ripercussioni degli accordi settoriali con l'UE (cfr. n. 1.1.3.3).

Complessivamente, per il periodo 1995-2010 il rapporto IDA FiSo 1 ha ipotizzato un maggiore fabbisogno relativo pari a un controvalore di 6,8 punti percentuali IVA (ipotesi: aumento proporzionale). Espresso in punti percentuali in caso di aumento lineare dell'IVA, esso corrisponde soltanto a 5,9 punti percentuali. Se si considerano l'evoluzione 1995-2000 illustrata in precedenza e la prospettiva per il 2010, l'ordine di grandezza di questo maggiore fabbisogno è confermato. A livello aritmetico ne consegue un maggiore fabbisogno leggermente inferiore che ammonta a 5,8 punti percentuali IVA (1995-2000 2,4 punti percentuali, 2000-2010 3,4 punti percentuali). Non occorre tuttavia attribuire eccessiva importanza alla differenza di 0,1 equivalenti di punti percentuali IVA rispetto a IDA FiSo 1. Il fabbisogno di finanziamento oscilla abbastanza fortemente da un anno all'altro, in particolare a causa dei periodici adeguamenti delle rendite AVS/AI. Le prospettate misure di risparmio e di contenimento dei costi sono però sufficienti ad assorbire gli effetti della crescita economica meno favorevole degli ultimi anni.

1.1.3.3 Accordi settoriali con l'UE

Nella presente sintesi dell'evoluzione nel settore delle assicurazioni sociali non può mancare un'indicazione riguardo alle ripercussioni degli accordi settoriali fra la Svizzera e l'Unione europea¹⁸. Un paragrafo dell'accordo sulla circolazione delle persone si occupa infatti anche della sicurezza sociale. L'approvazione dell'accordo avrebbe ripercussioni finanziarie in particolare sull'AVS/AI, sull'assicurazione malattie e sull'assicurazione contro la disoccupazione.

1.1.3.3.1 Panoramica delle ripercussioni

Modifiche dovute al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

L'accordo prevede il coordinamento della sicurezza sociale secondo il modello delle regolamentazioni vigenti nell'UE, affinché la libera circolazione delle persone non

¹⁸ Cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE (n. 1.4.7.3 e 3.1.1.1.7.1.1).

sia ostacolata da disciplinamenti nazionali restrittivi in materia di assicurazioni sociali. Queste regole di coordinamento valgono per i settori assicurativi concernenti malattia, vecchiaia, invalidità e decesso (prestazioni ai superstiti), infortunio, disoccupazione e prestazioni familiari. Si riferiscono alle disposizioni legali della Confederazione e dei Cantoni e sostituiscono in linea di principio le nostre convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale con gli Stati membri dell'UE.

Vi saranno innovazioni soprattutto nell'assicurazione malattie. Le persone che risiedono in uno Stato dell'UE ma lavorano in Svizzera dovranno in linea di principio assicurarsi in Svizzera, unitamente ai membri della loro famiglia che non esercitano un'attività lucrativa. Lo stesso vale per i beneficiari di rendite che hanno lavorato esclusivamente o per lo più in Svizzera e trascorrono la quiescenza in uno Stato dell'UE. Queste persone dovranno pagare premi individuali, calcolati in funzione dei costi da coprire, e bisognerà tener conto dei costi spesso più bassi all'estero. A seconda dello Stato di domicilio, sono applicabili regole particolari che consentono alle persone interessate di rimanere assicurate nel relativo Stato. Le persone di condizione economica modesta avranno inoltre diritto a una riduzione dei premi. Dal momento che l'accordo assoggetta determinate persone domiciliate in uno Stato dell'UE all'obbligo assicurativo secondo la LAMal e che la LAMal prevede un contributo di riduzione dei premi per le persone di condizione economica modesta, queste facilitazioni devono essere accordate anche quando gli interessati vivono in un Paese dell'UE. La riduzione del premio non può quindi essere rifiutata perché l'assicurato non vive in Svizzera.

Le persone assicurate in Svizzera che si ammalano in uno Stato dell'UE saranno curate come se fossero assicurate in quello Stato, alla tariffa applicabile a livello nazionale. I costi saranno in seguito fatturati alla cassa malati svizzera. Gli assicurati saranno quindi coperti meglio di oggi. Attualmente la cassa assume al massimo il doppio dell'importo che avrebbe dovuto pagare secondo il diritto svizzero. Nel caso inverso, le persone assicurate in uno Stato dell'UE che si ammalano o hanno un infortunio in Svizzera, in particolare quando sono in vacanza, saranno curate per conto dell'assicuratore estero. Questo rappresenta un miglioramento perché attualmente molte casse malati degli Stati dell'UE non coprono le spese sorte in uno Stato che non è membro dell'UE.

Secondo il principio della parità di trattamento, i cittadini degli Stati membri dell'UE che risiedono sul territorio dell'Unione europea devono essere ammesse nell'*AVS/AI facoltativa* alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri. Questo potrebbe comportare costi enormi, dal momento che questa assicurazione è già oggi molto deficitaria. Bisogna quindi limitare la possibilità di adesione all'assicurazione facoltativa ai Paesi che non fanno parte dell'UE. La revisione in corso dell'assicurazione facoltativa prevede questa restrizione, nella misura in cui l'adesione è limitata alle persone domiciliate in uno Stato non legato alla Svizzera da una convenzione di sicurezza sociale¹⁹. L'accordo con l'UE sulla circolazione delle persone non prevede la parità di trattamento per i cittadini dell'UE che risiedono fuori dallo spazio UE. Essi possono aderire all'assicurazione facoltativa solo se sono stati precedentemente assicurati presso l'assicurazione obbligatoria AVS/AI per una durata ininterrotta di cinque anni.

¹⁹ Messaggio del 28 aprile 1999 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (revisione dell'assicurazione facoltativa), FF 1999 4303.

Le rendite dell'AVS/AI potranno in generale continuare a essere calcolate secondo il diritto svizzero. A tal fine occorre adeguare le regole di calcolo delle rendite parziali.

Gli assegni per grandi invalidi dell'AVS/AI continueranno a essere versate solo alle persone domiciliate in Svizzera; occorre tuttavia menzionare espressamente nella legislazione nazionale che queste prestazioni sono finanziate esclusivamente dagli enti pubblici, come è peraltro già il caso nella prassi.

Per beneficiare delle *prestazioni complementari*, i cittadini comunitari non avranno più bisogno del periodo minimo di domicilio di dieci anni attualmente imposto dalla Svizzera. Queste prestazioni continueranno tuttavia anche in futuro a essere versate solo agli aventi diritto domiciliati in Svizzera.

Per quanto concerne il *secondo pilastro*, l'accordo riguarda solo la previdenza minima. Il calcolo e il pagamento delle prestazioni avranno sempre luogo secondo la legge svizzera. Dopo un periodo transitorio di cinque anni, il versamento in contanti della prestazione d'uscita sarà ancora possibile se l'avente diritto lascia la Svizzera per uno Stato dell'UE ma non più in tutti i casi.

Nel settore dell'*assicurazione contro la disoccupazione* sono previste due fasi. Per un periodo transitorio di sette anni, in Svizzera non verranno sommati i periodi assicurativi trascorsi all'estero di lavoratori con un rapporto lavorativo di durata inferiore a un anno. Di conseguenza, i dimoranti temporanei avranno diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione soltanto se adempiranno il periodo minimo di contribuzione fissato dal diritto svizzero. Dopo sette anni, nelle relazioni tra la Svizzera e l'UE il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi si applicherà anche ai lavoratori dell'UE con un contratto di lavoro inferiore a un anno.

In materia di assegni familiari sono interessate sia le regolamentazioni cantonali sia quelle federali. Anche in questo caso vale il principio della parità di trattamento. L'avente diritto riceverà gli assegni familiari per i suoi figli all'estero come se fossero domiciliati in Svizzera. Regole specifiche e la collaborazione tra gli istituti dei diversi Paesi consentiranno di evitare il cumulo dei versamenti.

1.1.3.3.2 Ripercussioni finanziarie

La seguente tavola mostra i costi supplementari. Essa tuttavia non tiene conto dei vantaggi risultanti per le assicurazioni e gli assicurati svizzeri.

Costi supplementari complessivi per i singoli rami assicurativi²⁰

Ramo	Provvedimento	Costi supplementari (in mio di fr.)
AMal	Riduzione dei premi per gli assicurati all'estero Aiuto reciproco in materia di prestazioni in Svizzera: costi amministrativi	90,0 al massimo 5,0
AVS/AI	Conversione del sistema delle rendite parziali in un sistema pro rata Esportazione dei quarti di rendita AI	97,0 8,0
PC	Soppressione del termine d'attesa per cittadini di Stati dell'UE	11,0
AINF	Aiuto reciproco in materia di prestazioni (stima) Partecipazione pro rata in caso di pneumoconiosi	0,2 non quantificabile
AD	Diritti alle prestazioni dei lavoratori con contratti di lavoro inferiori a un anno	170-400
AF	Ripercussioni dell'obbligo della parità di trattamento nei confronti dei cittadini di Stati dell'UE per quanto riguarda gli assegni per economia domestica	2,0

1.1.3.4 Nuova perequazione finanziaria

Il rapporto concernente una nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni era in consultazione sino alla fine di novembre del 1999. La progettata nuova perequazione finanziaria si ripercuoterebbe su elementi importanti del sistema svizzero delle assicurazioni sociali:

- *AVS*. Le prestazioni individuali (rendite, assegni per grandi invalidi) devono essere di esclusiva competenza della Confederazione. I Cantoni non parteciperanno al finanziamento di queste prestazioni. L'aiuto alla vecchiaia va per la maggior parte cantonalizzato. La Confederazione (per il tramite dell'*AVS*) deve però continuare ad avere la possibilità di sostenere progetti di portata nazionale.
- *AI*. Come nell'*AVS*, per le prestazioni individuali (rendite, assegni per grandi invalidi, indennità giornaliera, misure di ordine medico e professionale) è prevista un'esclusiva competenza federale. Le misure intese a fornire un'istruzione scolastica speciale, i sussidi di costruzione e d'esercizio destinati ai centri d'integrazione, alle scuole, ai laboratori e agli istituti per invalidi devono invece diventare di esclusiva competenza dei Cantoni. Nel settore dei contributi alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi, la Confederazione (per il tramite dell'*AI*) deve rimanere competente per il finanziamento di progetti nazionali, mentre i Cantoni sono competenti per il finanziamento di progetti a livello cantonale o regionale.

²⁰ Per ulteriori indicazioni cfr. nota 18, n. 3.1.1.1.7.1.1.

- Quanto alle *PC* è prevista una separazione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione finanzia le *PC* destinate a coprire i bisogni vitali degli assicurati. I Cantoni sono competenti per le spese di alloggio dei beneficiari di *PC*.
- La *riduzione dei premi dell'assicurazione malattie* rimane un compito congiunto fra la Confederazione e i Cantoni. Con la nuova perequazione finanziaria dovrebbero essere però introdotti alcuni standard unitari minimi.
- Con la nuova perequazione finanziaria si intende istituire un disciplinamento federale per gli *assegni familiari* che, nel complesso, deve rispettare la neutralità dei costi rispetto all'odierna soluzione.

Il flusso finanziario nel settore delle assicurazioni sociali, pari a circa 5,2 miliardi di franchi, è assai considerevole. Tuttavia, a conti fatti la nuova perequazione finanziaria non dovrebbe gravare né sulla Confederazione né sui Cantoni, e neppure sgravare l'una o gli altri. Essa non dovrebbe provocare né una riduzione né un ampliamento delle prestazioni delle assicurazioni sociali.

1.1.4 Concezione del Consiglio federale

1.1.4.1 Linee direttrici generali del Consiglio federale

Le diverse analisi effettuate (cfr. n. 1.1.2) ci hanno consentito un'osservazione d'insieme del sistema, così che abbiamo potuto definire linee direttrici generali per i futuri sviluppi del sistema delle assicurazioni sociali che in una seconda fase potranno essere attuate nei singoli rami delle assicurazioni sociali.

1.1.4.1.1 Prestazioni

Mantenere l'odierno sistema di sicurezza sociale

Non riteniamo necessaria una riorganizzazione radicale della sicurezza sociale. Le diverse alternative ipotizzabili (modelli di assicurazione di base quali l'imposta sul reddito negativa oppure la sostituzione delle prestazioni assicurative con prestazioni accordate in caso di bisogno) metterebbero a repentaglio gli obiettivi di integrazione economica, professionale e sociale dell'odierno sistema. Inoltre, il sistema, che unisce la funzione assicurativa a un limitato effetto redistributivo è ampiamente accettato dalla popolazione. Allontanarsi da questo principio assicurativo rafforzando la ripartizione potrebbe indebolire questo consenso. Oltretutto, è estremamente difficile stabilire se le menzionate alternative aumenterebbero effettivamente l'efficienza del sistema²¹.

Colmare le lacune in modo mirato e verificare le prestazioni superate: abbiamo appurato che per ragioni finanziarie il margine di manovra delle assicurazioni sociali è esiguo. Un'estensione mirata delle prestazioni è oramai possibile solamente per rispondere a bisogni sociali e in sintonia con il consolidamento dell'assicurazione sociale. I miglioramenti devono rimanere possibili proprio in quanto coprano impor-

²¹ Rapporto all'attenzione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati «Folgearbeiten IDA FiSo 2: Zur Effizienz von Sozialversicherungen und Grundsicherungsmodellen» (UFAS, 21.10.1998, d/f).

tanti esigenze sociali (ad es. prestazioni in caso di maternità) o siano necessari al mantenimento delle prestazioni del sistema (ad es. aumento degli accrediti di vecchiaia nella previdenza professionale (LPP) per mantenere invariato l'importo della rendita). D'altra parte, oggi vi sono prestazioni la cui giustificazione o portata sono messe in dubbio a causa delle mutate condizioni nell'economia e nella società (ad es. la rendita per vedove dell'AVS nella sua forma odierna).

Adeguamento delle prestazioni delle assicurazioni sociali alle esigenze sociali in mutamento: come avvenuto in passato, anche in futuro l'ambito delle assicurazioni sociali, e quindi anche le esigenze sociali, muterà. Questa situazione implica una verifica periodica ed eventualmente un adeguamento delle prestazioni delle assicurazioni sociali. Anche in avvenire intendiamo adeguare il sistema di dette prestazioni all'evoluzione delle condizioni. Questo può significare tanto l'estensione delle prestazioni in un contesto economico sostenibile quanto il ridimensionamento di prestazioni per le quali non sussiste più una necessità sociale.

1.1.4.1.2 Finanziamento

Consolidamento finanziario e finanziamento misto: oggi il consolidamento finanziario delle assicurazioni sociali costituisce un nostro obiettivo prioritario. Per quanto riguarda il finanziamento, anche in futuro rimarremo fedeli a una combinazione di diversi tipi di prelievo (in particolare percentuali del salario e imposte), sistema che garantisce una migliore stabilità. Le entrate supplementari necessarie a mantenere il livello delle prestazioni dell'AVS e dell'AI vanno di preferenza prelevati attraverso l'IVA, pur se vanno presi in considerazione anche i redditi derivanti da un'eventuale tassa sull'energia. A queste riflessioni si ispira tra l'altro anche la compensazione fra l'importo elevato del Fondo delle IPG e i debiti dell'AI (fine 2002, in percentuale delle spese annuali: AI: -53%; IPG: +360%). Nell'assicurazione malattie occorre verificare se all'odierno finanziamento mediante i premi pro capite possa essere dato un assetto più sociale.

1.1.4.1.3 Gestione efficiente e conveniente

Nel quadro delle sue competenze, la Confederazione fa in modo che le assicurazioni sociali siano gestite in modo efficiente ed economico. Essa si limita a misure di carattere organizzativo che servono agli interessi degli assicurati e sono necessarie per la sicurezza dei fondi assicurativi. In questo contesto, nelle future proposte di revisione bisognerà accordare un'importanza sempre maggiore all'aspetto dell'armonizzazione materiale delle prestazioni fra le singole assicurazioni sociali. Oggi, le medesime prestazioni sono fornite da differenti rami delle assicurazioni sociali, a seconda delle circostanze in cui è insorto il rischio. Così, ad esempio, le prestazioni mediche sono rimborsate da un altro ramo assicurativo (e ad altre tariffe) se l'infortunio si è verificato sul posto di lavoro, nel tempo libero o durante il servizio militare. Oppure le prestazioni che sostituiscono il reddito (indennità giornaliera) sono differenti se la causa della temporanea inabilità al lavoro di una persona che svolge un'attività lucrativa è una malattia oppure un infortunio. In tal senso rappresentano un problema particolare le prestazioni per cure, che con l'invecchiamento demografico assumeranno un'importanza sempre maggiore e che oggi sono finanziate mediante diversi strumenti (prestazioni individuali e collettive di diverse assi-

curazioni sociali, sovvenzioni di Cantoni e Comuni, pazienti). Questa frammentazione nei diversi settori porta, da un lato, a problemi di delimitazione e, dall'altro, a complicazioni solitamente insormontabili per gli assicurati e a sua mancanza di trasparenza che mina la legittimità del sistema.

1.1.4.1.4 Opzioni in fasi successive e in tre settori

Nel rispetto delle linee direttrici di cui sopra, occorre definire rapidamente le opzioni per i prossimi dieci anni, tenendo però conto dell'evoluzione più a lungo termine; le decisioni che condurranno a modifiche delle prestazioni dopo questo decennio devono essere discusse per tempo prima del 2010.

Le opzioni vanno definite separatamente in tre settori: nell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, nell'assicurazione malattie e nell'assicurazione contro la disoccupazione. I tre settori non possono tuttavia essere considerati come vasi comunicanti: di conseguenza, i risparmi conseguiti da una parte (ad es. nell'assicurazione malattie) non sono utilizzabili per spese supplementari nell'AVS. Nel settore dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è prioritario il consolidamento finanziario mediante correttivi inerenti alle prestazioni e al finanziamento e l'introduzione di un'età di pensionamento flessibile conforme alle esigenze sociali. Nell'assicurazione malattie l'accento va posto sull'applicazione del sistema vigente volto a contenere i costi, ricorrendo ad adeguamenti legislativi ad hoc e conformi al sistema. Per finire, nell'assicurazione contro la disoccupazione bisognerà adottare misure di razionalizzazione socialmente sopportabili e realizzare tutti i risparmi potenzialmente possibili.

1.1.4.2 Attuazione nei singoli rami delle assicurazioni sociali

1.1.4.2.1 Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (11^a revisione dell'AVS)

1.1.4.2.1.1 Prestazioni

A livello di prestazioni, l'11^a revisione dell'AVS prevede in particolare i seguenti provvedimenti:

- aumento dell'età di pensionamento a 65 anni per le donne (n. 3.1.3.2);
- introduzione del pensionamento flessibile con componenti sociali (n. 3.1.3.3);
- parità di trattamento delle vedove e dei vedovi (n. 3.1.4);
- adeguamento più lento delle rendite al rincaro (n. 3.1.5);
- rivalutazione annuale del reddito determinante (n. 3.1.6).

Queste proposte si trovano nel rapporto IDA FiSo 2 (lett. A, p. 20 segg.). Le modifiche del livello delle rendite e della loro formula presentate nel rapporto non sono invece state riprese. Partendo dalle configurazioni di prestazioni di IDA FiSo 2, le proposte si situano fra lo scenario delle prestazioni 1 (neutralità dei costi) e lo scenario delle prestazioni 2 (ridimensionamento simmetrico); a conti fatti, ne risulta una leggera riduzione delle prestazioni.

Con i provvedimenti a livello di prestazioni si realizzano risparmi sui costi che per l'AVS, una volta venuto meno l'effetto del periodo transitorio di 15 anni, possono essere valutati a oltre 1 miliardo di franchi (n. 4).

Dalla revisione dell'AVS/AI facoltativa (anch'essa trattata in IDA FiSo 2) e dopo un periodo transitorio di 40 anni si prevedono risparmi di circa 117 milioni di franchi (stima conforme al messaggio del 28 aprile 1999 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (revisione dell'assicurazione facoltativa). Questo corrisponde all'incirca alle previsioni di IDA FiSo 2 (cfr. p. 42, n. A 5 1.1).

Adeguamento delle rendite conformemente all'indice misto o alla dinamica parziale

L'idea di un cambiamento del sistema è stata verificata in modo particolare per stabilire e adeguare le rendite all'evoluzione economica. Secondo il diritto vigente (art. 33^{ter} LAVS), a intervalli regolari il Consiglio federale adegua le rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari. L'entità dei singoli adeguamenti è determinata dall'evoluzione dell'*indice misto*, ossia mediante la media aritmetica fra l'indice dei salari e l'indice dei prezzi. Le rendite già in corso e le nuove rendite (rendite di partenza al momento del pensionamento) sono trattate alla stessa stregua. Grazie a questo metodo i beneficiari delle rendite, oltre alla compensazione del rincaro, possono contare su un reale miglioramento delle prestazioni che spettano loro e partecipano così, almeno in una certa misura, alla crescita della produttività. D'altro canto, le nuove rendite sono adeguate solo per metà all'evoluzione dei salari reali; il prezzo da pagare è il calo del tasso sostitutivo, vale a dire che al momento del pensionamento il valore delle rendite AVS cala rispetto al reddito realizzato in precedenza.

Considerata la situazione finanziaria dell'AVS, è stata più volte ripresa l'idea di adeguare le rendite correnti soltanto all'evoluzione dei prezzi, eventualmente perfino in base a un indice di rendita determinato separatamente. Con una simile proposta occorre però che sia riconsiderato anche il modo in cui si stabiliscono le nuove rendite. La logica alternativa all'adeguamento secondo l'indice misto è la *dinamica parziale*, dove la nuova rendita è fissata conformemente al livello salariale attuale, dove però le rendite in corso sono adeguate soltanto per l'entità del corrispettivo rincaro. Il passaggio dall'indice misto alla dinamica parziale comporta risparmi. Tutti i beneficiari delle rendite AVS sono interessati dall'adeguamento più debole delle rendite in corso. Mentre inizialmente il potenziale di risparmio è ancora relativamente esiguo, durante il periodo dal 2009 al 2021 risulterà un risparmio di 600-800 milioni di franchi all'anno, il che corrisponde a un controvalore di due-tre per mille punti IVA. Questo risparmio è però solamente temporaneo. Con l'andar del tempo, prevarrà infatti la tendenza a calcolare le nuove rendite tenendo conto del livello salariale attuale. Nel 2025 i costi risultanti applicando la dinamica parziale saranno pressappoco uguali a quelli risultanti applicando l'indice misto.

Un cambiamento di sistema presenterebbe però notevoli svantaggi:

- La dinamica parziale causa un trattamento differente delle vecchie e delle nuove rendite che conduce a una compartimentazione delle rendite. Ogni anno che passa sorge una classe d'età di pensionati con una propria base indicizzata. Ipotizzando una presunta rendita minima di 1090 franchi nel 2004 e una presunta evoluzione dei salari reali dell'1 per cento all'anno, con la dinamica parziale si avrà la seguente configurazione: 20 anni dopo i beneficiari ultraottantacinquenni riceveranno una rendita minima in termini reali che continuerà a essere di 1090 franchi, mentre i nuovi pensionati sessanta-

cinquenni riceveranno circa 1330 franchi. L'intero sistema delle rendite perde così in chiarezza, causando difficoltà di applicazione e di trattamento rispetto a un sistema uniforme a indice misto, dove tutti i beneficiari ricevono una rendita minima di circa 1210 franchi.

- Oltre a ciò, non si può ignorare il fatto che, di regola, le rendite della previdenza professionale non sono adeguate pienamente all'evoluzione dei prezzi. In tal caso, l'adeguamento delle rendite dell'AVS in corso funge, assieme all'indice misto, da parziale compensazione. Questa importante funzione verrebbe meno con il passaggio alla dinamica parziale.

1.1.4.2.1.2 Finanziamento

Nell'AVS e nell'AI il maggiore fabbisogno finanziario va in minima parte coperto mediante *correttivi compensatori nel settore dei contributi*, correttivi che toccheranno i lavoratori indipendenti e i pensionati che esercitano un'attività lucrativa.

Nell'AVS, a copertura del maggiore fabbisogno finanziario appurato di 1,2 equivalenti di punti percentuali IVA per il periodo 2000-2010 e a compensazione della lacuna nel finanziamento risultante a partire dal 2000 fino all'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS, proponiamo un aumento graduale dell'IVA, più precisamente di un mezzo per cento dal 2003 e di un altro uno per cento dal 2006. Qualora il secondo aumento dell'IVA, necessario presumibilmente dal 2006, venisse respinto, il legislatore dovrà apportare taluni correttivi alle prestazioni nell'adeguare le rendite.

Anche se con ogni probabilità l'aumento dell'IVA a copertura del maggiore fabbisogno rimanente nell'AVS dovrebbe essere la soluzione prioritaria, rimane comunque sicuramente aperta la possibilità di avvalersi di altre fonti di finanziamento (ad es. la tassa sull'energia).

1.1.4.2.2 Assicurazione per l'invalidità (4^a revisione dell'AI)

1.1.4.2.2.1 Prestazioni

In materia di prestazioni, la 4^a revisione dell'AI persegue l'obiettivo di realizzare misure di risparmio socialmente sopportabili e di colmare lacune ben precise.

Il 25 giugno 1997 abbiamo approvato il messaggio concernente la quarta revisione dell'AI, prima parte (FF 1997 IV 141). Oltre alle misure intese a conseguire un finanziamento supplementare, essa contempla anche misure intese a ridurre e a controllare le spese.

La prima parte della 4^a revisione dell'AI è stata respinta in votazione popolare il 13 giugno 1999. Dato che è stata soprattutto la soppressione del quarto di rendita ad aver condotto al referendum e alla bocciatura della revisione, ora si è previsto di riprendere i provvedimenti contemplati nella prima parte, esclusa appunto la soppressione del quarto di rendita, e di unirli a ulteriori provvedimenti della seconda parte in un unico pacchetto di revisioni, che potrebbe entrare in vigore presumibilmente all'inizio del 2003. Nel corso del 2000, si svolgerà una procedura di consultazione sul disegno della nuova proposta d'insieme che prevede i seguenti provvedimenti:

- Taluni provvedimenti oggetto del rapporto IDA FiSo 2 devono essere realizzati (soppressione della rendita completa, introduzione di un'indennità per assistenza) e altri abbandonati (soppressione del quarto di rendita, miglioramento delle rendite per i casi di infermità congenite o di invalidità precoce). Inoltre, occorre trasferire le rendite per casi di rigore nel sistema delle prestazioni complementari, istituire servizi medici regionali e verificare il sistema delle indennità giornaliere dell'AI.
- Soppressione della rendita completa: il provvedimento di risparmio, praticamente incontestato nella discussione sulla prima parte della 4ª revisione dell'AI, è ripreso nell'avamprogetto complessivo. I risparmi a lungo termine per l'AI ammontano a circa 235 milioni di franchi all'anno. Nelle PC risultano maggiori uscite annue di 18 milioni di franchi.
- Esame dell'introduzione di un'indennità per assistenza: costituisce l'unico miglioramento in materia di prestazioni che sarà esaminato nel quadro della 4ª revisione dell'AI. Con l'indennità per assistenza si intende costituire una prestazione uniforme per l'indennizzo dei costi di cura e di assistenza. Non è prevista una nuova concezione, bensì una correzione dell'odierno sistema. Si perseguono questi miglioramenti:
 - l'odierna disparità di trattamento fra bambini e ragazzi con o senza infermità congenite nelle prestazioni di cura e di assistenza va eliminata;
 - anche le persone con un handicap psichico o un leggero handicap mentale devono beneficiare dell'indennità per assistenza;
 - le aliquote per le persone che vivono al di fuori di un istituto devono essere aumentate;
 - l'indennità per assistenza deve inoltre essere configurata sotto forma di diritto.
- Trasferimento delle rendite per casi di rigore dell'AI nel sistema delle prestazioni complementari: va mantenuta la proposta di trasferire nel sistema delle prestazioni complementari (PC) le odierne rendite per casi di rigore dell'AI (ossia mezza rendita AI, versate per un grado di invalidità del 40-50 per cento e in presenza di un caso di rigore economico). Il trasferimento delle rendite per casi di rigore nelle PC porta a uno spostamento dall'AI alle PC di circa 10 milioni di franchi all'anno.
- Verifica del sistema delle indennità giornaliere dell'AI: finora il calcolo delle indennità giornaliere dell'AI avveniva analogamente a quello per le indennità per perdita di guadagno. L'approvazione della sesta revisione delle IPG comporterà un radicale cambiamento di queste ultime. In seno alla 4ª revisione dell'AI si intende sviluppare un sistema di indennità giornaliere proprio all'AI che non sia legato allo stato civile e che non causi maggiori costi rispetto a oggi.
- Si rinuncia alla soppressione del quarto di rendita.
- Miglioramento delle rendite per i casi di infermità congenite o di invalidità precoce: nella 4ª revisione dell'AI si rinuncia al miglioramento delle rendite per i casi di infermità congenite o di invalidità precoce. Spesso, un aumento delle rendite non apporta nulla a questi disabili. Di regola queste persone ricevono PC. Un miglioramento delle rendite comporterebbe quindi una corrispettiva riduzione o addirittura il venir meno delle PC, cosicché, a saldo,

l'importo disponibile dovrebbe rimanere pressappoco lo stesso. Tale misura contribuirebbe in primo luogo a sgravare i Cantoni, che potrebbero procedere a risparmi nel settore delle PC.

1.1.4.2.2 Finanziamento

Nell'assicurazione per l'invalidità, all'inizio del 1998 è stato attuato un primo provvedimento in materia di finanziamento: con il trasferimento di 2,2 miliardi di franchi dal Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno alla contabilità dell'AI presso il Fondo di compensazione è stato possibile ridurre i debiti dell'AI per l'inizio di quell'anno. In questo modo, tuttavia, non è ancora stato raggiunto l'obiettivo di un finanziamento equilibrato a medio e a lungo termine dell'AI.

Nell'AI, dove per il periodo 2000-2010 è documentato un maggiore fabbisogno di 0,6 equivalenti di punti percentuali IVA, sono necessari mezzi di finanziamento supplementari per poter colmare la lacuna di finanziamento che si formerà fino all'entrata in vigore della revisione. Per questa ragione, dal 2003 dev'essere impiegato un intero punto percentuale IVA. Al fine di conseguire il più celermente possibile l'obiettivo del consolidamento finanziario dell'AI, bisognerà inoltre procedere a uno spostamento di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG all'AI. Al momento dello sdebitamento dell'AI, l'aumento dell'IVA stabilito per l'AI stessa sarà ridotto di conseguenza. Conformemente agli odierni calcoli per i futuri cambiamenti del conto di capitale dell'AI, con ogni probabilità ne risulterà soltanto una leggera riduzione dell'aliquota IVA a partire dal 2010, dell'ordine di grandezza dell'1 per mille.

1.1.4.2.3 Esecuzione

In questo contesto l'introduzione di un servizio medico regionale sembra promettere buoni risultati: con questa proposta di revisione si persegue sostanzialmente un'uniformazione delle basi mediche necessarie alla procedura decisionale nell'AI (in particolare nel settore delle rendite) e una valutazione delle richieste di prestazioni che sia il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale, qualitativamente migliorata e celere. I servizi medici organizzati a livello regionale dovrebbero subentrare agli odierni medici degli uffici AI. Secondo una stima sommaria, rispetto a oggi per l'AI dovrebbero risultare maggiori costi annui fra i 15 e i 20 milioni di franchi. Rimangono da definire i risparmi a livello di prestazioni che possono essere conseguiti grazie a un miglioramento degli accertamenti medici.

1.1.4.2.3 Previdenza professionale (1^a revisione della LPP)

1.1.4.2.3.1 Prestazioni

La 1^a revisione della LPP è presentata al Parlamento parallelamente all'11^a revisione dell'AVS. Era necessario chiarire le principali questioni nella previdenza per la vecchiaia, concordare l'età ordinaria di pensionamento per uomini e donne e flessibilizzare l'età di pensionamento in entrambi i pilastri.

L'orientamento in merito può essere illustrato sulla scorta dei parametri di prestazioni stabiliti da IDA FiSo 2 (disciplinamento dell'età di pensionamento; livello e formula delle rendite; adeguamento delle rendite e rendite per vedove e per vedovi):

Disciplinamento dell'età di pensionamento: IDA FiSo 2 ipotizza un coordinamento con l'AVS, ovvero un aumento dell'età di pensionamento delle donne, congiuntamente a un miglioramento dell'obiettivo della rendita di vecchiaia per le donne dal 34,5 al 36 per cento dell'ultimo salario coordinato, e l'introduzione dell'età di pensionamento flessibile. La revisione realizza questo obiettivo: l'età di pensionamento per uomini e donne è fissata a 65 anni, ove l'età di pensionamento per le donne, come nella 10ª revisione dell'AVS, cresce gradualmente. Inoltre nella LPP è introdotta l'età di pensionamento flessibile: anticipazione della rendita con varianti, riduzione attuariale delle prestazioni e rinvio della rendita di vecchiaia (cfr. n. 3.1.3 del presente messaggio).

Livello delle rendite nella LPP: l'aumento della speranza di vita esige una riduzione dell'aliquota di conversione. Questa riduzione sarà accompagnata da misure intese a compensare un'erosione del livello delle rendite. Nel quadro della 1ª revisione della LPP, per la riduzione dell'aliquota di conversione dal 7,2 al 6,65 per cento, sono previsti i seguenti provvedimenti collaterali: uno scaglionamento nel tempo e l'aumento degli accrediti di vecchiaia (cfr. n. 2.2 del messaggio sulla 1ª revisione della LPP; di seguito 'messaggio LPP').

Misure speciali per assicurati con reddito basso e impiegati a tempo parziale: i provvedimenti previsti da IDA FiSo 2 non sono stati ripresi (cfr. n. 1.8.1 e 1.8.2 del messaggio LPP).

Conformemente al rapporto IDA FiSo 2, l'*adeguamento delle rendite al rincaro* può avvenire in misura parziale o totale. Questi parametri sono stati applicati nella revisione nel senso che gli istituti di previdenza, secondo le proprie possibilità finanziarie, devono adeguare le prestazioni al rincaro (cfr. n. 2.6 del messaggio LPP).

Nella LPP, le *rendite per vedove e per vedovi* devono sottostare ai medesimi presupposti del diritto: introducendo la rendita per vedovi alle stesse condizioni della rendita per vedove, la 1ª revisione della LPP (cfr. n. 2.3.1 del messaggio LPP) segue IDA FiSo 2.

Oltre alle proposte derivanti dal rapporto IDA FiSo 2, la 1ª revisione della LPP propone l'introduzione del quarto di rendita in caso di invalidità (cfr. n. 2.3.2 del messaggio LPP).

1.1.4.2.3.2 Finanziamento

I costi supplementari risultano in primo luogo dalle misure collaterali intese a mantenere il livello delle rendite nonostante la riduzione dell'aliquota di conversione. Tali costi devono essere coperti dall'aumento degli accrediti di vecchiaia. D'altro canto, la soppressione delle misure speciali rappresenta un risparmio (cfr. n. 2.4 del messaggio LPP).

1.1.4.2.3.3 Esecuzione

La 1^a revisione della LPP intende perseguire anche l'obiettivo di migliorare l'organizzazione e l'esecuzione della previdenza professionale (cfr. n. 2.7 del messaggio LPP). Sono previste misure intese a migliorare l'affiliazione all'assicurazione e la vigilanza, un adeguamento alle circostanze effettive delle prescrizioni concernenti la liquidazione parziale o totale e un miglioramento dello statuto giuridico degli assicurati.

1.1.4.2.4 Assicurazione malattie (1^a revisione parziale della LAMal)

1.1.4.2.4.1 Prestazioni

Avviata con l'entrata in vigore della nuova LAMal, la fase di adeguamento durante la quale dovrebbero essere colmate le lacune nel settore delle prestazioni può considerarsi praticamente conclusa. In futuro, la portata delle novità dovrebbe mantenersi entro limiti ristretti. L'evoluzione nel settore delle analisi e dei trattamenti medici obbligherà tuttavia a tenere sempre in considerazione un certo bisogno di adeguamento quanto alle prestazioni. Solo così rimarrà garantita per l'insieme della popolazione un'assistenza medica di alta qualità e al passo con le ultime conoscenze. Dovranno quindi continuare a essere rimborsate le prestazioni mediche effettuate da un medico, un chiropratico o da persone che operano su mandato. Non sarebbe possibile una totale rinuncia all'assunzione di nuove prestazioni obbligatorie, né sarebbe indicata, in quanto la legge sull'assicurazione malattie non può contrapporsi all'assistenza qualitativamente elevata degli assicurati.

1.1.4.2.4.2 Contenimento dei costi

I lavori di IDA FiSo 2 hanno mostrato che l'assicurazione malattie presenterà i maggiori aumenti dei costi di tutti i rami delle assicurazioni sociali se non sono adottate contromisure efficaci. Bisogna attendersi un ulteriore effetto di contenimento dei costi rispetto a oggi in particolare dai seguenti provvedimenti:

- *Ridimensionamento delle sovraccapacità nel settore ospedaliero:*
Entro il 1° gennaio 1998 i Cantoni dovevano approntare la pianificazione intesa a coprire il fabbisogno ospedaliero nonché gli elenchi degli ospedali. A seconda dei Cantoni, le diverse pianificazioni ospedaliere si riferiscono a un orizzonte temporale che si estende fino al 2000, al 2005 o al 2010. Le misure avviate con dette pianificazioni e intese al ridimensionamento delle sovraccapacità in eccesso non hanno ancora sortito appieno gli effetti auspicati.
- *Nuovi modelli assicurativi:*
Nell'ambito dei nuovi modelli assicurativi si osserva una continua crescita del numero di assicurati che optano per queste forme d'assicurazione. Al momento attuale non è possibile valutarne l'impatto sul contenimento dei costi.
- *Misure in ambito tariffale:*
Nel messaggio del 21 settembre 1998 concernente il decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie e la revisione parziale della legge

federale sull'assicurazione malattie²² abbiamo proposto di stabilire tariffe limite qualora la trasparenza dei costi nei settori spitex/case di cura risulti carente. In questo modo si intende protrarre l'effetto di contenimento dei costi del disciplinamento esistente già oggi nel quadro dell'ordinanza del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OPre; RS 832.112.31).

Nella prima revisione parziale della LAMal, abbiamo poi proposto di accordare ai Cantoni la competenza per introdurre uno stanziamento globale di bilancio per prestazioni ambulatoriali o semiambulatoriali. Le vostre Camere hanno deciso di trattare questa proposta nel quadro della seconda parte della prima revisione parziale.

– *Struttura tariffale uniforme nel settore delle prestazioni mediche ambulatoriali:*

L'articolo 43 capoverso 5 della LAMal prescrive una struttura tariffale uniforme a livello nazionale per le tariffe per singola prestazione. Nel settore tariffale più importante, quello delle tariffe dei medici, l'introduzione parziale dovrebbe avere luogo nel 2000. L'introduzione della nuova struttura tariffale dovrebbe avvenire in maniera neutra quanto ai costi e non ripercuotersi quindi direttamente sul contenimento dei costi. A medio e a lungo termine ci si può attendere che, grazie alla trasparenza che ne risulta e all'attività medica che privilegia il carattere intellettuale e la relazione con i pazienti rispetto all'approccio tecnico, il nuovo ordinamento abbia tendenzialmente un effetto di contenimento dei costi.

– *Settore dei farmaci:*

Il messaggio sulla prima revisione parziale della LAMal prevede che i farmacisti, salvo controindicazione del medico, possano sostituire i prodotti originali prescritti con prodotti generici più convenienti. A determinate condizioni, la nuova legge sugli agenti terapeutici dovrebbe inoltre consentire l'importazione parallela di farmaci, il che, in parte, comporterebbe una riduzione dei prezzi in Svizzera. I conseguenti risparmi non sono quantificabili.

Prevediamo che, grazie ai provvedimenti avviati finora, la crescita dei costi causata dai progressi nel campo della medicina che si aggiunge all'evoluzione dei salari e demografica potrà essere limitata al 2 per cento negli anni 2000-2003, all'1,2 per cento negli anni 2004-2010 e allo 0,5 per cento dal 2011. Questa stima andrebbe rivista nel caso in cui il popolo accettasse, singolarmente o in blocco, le iniziative popolari «per una libera scelta del medico e dell'istituto ospedaliero», «La salute a prezzi accessibili (Iniziativa sulla salute)» e «per costi ospedalieri più bassi». Le prime due iniziative menzionate dovrebbero tendenzialmente portare a maggiori costi per l'assicurazione malattie, la terza a uno spostamento dei costi dall'assicurazione malattie agli assicurati, da un lato, e all'ente pubblico, dall'altro. L'analisi degli effetti contemplata nell'articolo 32 dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie (OAMal; RS 832.102) e i dati documentati nell'ambito delle statistiche ufficiali evidenzieranno a tempo debito se i provvedimenti adottati hanno contribuito in misura sufficiente al contenimento dei costi oppure se occorre adottare misure più rigorose.

²² FF 1999 687

1.1.4.2.4.3 Finanziamento

Il finanziamento mediante i premi dell'assicurazione malattie è predominante nella copertura del maggiore fabbisogno (più sopra, il maggiore fabbisogno nell'assicurazione malattie è trasposto in equivalenti di punti percentuali IVA unicamente per poter disporre di una base di raffronto comune per tutti i rami delle assicurazioni sociali). I limiti sociopolitici del sistema di premi pro capite, da anni controverso, sono esposti insieme all'iniziativa popolare «La salute a prezzi accessibili (Iniziativa sulla salute)», presentata dal Partito socialista svizzero. Il dibattito in merito a una riorganizzazione del finanziamento è così lanciato. Parimenti, può essere presa in considerazione la nuova utilizzazione dei mezzi finanziari che confluiscono dalla Confederazione e dai Cantoni nell'assicurazione malattie.

1.1.4.2.5 Assicurazione contro la disoccupazione (3^a revisione dell'AD)

1.1.4.2.5.1 Prestazioni

La revisione della LADI avverrà durante la legislatura 1999-2003. Tuttavia, alcune misure riguardanti sia il finanziamento sia le prestazioni sono già state prese nel quadro del programma di stabilizzazione delle finanze federali. A livello di *prestazioni* sono stati adottati o entreranno prossimamente in vigore i seguenti provvedimenti²³ con un potenziale di risparmio stimato in 215 milioni di franchi all'anno:

- riduzione del periodo massimo di diritto per persone esonerate dai contributi o per persone che riprendono un'attività lucrativa dopo un periodo dedicato all'educazione dei figli (da 520 a 260 giorni, 1.9.1999);
- riduzione del periodo di diritto all'indennità per insolvenza (da sei a quattro mesi, 1.9.1999);
- riordinamento del limite di sovrindennizzo in caso di pensionamento anticipato non volontario (da un massimo del 90% al 70 o all'80% dell'ultimo guadagno assicurato, 1.9.1999);
- passaggio da un sistema salariale a un sistema di indennità giornaliera nei programmi di occupazione temporanea (1.1.2000);
- riduzione delle aliquote di sussidio in caso di misure concernenti il mercato del lavoro (riduzione del 10%, 1.7.1999).

Alcuni dei provvedimenti menzionati nel rapporto IDA FiSo 2 rimangono tuttora pendenti, soprattutto perché è ignoto il loro reale effetto sulle finanze dell'AD. Sono in particolare l'assetto decrescente del sistema delle indennità giornaliera, la riduzione delle prestazioni in caso di lavoro ridotto, la soppressione delle indennità per intemperie e la riduzione del periodo di diritto massimo per le indennità giornaliere²⁴. Questi provvedimenti dovranno essere riesaminati nella prossima revisione parziale della LADI. A un ulteriore esame potrebbero poi essere sottoposti i provvedimenti adottati in seguito alla 2^a revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e volti a un reinserimento rapido e duraturo delle persone

²³ Cfr. i paragrafi da B6 a B10 del rapporto IDA FiSo 2.

²⁴ Cfr. i paragrafi da B2 a B5 del rapporto IDA FiSo 2.

disoccupate nella vita attiva (istituzione di uffici regionali di collocamento (URC) e di particolari servizi da parte dei Cantoni)²⁵.

1.1.4.2.5.2 Finanziamento

Per quanto concerne il *finanziamento* dell'AD, l'entrata in vigore del programma di stabilizzazione il 1° gennaio 2000 consentirà di mantenere l'aliquota di contribuzione al 3 per cento fino al 2003, di aumentare il tetto massimo per il guadagno assicurato da 97 200 a 106 800 franchi e di applicare una deduzione del 2 per cento sui redditi fra i 106 800 e i 267 000 franchi²⁶. Le entrate supplementari derivanti da questi tre provvedimenti sono stimate in 2,1 miliardi di franchi.

1.2 Necessità e obiettivi dell'11ª revisione dell'AVS

1.2.1 Compendio

L'11ª revisione dell'AVS si prefigge di far fronte alle sfide demografiche che si porranno in materia di previdenza per la vecchiaia nel primo pilastro nel corso dei prossimi decenni. Parallelamente, saranno operati adeguamenti determinati da esigenze di politica sociale, in modo che l'AVS possa rimanere il principale pilastro della sicurezza sociale in Svizzera e nello stesso tempo conservare il suo carattere di assicurazione popolare fondata su un'ampia solidarietà e un ampio consenso.

L'11ª revisione dell'AVS persegue dunque un duplice obiettivo: innanzitutto, occorre *assicurare le basi di finanziamento* a medio e a lungo termine sia mediante provvedimenti a livello di entrate (finanziamento supplementare, provvedimenti sul piano dei contributi) sia a livello di uscite (età di pensionamento, restrizioni nella rendita per vedove, rallentamento nel ritmo di adeguamento delle pensioni) e, secondariamente, dev'essere realizzato un *regime di pensionamento flessibile* che risponda ai bisogni della società.

Sul piano delle entrate, il progetto prevede un nuovo sistema di finanziamento.

Il nuovo sistema di finanziamento deve basarsi sull'evoluzione a lungo termine dell'AVS, che è caratterizzata in particolare da un invecchiamento progressivo della popolazione. Non si può escludere che tale evoluzione demografica comporti una riduzione della popolazione attiva con una conseguente diminuzione delle entrate. Al momento attuale, all'economia non si può imporre un aumento degli oneri sociali. Per tali motivi, è opportuno assicurare il finanziamento a lungo termine dell'AVS ricorrendo maggiormente alle imposte indirette.

Le proposte di revisione coprono un periodo di tempo che si estende fino all'anno 2010. Questo periodo corrisponde a quello considerato dal rapporto IDA FiSo 2. Il nostro Collegio è naturalmente consapevole che questo processo d'invecchiamento perdurerà oltre tale termine. L'evoluzione economica a lungo termine, però, non può essere stimata con altrettanta certezza. Le proposte concrete di finanziamento, dun-

²⁵ Rapporto del 21 aprile 1999 relativo all'esame della mozione del consigliere nazionale Bonny sulla riorganizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

²⁶ Fino all'entrata in vigore del Programma di stabilizzazione, le misure di finanziamento sono state disciplinate da un decreto federale urgente (aliquota di contribuzione del 3% sui salari sino a 97 200 franchi e di 1% per redditi tra 97 200 e 243 000 franchi).

que, dovranno inizialmente considerare il periodo fino al 2010. A partire da tale data, si renderanno necessari nuovi provvedimenti da elaborare sulla base dei dati disponibili a quel momento.

Oltre all'aumento dell'IVA, l'11^a revisione dell'AVS prevede pure cambiamenti a livello di contributi AVS: dovrà essere rafforzata la solidarietà tra i contribuenti, nel senso che l'aliquota più bassa versata dagli indipendenti sarà elevata in modo da avvicinarsi a quella dei salariati, il limite massimo di reddito nella tavola scalare applicabile al calcolo dei contributi dovuti dagli indipendenti sarà congelato e la franchigia per pensionati ancora attivi professionalmente sarà abolita.

Al fine di raggiungere al più presto l'obiettivo del consolidamento finanziario dell'AI è inoltre necessario trasferire 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG all'AI.

Sul piano delle uscite, saranno realizzati risparmi a livello di età di pensionamento, della rendita per vedove e dei ritmi di adeguamento delle pensioni.

Per quanto attiene all'età di pensionamento, quest'ultima dovrà essere uniformata per i due sessi e, parallelamente, essere resa più flessibile conformemente alle esigenze sociali. L'età ordinaria di pensionamento sarà fissata a 65 anni per uomini e donne, e costituirà – tenuto conto dell'evoluzione demografica – il punto di riferimento della fascia entro cui sarà disciplinato il pensionamento flessibile.

Con la 10^a revisione dell'AVS è stata introdotta la rendita per vedovi. Quest'ultima è tuttavia subordinata a condizioni nettamente più restrittive rispetto alla rendita per vedove. Oltre all'età di pensionamento, si tratta dell'ultima disparità tra uomo e donna in materia di diritto alle prestazioni nell'AVS, che sarà abolita nell'ambito dell'11^a revisione. Se da un lato è vero che la parità di opportunità tra uomo e donna in molti settori non è ancora realizzata, le differenze sono sempre più ridotte. Motivo per cui è senz'altro proponibile un'armonizzazione delle condizioni che danno diritto a una rendita per vedove con quelle della rendita per vedovi, avendo però riguardo di attenuarne le conseguenze grazie a disposizioni transitorie differenziate.

Il secondo obiettivo principale dell'11^a revisione dell'AVS è costituito dall'introduzione di un'età di pensionamento flessibile conforme alle esigenze sociali.

L'evoluzione sociale ed economica esige una flessibilizzazione dell'età di pensionamento che sappia rispondere alle esigenze sociali. Attualmente, si può osservare una diversificazione degli stili di vita. S'impone dunque una maggior possibilità di scelta degli assicurati, sia dal profilo dell'età di pensionamento sia per quanto attiene alla possibilità di beneficiare di un pensionamento parziale. D'altro canto, specie in fasi di recessione congiunturale e in caso di un'offerta eccessiva di manodopera, le pressioni esercitate dal mondo del lavoro e le ristrutturazioni dell'economia possono costringere i lavoratori a concludere la loro attività lavorativa prima dei 65 anni. In questi casi, la flessibilizzazione dell'età di pensionamento deve consentire agli interessati di trovare una soluzione conforme alle loro esigenze.

Qualora fosse deciso di utilizzare una parte delle riserve aeree in eccedenza, occorrerà esaminare se sia possibile attenuare i risvolti sociali delle disposizioni relative all'età di pensionamento flessibile come pure del diritto alla rendita per vedove.

Il pacchetto di revisioni proposto contribuisce, da un lato, ad assicurare il finanziamento dell'AVS a medio termine e, dall'altro, a conservare complessivamente il livello di prestazioni pur adeguandolo alle condizioni sociali ed economiche. Queste finalità possono essere raggiunte concertando le proposte misure di finanziamento, le misure di risparmio sostenibili nonché i miglioramenti mirati.

Il proposto trasferimento di capitale dall'IPG all'AI, inoltre, dovrebbe contribuire a migliorare ulteriormente la situazione finanziaria di questa assicurazione.

1.2.2 Evoluzione dalla 10^a revisione dell'AVS

La 10^a revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1° gennaio 1997²⁷, sostituiva il sistema della rendita per coniugi con un sistema di rendite indipendente dallo stato civile. L'introduzione degli accrediti per compiti educativi e di assistenza ha consentito di integrare nel calcolo della rendita anche il lavoro non remunerato ma socialmente molto importante. È stata inoltre introdotta la rendita per vedovi, anche se a condizioni più restrittive rispetto alla rendita per vedove. Queste misure hanno rappresentato un importante passo avanti nella parità dei diritti tra uomo e donna. Dalla modifica della formula delle rendite hanno potuto trarre beneficio in particolare le persone con un reddito modesto. Infine, la 10^a revisione dell'AVS ha aperto la possibilità di riscuotere anticipatamente la rendita, anche se questa possibilità rimane tuttavia limitata a due anni ed è subordinata a una riduzione attuariale della prestazione.

Il nuovo sistema assicurativo ha dato prova di efficacia, motivo per cui dal profilo delle prestazioni non è necessario predisporre modifiche legislative di rilievo. È invece sorprendente constatare che la nuova possibilità di anticipare il pensionamento non ha riscosso il successo previsto²⁸. Questa circostanza può essere in parte attribuita al fatto che il nuovo sistema si trova ancora in una fase iniziale. D'altro canto, bisogna ammettere che la riduzione della rendita rappresenta per molte persone un ostacolo non indifferente e che la possibilità di ricorrere alle prestazioni complementari (PC) costituisce un correttivo insufficiente.

L'11^a revisione dell'AVS può dunque concentrarsi, a livello di prestazioni, sulla realizzazione di un'età di pensionamento flessibile che risponda alle esigenze sociali nonché su un'impostazione paritaria delle condizioni per uomo e donna in tutti i settori dell'AVS.

1.2.3 Iniziative popolari pendenti

In merito alla futura età di pensionamento nell'AVS, sono ancora pendenti tre iniziative popolari federali²⁹.

Il 13 maggio 1996 è stata depositata l'iniziativa «a favore di un'AVS flessibile - contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne» dal comitato promotore della Società svizzera degli impiegati di commercio (SSIC) e della Federazione delle

²⁷ La nuova formula di rendita è stata introdotta già il 1° gennaio 1993; gli accrediti per compiti educativi per le donne divorziate il 1° gennaio 1994.

²⁸ Nel 1997, soltanto il 4% degli uomini 64enni riscuoteva la propria rendita anticipatamente, nel 1998 l'8%.

²⁹ Precedentemente, il 21 giugno 1995, era stata depositata l'iniziativa popolare «per la 10^a revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento» che si prefiggeva di annullare le disposizioni della 10^a revisione AVS concernenti l'aumento graduale dell'età pensionabile per le donne da 62 a 64 anni. Questa iniziativa, cosiddetta «di recupero», che era stata lanciata da un comitato comune dell'Unione sindacale svizzera (USS) e dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC), è stata respinta in votazione popolare il 27 settembre 1998 da popolo e Cantoni.

società svizzere degli impiegati (FSI) e il 22 maggio 1996 quella per «un'età pensionabile flessibile: dai 62 anni per donne e uomini» dal comitato promotore del Partito ecologista svizzero (I Verdi). Entrambe chiedono una flessibilizzazione dell'età pensionabile nell'AVS a partire da 62 anni con l'introduzione di una rendita di quiescenza che presuppone l'abbandono totale o almeno parziale dell'attività lavorativa. Il 15 dicembre 1997, vi abbiamo presentato il nostro messaggio (FF 1998 839 segg.) che proponeva di sottoporre entrambe le iniziative a popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerle, senza controprogetto, poiché tali richieste sarebbero state affrontate ed esaminate nel quadro dell'11ª revisione dell'AVS. I dibattiti parlamentari su entrambe le iniziative si sono svolti nel corso del 1998. Nella votazione finale del 18 dicembre 1998, avete deciso di raccomandare a popolo e Cantoni di respingere le due iniziative (FF 1999 203 segg.).

La terza iniziativa in ordine cronologico e affine nel contenuto è quella dei Verdi del 22 maggio 1996 «per garantire l'AVS - tassare l'energia e non il lavoro!». Essa chiede di introdurre una tassa sull'energia per il finanziamento parziale o totale delle assicurazioni sociali, destinando le entrate alla copertura dei costi supplementari determinati dalla riduzione dell'età di pensionamento e diminuendo, conseguentemente, i contributi per le assicurazioni sociali versati dagli assicurati e dai datori di lavoro. Nel nostro messaggio del 13 maggio 1998 (FF 1998 3267) vi abbiamo proposto di sottoporre tale iniziativa a popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla, senza controprogetto. L'iniziativa è attualmente oggetto di un dibattito parlamentare.

1.2.4 Decreto federale sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI

Al fine di tenere conto tempestivamente degli effetti dell'evoluzione demografica nell'AVS (riscontrabile anche nell'AI) vi abbiamo proposto, mediante il messaggio del 1° maggio 1997 (FF 1997 III 625 segg.), di ricorrere dal 1999 alla competenza prevista dall'articolo 41^{ter} capoverso 3^{bis} della Costituzione federale secondo cui l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto può essere aumentata al massimo di un punto percentuale qualora non fosse più garantito il finanziamento dell'AVS/AI a causa dell'evoluzione della piramide delle età. Le Camere hanno approvato la proposta nella votazione finale del 20 marzo 1998 ed emanato il corrispondente decreto federale, entrato in vigore il 1° gennaio 1999 (RU 1998 1803, RS 641.203).

L'aliquota ordinaria è quindi stata aumentata di un punto percentuale, quella ridotta di 0,3 punti e quella speciale per prestazioni alberghiere di 0,5 punti percentuali. Le corrispondenti entrate sono destinate fundamentalmente all'AVS. Il 17 per cento va alla Confederazione per finanziare l'aumento della sua quota di partecipazione alle spese globali dell'AVS causato dall'evoluzione demografica.

1.2.5 Interventi parlamentari

Proponiamo di togliere di ruolo 13 interventi parlamentari relativi all'AVS. Due interventi hanno per oggetto la garanzia a lungo termine del finanziamento dell'AVS (mozione Schiesser del 5 ottobre 1995 «AVS. Finanziamento a lungo termine»,

95.3534, e la mozione del gruppo radicale-democratico del 2 febbraio 1995 «11ª revisione dell'AVS per la garanzia di una sana AVS», 95.3048) e sono ampiamente realizzati (cfr. n. 3.1.1 e 3.1.2). Affronta la situazione finanziaria dell'AVS anche la mozione della Commissione «Programma di stabilizzazione CN» (98.059) del 6 novembre 1998 «Adeguamento delle pensioni AVS», 98.3524, di cui si tiene conto nel numero 315.

La mozione della Commissione del Consiglio degli Stati per la 10ª revisione AVS «11ª revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile» (s94.3175) del 24 maggio 1994, che invita il nostro Collegio ad avviare senza differimenti i lavori preliminari relativi all'11ª revisione dell'AVS, tenendo conto della piramide delle età della popolazione e armonizzando l'età di pensionamento delle donne e degli uomini è soddisfatta con il presente disegno di revisione.

Le mozioni Ducrot del 23 gennaio 1998 «AVS e attività lucrativa. Modifica dell'articolo 21 LAVS», 98.3036, e «Pensionamento anticipato. Modifica dell'articolo 40 LAVS», 98.3037, sono prese in considerazione con il disciplinamento delle condizioni di flessibilizzazione.

Viene tenuto conto del postulato Epiney del 28 aprile 1998 «Soppressione della franchigia per i pensionati di condizioni agiate», 98.3167, nel senso che la franchigia è soppressa a livello generale (cfr. n. 3.1.7.4).

Le richieste formulate dai postulati Vollmer del 31 maggio 1994 «Contributi AVS e prestazioni assicurative secondo la LAINF», 94.3183, e Ziegler del 17 marzo 1986 «Redditi di sostituzione derivanti dalle assicurazioni sociali. Obbligo contributivo AVS», 86.362, sono contemplate nel numero 3.2.1.1. È pure tenuto conto del postulato David del 16 dicembre 1998 «Redditi dell'attività accessoria indipendente», 98.3599 (modifica dell'art. 8 LAVS).

Gli interventi Vermot, del 5 marzo 1997, «AVS. Possibilità di riacquistare anni contributivi mancanti» (P 97.3065) e Baumann Stephanie, dell'8 dicembre 1997, «Miglioramento delle rendite AVS concesse alle persone sole» (97.3571) sono trattati nei numeri 3.3.2 e 3.3.3. Il postulato Widmer del 25 giugno 1998 «Accredito per il volontariato sociale», 98.3308, è affrontato nel numero 3.3.5. Anche queste proposte esaminate devono essere tolte di ruolo, sebbene le richieste contenute non siano realizzate.

Sul piano della previdenza professionale proponiamo di togliere di ruolo tre interventi.

È ottemperata l'istanza di parità di trattamento tra uomo e donna (postulato Camenzind del 10 giugno 1987, 87.437; cfr. n. 3.1.3.2.2) dal punto di vista dell'età di pensionamento. La parità di trattamento tra vedovi e vedove è prevista nella prima revisione della LPP. La possibilità di versare alle donne il loro avere in contanti in caso di matrimonio è già stata soppressa con l'introduzione della legge sul libero passaggio, il 1° gennaio 1995.

È prevista una flessibilizzazione obbligatoria dell'età di pensionamento (cfr. n. 3.1.3.4). Ulteriori proposte (postulato Hochreutener del 26 giugno 1998, 98.3336, concernente l'anticipazione del processo di risparmio per la vecchiaia; postulato Basler del 23 giugno 1988, 88.549, concernente rendite di transizione nel processo di copertura del capitale) sono state esaminate. Devono essere tolte di ruolo anche se le loro richieste non sono realizzate.

1.3 Lavori preliminari

1.3.1 Progetti di ricerca

Nel quadro dei lavori preliminari sono stati commissionati progetti di ricerca incentrati su tre temi rilevanti dal punto di vista dell'evoluzione dell'AVS: come evolveranno in futuro la quota delle persone attive rispetto alla popolazione globale (tasso d'attività) e quella del reddito nazionale versato sotto forma di salari (quota dei salari)? Come sono determinate e adeguate allo sviluppo economico le rendite di vecchiaia nei sistemi assicurativi di altri Paesi? Come si ripercuote una modifica dell'età pensionabile sugli altri rami dell'assicurazione sociale, sull'assistenza sociale, sulle finanze dello Stato e sui differenti mercati?

1.3.1.1 Prospettive d'evoluzione del tasso d'attività e della quota salariale

In Svizzera le assicurazioni sociali sono finanziate prevalentemente mediante le trattenute salariali. Per valutare l'ulteriore sviluppo delle assicurazioni sociali è quindi fondamentale sapere quale sarà la quota della popolazione attiva e come evolverà la quota dei salari rispetto al reddito nazionale. Nel dibattito politico in corso si sollevano i seguenti interrogativi: si può partire dal presupposto che l'attività lucrativa – specie delle donne – continuerà a crescere aumentando quindi le entrate derivanti dai contributi? Il reddito del lavoro perderà importanza a favore del reddito di capitale riducendo quindi le entrate delle assicurazioni sociali derivanti dalle trattenute salariali?

Queste tematiche sono state analizzate dal profilo sociologico ed economico³⁰. Non essendo prevedibile la futura evoluzione della società e dell'economia, sono stati elaborati due scenari contrapposti: «Non c'è più lavoro!», da un lato, e «Lavoro per tutti» dall'altro.

Il primo considera un'economia stagnante che si traduce in un calo del tasso di attività e della massa salariale fino al 15 per cento nonché in una disoccupazione strutturale del 10 per cento. Sul piano sociale, in questo caso vi sarebbe da attendersi un crescente potenziale di conflitto: soltanto una minoranza disporrebbe di posti di lavoro attrattivi, mentre molti sarebbero esposti a una crescente pressione sul posto di lavoro. Una parte consistente della popolazione sarebbe dunque esclusa dagli ordinari processi sociali, in particolare dall'attività lucrativa retribuita.

Il secondo scenario ipotizza una crescita economica relativamente forte con un aumento annuo del prodotto interno lordo (PIL) del due per cento. Il tasso di attività e la massa salariale aumenterebbero fino al 10 per cento con un tasso di disoccupazione irrilevante. Le tensioni sociali sarebbero notevolmente ridotte e sarebbero disponibili sufficienti posti di lavoro, compresi quelli interessanti.

In entrambi gli scenari, la quota dei salari subirebbe soltanto leggeri cambiamenti poiché entrerebbero in azione diversi effetti compensatori: da un lato, la crescente tecnologizzazione comporta un aumento dei costi di produzione rispetto ai costi del lavoro. Dunque, la quota salariale diminuisce. D'altro canto, però, l'aumento degli

³⁰ IPSO / Infrac. 1997. Perspektiven der Erwerbs- und Lohnquote. BSV-Forschungsbericht Nr. 4/97. Ottenibile presso l'UCFSM, 3000 Berna, n. 318.010.4/97 d.

investimenti si traduce in una riduzione della resa del capitale rispetto al lavoro. Ne consegue un aumento dei salari e quindi della quota salariale nel prodotto interno lordo. L'evoluzione effettiva si situerà probabilmente fra i due scenari. Un ruolo decisivo sarà svolto dalla capacità dell'economia svizzera di cogliere le attuali sfide tecniche e strutturali, mentre l'evoluzione sociale sarà determinata non totalmente ma in maniera sostanziale dalla crescita economica. Per quanto riguarda la competitività economica della Svizzera nel contesto internazionale, diversi studi dimostrano che le opportunità del nostro Paese rimangono intatte. Per l'evoluzione futura delle assicurazioni sociali non si devono quindi temere, ma neppure escludere totalmente, cambiamenti drastici e radicali del tasso di attività e della quota dei salari.

1.3.1.2 Ripercussioni di una modifica dell'età di pensionamento

Uno degli obiettivi principali dell'11^a revisione dell'AVS è adeguare e contemporaneamente rendere flessibile l'età di pensionamento. Uno studio commissionato in materia valuta le esperienze effettuate in altri Paesi con il pensionamento anticipato e le ripercussioni finanziarie che una modifica dell'età pensionabile AVS avrebbe sugli altri rami dell'assicurazione sociale, sull'assistenza sociale, sulle finanze dello Stato nonché sul mercato del lavoro e sui mercati dei beni e dei servizi³¹.

Le esperienze all'estero mostrano che la determinazione dell'età di pensionamento nel quadro della previdenza di vecchiaia statale è soltanto uno dei differenti elementi che definiscono l'età di pensionamento effettiva. Ugualmente importanti sono infatti le risorse personali (dal profilo finanziario, della salute e sociale), le preferenze individuali, la politica aziendale relativa al personale e alla previdenza di vecchiaia, la situazione sul mercato del lavoro, il clima sociale e l'esistenza dell'economia sommersa.

L'età di pensionamento effettiva si riduce tendenzialmente e le possibilità di pensionamento anticipato sono frequentemente utilizzate, specie in momenti di tensione sul mercato del lavoro e quando il pensionamento anticipato è collegato all'obbligo di riattribuire il posto a disoccupati. A livello generale, quest'ultima opzione dovrebbe ripercuotersi positivamente sull'occupazione. Gli effetti sulla disoccupazione registrata dipendono però dall'impostazione del citato obbligo. Se le normative lo consentono, è probabile che per buona parte delle nuove assunzioni si attingerebbe alla cosiddetta «riserva latente», ossia alle persone che cercano lavoro senza essere registrate come disoccupate.

Una riduzione generalizzata dell'età di pensionamento ha le seguenti ripercussioni sul mercato del lavoro: non tutti i dipendenti più anziani che vanno in pensione vengono sostituiti. Tendenzialmente, c'è da attendersi un calo dell'offerta e della domanda di lavoro. La riduzione della massa salariale che ne consegue provocherà un peggioramento della situazione finanziaria in ragione delle minori entrate delle assicurazioni sociali e dello Stato. Sui mercati dei beni e dei servizi è prevedibile un leggero calo della domanda e un aumento dei prezzi, sul mercato dei capitali vi sarà

³¹ Spycher, St. 1997. Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. BSV-Forschungsbericht Nr. 5/97. Ottenibile presso l'UCFSM, 3000 Berna, n. 318.010.5/97 d.

una lieve maggiorazione degli interessi reali. Un aumento dell'età pensionabile dovrebbe avere effetti diametralmente opposti.

Le ripercussioni finanziarie relative a una riduzione dell'età pensionabile di un anno sono state stimate sulla base dei dati demografici del 1995. Il loro ammontare è stato stimato in 778 milioni di franchi, che sono sostanzialmente da ricondurre ai maggiori oneri dell'AVS e a un calo delle spese per AI e AD (in misura del 30% dei costi supplementari dell'AVS). Va pure considerato un minor introito fiscale di 55 milioni di franchi. Aumentando l'età pensionabile di un anno, i costi diminuiscono complessivamente di 673 milioni di franchi, dovuti a una flessione delle uscite nell'AVS e a un aumento dei costi per AI e AD (in misura del 40% delle minori entrate dell'AVS). Si può calcolare un maggior introito fiscale di 31 milioni di franchi. Le analisi della sensibilità dimostrano che le ripercussioni finanziarie non sono strettamente legate all'effetto di una modifica dell'età pensionabile sull'occupazione.

1.3.1.3 Determinazione delle rendite in caso di pensionamento e loro adeguamento allo sviluppo economico nei Paesi dell'UE

Nelle discussioni degli ultimi anni, è più volte emersa l'esigenza di abolire l'adeguamento delle rendite correnti secondo l'indice misto (media aritmetica fra l'indice dei salari e quello dei prezzi) sostituendolo con un semplice adeguamento all'evoluzione dei prezzi. Al fine di inserire questa tematica in un contesto più ampio, è stato commissionato uno studio che illustri i disciplinamenti adottati negli ultimi anni in un campionario di Paesi, nonché le relative modifiche³². Lo scopo è quello di valutare se sia opportuno adottare disciplinamenti analoghi nell'AVS.

I risultati mostrano che in tutti i Paesi esaminati sono state effettuate o sono in corso profonde riforme della previdenza statale per la vecchiaia, volte segnatamente a contenere l'aumento dei costi causato dall'invecchiamento della popolazione e dalla tendenza al pensionamento anticipato. In molti di questi Paesi è stata pure modificata la determinazione delle rendite al momento del pensionamento. Per esempio, nei Paesi in cui l'ammontare della rendita è fissato in funzione di un determinato numero di anni di lavoro «più vantaggiosi» per l'assicurato, quest'ultimo numero è stato aumentato. Il risultato è una rendita iniziale inferiore. Nell'AVS si è invece sempre considerato come base di calcolo l'intero periodo assicurativo. La rivalutazione dei redditi precedenti è effettuata, a seconda del Paese, in base all'indice dei prezzi o a quello dei salari.

Negli ultimi anni, alcuni Paesi sono passati per ragioni di costi dall'adeguamento secondo l'indice dei salari a quello in base all'indice dei prezzi, effettuato perlopiù a un ritmo annuale. In alcuni Paesi l'adeguamento avviene secondo criteri politici o economici, oppure quando l'indice ha superato un determinato valore soglia.

Oltre a queste misure, sempre nell'intento di contenere i costi, vengono adottati i criteri più svariati: taluni Paesi hanno soppresso i disciplinamenti speciali per determinati gruppi professionali e aumentato l'età pensionabile. Tendenzialmente si constata una certa convergenza riguardo all'età di pensionamento di 65 anni sia per

³² Infras. 1997. Festsetzung der Renten beim Altersrücktritt und ihre Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Überblick über die Regelungen in der EU. BSV-Forschungsbericht 2/97. Ottenibile presso l'UCFSM, 3000 Berna n. 318.010.2/97 d.

le donne che per gli uomini, collegata spesso con la possibilità di flessibilizzazione individuale. In alcuni Paesi è stato aumentato il numero di anni di contribuzione necessari per il pensionamento, anche qui sulla base di disciplinamenti più favorevoli. In Svezia e in Italia – e presumibilmente a partire dal 2001 anche in Germania – nella determinazione della rendita si tiene ormai conto anche della speranza di vita.

È difficile confrontare l'AVS con sistemi di altri Paesi, data la necessità di considerare tutti i fattori menzionati. Il sistema svizzero è caratterizzato da un trattamento identico delle rendite correnti e delle rendite al momento del pensionamento (vecchie e nuove rendite) nonché dal ruolo dominante dell'indice misto. Quest'ultimo è applicato non solo per l'adeguamento delle rendite correnti, ma determina pure il livello delle rendite al momento del pensionamento, poiché sia la rendita minima e quella massima sia la rivalutazione dei redditi percepiti durante l'intero periodo assicurativo sono stabiliti in base a tale indice. Considerato che, in tempi di ripresa economica, l'indice misto non può adeguarsi pienamente all'evoluzione dei salari reali, le rendite subiscono una cosiddetta «regressione a freddo» rispetto all'ultimo salario: ogni classe successiva di pensionati, infatti, percepisce una rendita leggermente inferiore rispetto ai contributi pagati. Il tasso sostitutivo (rendita calcolata rispetto al reddito precedente) nell'AVS svizzera si è dunque andato riducendo, rendendo così possibile un effetto di freno sulle spese. I sistemi esteri, invece, sono da sempre impostati in modo che il tasso sostitutivo rimanga costante. Dato che in Svezia, in Italia, e presto anche in Germania, si tiene ormai conto della speranza di vita, in questi Paesi il tasso sostitutivo si ridurrà come già avviene in Svizzera nell'attuale sistema AVS.

1.3.2 Rapporto con la prima revisione della LPP

In un settore centrale, che sarà riorganizzato nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS e della prima revisione della LPP, vi è una relazione particolarmente stretta tra i disciplinamenti nel primo e nel secondo pilastro, e quindi una corrispondente necessità di coordinamento: si tratta della determinazione dell'età di pensionamento per donne e uomini e della flessibilizzazione dell'età di pensionamento. Ai fini di una maggior chiarezza, le modifiche necessarie nella legge federale del 25 luglio 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS 831.40) sono trattate nell'11^a revisione dell'AVS. I disciplinamenti dettagliati relativi ai necessari adeguamenti della LPP sono inseriti, conformemente al contesto, nel messaggio relativo alla prima revisione della LPP.

1.3.3 Disegno di legge sull'assicurazione per la maternità

Il disegno di legge federale del 18 dicembre 1998 sull'assicurazione per la maternità (D-LAMat; FF 1998 4493) proposto dal Consiglio federale e dal Parlamento è stato respinto nella votazione referendaria del 13 giugno 1999. Nell'avamprogetto relativo all'11^a revisione dell'AVS posto in consultazione era contenuta l'istituzione di una base costituzionale per l'aumento dell'IVA a favore dell'indennità per perdita di guadagno (IPG) e dell'assicurazione maternità (AMat) come prevedeva il disegno di LAMat. Il finanziamento di AVS, AI, IPG e AMat avrebbe dovuto essere disciplinato parallelamente nell'ambito di una concezione globale. In ragione della mancata

accettazione del disegno sull'assicurazione maternità, il presente messaggio sull'11ª revisione dell'AVS si limita dunque a una proposta di finanziamento dell'AVS e dell'AI.

1.3.4 Parere della Commissione federale dell'AVS/AI

Il 4 novembre 1997, la Commissione federale dell'AVS/AI si è espressa per la prima volta in merito ai possibili modelli di pensionamento flessibile nell'AVS, sull'armonizzazione delle condizioni per il diritto alla rendita per vedove e per vedovi, su questioni di fondo riguardanti il settore dei contributi nonché sulla determinazione delle nuove rendite e l'adeguamento di quelle correnti.

Nessuno dei modelli per il pensionamento flessibile ha incontrato un favore incondizionato, poiché ognuno presenta vantaggi e svantaggi specifici. La Commissione ha però riconosciuto la difficoltà di trovare una soluzione equilibrata dal profilo sociale, che sia finanziabile e attuabile a livello amministrativo.

La parificazione delle condizioni che danno diritto alla rendita per vedove e per vedovi, che tiene particolarmente conto delle vedove e dei vedovi più anziani con figli a carico e prevede un disciplinamento di transizione differenziato per le vedove è stata ben accolta, al pari degli altri temi oggetto della revisione.

Il 5 e il 15 maggio 1998, la Commissione federale dell'AVS/AI si è pronunciata – in parte deliberando congiuntamente con la Commissione federale per la previdenza professionale – in merito all'avamprogetto di 11ª revisione dell'AVS messo in consultazione.

La Commissione ha approvato all'unanimità l'abolizione della franchigia di cui beneficiano i pensionati ancora attivi professionalmente e a maggioranza l'aumento dell'aliquota contributiva a carico degli indipendenti come pure la soppressione della tavola scalare dei contributi.

L'età ordinaria di pensionamento fissata a 65 anni per le donne e per gli uomini è stata approvata a stretta maggioranza.

Riguardo al pensionamento flessibile nell'AVS fra i 62 e i 65 anni, la Commissione si è dichiarata in maggioranza favorevole alla rendita in caso di periodo di attività lucrativa più lungo e nettamente contraria a un'aliquota di riduzione dipendente dal reddito. Alcuni membri, sostenuti dalla maggioranza della Commissione, hanno proposto una riduzione attuariale minore come variante supplementare di flessibilizzazione. In un confronto tra i differenti modelli, le preferenze sono state date alla rendita di quiescenza in caso di periodo di attività più lungo sia rispetto alla riduzione dipendente dal reddito sia rispetto al decurtamento attuariale.

La Commissione si è dichiarata chiaramente favorevole anche alla possibilità dell'anticipazione parziale della rendita AVS (nel quadro dei modelli «periodo lavorativo più lungo» e «riduzione attuariale agevolata»).

La maggioranza ha peraltro sottolineato l'opportunità di sottoporre a consultazione tutti questi modelli di flessibilizzazione prescindendo dalle riserve di contenuto formulate.

La Commissione federale per la previdenza professionale ha rilevato la necessità di coordinare il più possibile il disciplinamento dell'età di pensionamento nella previdenza obbligatoria e nell'AVS, avendo però cura di non peggiorare l'attuale flessi-

bilità prevista dalla LPP. La Commissione ha preferito un modello che permette il pensionamento anche prima dei 62 anni, con prestazioni stabilite liberamente dall'istituto di previdenza, ritenendolo preferibile alla variante che obbliga l'istituto a garantire prima dell'età di 62 anni il livello di prestazioni raggiunto obbligatoriamente a 62 anni. La Commissione ha inoltre auspicato che l'inizio anticipato del processo di risparmio per la vecchiaia nella LPP sia posto in consultazione, esprimendo la propria preferenza per un periodo di transizione di 40 anni rispetto a un periodo di soli sei anni. La maggioranza si è dichiarata favorevole a una riduzione della rendita senza finanziamento supplementare mediante riacquisto.

La Commissione federale dell'AVS/AI ha respinto di stretta misura l'introduzione di condizioni unitarie per il diritto alla rendita per vedove e per vedovi.

Riguardo agli altri punti della revisione, la Commissione dell'AVS/AI si è pronunciata unanimemente per la reintroduzione del privilegio in caso di fallimento per i crediti di contributi AVS. Per quanto concerne la rinuncia ai contributi per remunerazioni di piccola entità (n. 3.2.1.2.2), ha chiesto, a stretta maggioranza, che la rispettiva soglia sia fissata a 2000 franchi e non a 1000 come proposto dal nostro Collegio. In prima lettura, la Commissione ha accettato l'introduzione dell'obbligo contributivo per le indennità giornaliere dell'assicurazione malattie e infortuni, ritornando sulla propria decisione in seconda lettura riguardo alle indennità dell'assicurazione malattie.

Il 22 giugno 1999, dopo la conclusione della procedura di consultazione, la Commissione federale dell'AVS/AI si è pronunciata in merito alla nostra nuova proposta concernente la flessibilizzazione dell'età di pensionamento nell'AVS (cfr. n. 3.1.3.3) che tiene conto delle critiche formulate in sede di procedura di consultazione circa i modelli originali. La Commissione ha approvato il nuovo modello che prevede una riduzione differenziata in caso di rendita anticipata. La maggioranza della Commissione ha accolto favorevolmente il criterio della cessazione dell'attività lucrativa quale condizione per la rendita anticipata contenuto in tale modello (cfr. n. 3.1.3.3.4.4). Non ha invece incontrato il consenso della maggioranza una proposta emanata da membri della Commissione, secondo cui le persone che continuano a esercitare un'attività lucrativa oltre l'età ordinaria di pensionamento non dovrebbero ricevere la propria rendita di vecchiaia. Soltanto a partire da un certo limite di età, per esempio 70 anni, questa condizione per il diritto alla rendita decadrebbe. Con i risparmi risultanti, le aliquote di riduzione potrebbero essere ridotte ulteriormente, in modo mirato, per il secondo e il terzo anno di rendita anticipata, escludendo le classi di stipendio più elevate. Un'altra proposta proveniente dalla Commissione, che intendeva fissare l'età di pensionamento ordinaria a 64 anni (anziché 65) per uomini e donne è stata respinta dalla maggioranza.

1.3.5 Risultati della consultazione

Il rapporto esplicativo e l'avamprogetto relativo all'11^a revisione dell'AVS sono stati posti in consultazione il 26 agosto 1998. Sono stati invitati a pronunciarsi i Cantoni, i Tribunali federali, i partiti, le associazioni centrali dell'economia e le altre organizzazioni interessate. La consultazione si è conclusa il 30 novembre 1998.

Sono pervenute 138 risposte, delle quali circa la metà da parte di organizzazioni e associazioni che hanno partecipato in modo spontaneo e generalmente si sono limitate a esprimersi su determinati temi che le concernono direttamente (specie sull'età

di pensionamento, sul nuovo disciplinamento delle rendite per vedove e per vedovi) oppure – in gran parte – chiedono d’inserire nell’11^a revisione dell’AVS nuovi temi quali la possibilità di estendere al lavoro di utilità pubblica gli accrediti per compiti educativi o assistenziali.

Le principali tendenze espresse nelle risposte possono essere riassunte come segue (anche se i dati in cifre sono forniti soltanto per i Cantoni, i partiti e le associazioni centrali dell’economia):

Sostegno ai principali obiettivi della revisione

I principali obiettivi dell’11^a revisione dell’AVS – il consolidamento finanziario dell’AVS mediante provvedimenti che interessano le entrate e le uscite, come pure l’introduzione di un’età di pensionamento flessibile – incontrano un ampio consenso. La necessità di assicurare il finanziamento dell’AVS a medio e lungo termine è incontestata.

Approvazione di massima, ma non senza riserve, al finanziamento supplementare dell’AVS/AI/IPG/AMat per mezzo dell’imposta sul valore aggiunto

In linea di massima, l’aumento progressivo dell’IVA destinato ad assicurare il finanziamento dell’AVS è ampiamente approvato (in particolare da 22 Cantoni, 6 partiti, 12 associazioni centrali dell’economia). È considerato giusto finanziare i maggiori oneri dovuti all’evoluzione demografica mediante i fondi dell’IVA. La grande maggioranza è contraria all’aumento degli oneri sociali. In diversi pareri si auspica che l’istituzione di una tassa sull’energia possa (eventualmente come soluzione di ripiego) contribuire al finanziamento dell’AVS.

Soltanto pochi partecipanti si pronunciano in merito all’opportunità di aumentare linearmente l’aliquota d’imposta per i beni di uso quotidiano, ossia degli stessi punti percentuali dell’aliquota ordinaria IVA, oppure semplicemente in modo proporzionale. Le opinioni sono discordanti: sono favorevoli all’aumento lineare cinque Cantoni e cinque associazioni centrali dell’economia; per motivi sociali, due Cantoni, un partito e due associazioni centrali dell’economia auspicano un aumento proporzionale dell’aliquota ridotta per i beni di uso quotidiano.

La proposta di concedere alla Confederazione di partecipare ai proventi del finanziamento supplementare a favore dell’AVS/AI dal momento che è confrontata con un fabbisogno finanziario supplementare in ragione del suo contributo accresciuto alle spese di tali rami assicurativi non ottiene il consenso di tutti. Sono favorevoli sei Cantoni e due associazioni centrali dell’economia; sono contrari due Cantoni, tre partiti e tre associazioni centrali dell’economia, argomentando che tale partecipazione ai proventi costituisce in realtà un aumento delle imposte che giova al risanamento della cassa federale e che la Confederazione si sgraverebbe in parte del suo contributo alle spese del primo pilastro.

La concezione di finanziamento globale proposta, che prevede una norma costituzionale che accorda alla Confederazione la competenza di riscuotere le necessarie entrate supplementari destinate all’AVS/AI/IPG/AMat non incontra un consenso unanime: da una parte, è accolta favorevolmente la concezione d’insieme unitamente alla procedura coordinata; dall’altra, si rifiuta di collegare il consolidamento dell’AVS al disciplinamento del finanziamento dell’AI, dell’IPG e dell’AMat. Otto Cantoni, un partito e sei associazioni centrali dell’economia si sono dichiarati esplicitamente favorevoli alla presa in considerazione del finanziamento AI; vi si oppongono cinque Cantoni, due partiti e due associazioni centrali dell’economia. Auspi-

cano una presa in considerazione dell'IPG e dell'AMat due Cantoni, un partito e cinque associazioni centrali dell'economia; la respingono sette Cantoni, tre partiti e quattro associazioni centrali dell'economia. Si ritiene particolarmente importante che il popolo e i Cantoni possano pronunciarsi separatamente sul finanziamento delle diverse assicurazioni sociali.

Opinioni discordanti sulla riduzione del grado di copertura del Fondo di compensazione dell'AVS

Approvano la riduzione del grado di copertura del Fondo di compensazione dell'AVS prescritto legalmente quattro Cantoni, un partito e un'associazione centrale dell'economia. Sono contrari un Cantone, due partiti e sette associazioni centrali dell'economia. Sebbene la riduzione del grado di copertura legale sia oggetto di critiche, nessun partecipante esige che siano realizzate ulteriori entrate supplementari al fine di raggiungere nuovamente il grado di copertura legale del 100 per cento.

Approvazione dell'uniformazione dell'età ordinaria di pensionamento per uomini e donne a 65 anni

Una netta maggioranza dei circa 80 partecipanti che si sono pronunciati in merito è favorevole a un'età ordinaria di pensionamento a 65 anni per entrambi i sessi. Due Cantoni, due partiti e quattro associazioni centrali dell'economia respingono questa proposta. Quasi tutti approvano la disposizione transitoria proposta.

Approvazione del principio di flessibilizzazione dell'età di pensionamento

Il principio di flessibilizzazione dell'età di pensionamento è ampiamente approvato. La possibilità di anticipare interamente o in parte la rendita è nel complesso accolta favorevolmente, al pari del margine di fluttuazione entro il quale è possibile anticipare la rendita. Tre Cantoni e un partito chiedono invece un margine di fluttuazione più ampio.

Rifiuto dei modelli di flessibilizzazione dell'età di pensionamento «Pensionamento in caso di attività lucrativa di lunga durata» e «aliquota di riduzione proporzionale al reddito»

I due modelli di flessibilizzazione da noi proposti sono nettamente respinti. In merito al «pensionamento in caso di attività lucrativa di lunga durata» sono espresse forti riserve, poiché si ritiene che sia svantaggioso per le donne, i disabili e per le persone che hanno seguito una lunga formazione; inoltre si dubita che sia possibile computare i periodi d'assicurazione svolti all'estero. Per quanto concerne il modello «aliquota di riduzione proporzionale al reddito» l'obiezione di massima è che si trova in contraddizione con il principio dei tre pilastri e della solidarietà; vi è un'opposizione a mescolare prestazioni dell'assicurazione e prestazioni legate ai bisogni nell'AVS. Anche per questo modello si temono seri problemi d'applicazione.

Opinioni contrastanti in merito al terzo modello di flessibilizzazione «Diminuzione della riduzione attuariale»

Le opinioni a proposito del terzo modello di flessibilizzazione, inserito nell'avamprogetto posto in consultazione su proposta della Commissione federale dell'AVS/AI sono estremamente divise. La maggior parte dei Cantoni, due partiti e diverse organizzazioni padronali sostengono tale modello. Due partiti, due associazioni centrali dell'economia e le organizzazioni dei lavoratori lo respingono fermamente.

Due partiti sono favorevoli a questo modello, ma a condizione che si adotti una soluzione che non influisca sui costi, ossia un'aliquota di riduzione giustificata dal punto di vista attuariale.

Approvazione di principio del coordinamento dei disciplinamenti relativi al pensionamento nell'AVS e nella LPP

La consultazione relativa alla prima revisione della LPP ha raggiunto risultati analoghi per quanto concerne l'età di pensionamento e il pensionamento «à la carte». È tuttavia controversa l'anticipazione del processo di risparmio per la vecchiaia volta ad assicurare il coordinamento con la flessibilizzazione nell'AVS. In particolare, sono stati oggetto di critica i costi e l'elevato onere amministrativo.

Reazione in maggioranza positiva al nuovo disciplinamento delle rendite per vedove e per vedovi

Il nuovo disciplinamento concernente le rendite per vedove e per vedovi, assieme alle disposizioni transitorie previste, è stato generalmente accolto positivamente. La maggior parte dei Cantoni è favorevole; cinque Cantoni auspicherebbero però una soluzione più generosa e tre Cantoni si oppongono a un nuovo disciplinamento. Cinque partiti concordano con le proposte, due sono contrari. Le associazioni centrali dell'economia sono in maggioranza favorevoli a un nuovo disciplinamento. Le opinioni degli altri partecipanti sono molto discordanti. Il nuovo disciplinamento è infatti rifiutato in particolare dalle organizzazioni femminili ed ecclesiastiche, mentre è reputato accettabile da molte associazioni di pensionati e disabili, seppure con riserve. Quale argomento a favore di un nuovo disciplinamento della rendita per vedovi e per vedove si adduce generalmente la realizzazione del postulato della parità di trattamento. La sostenibilità dal punto di vista sociale sarebbe assicurata dalle disposizioni transitorie. Anche i risparmi in materia di costi e le agevolazioni nell'applicazione sono ben accolti. Gli oppositori del progetto argomentano che la parità formale in realtà penalizza le donne, poiché tuttora non è realizzata la parità di opportunità tra uomo e donna. Per tale motivo, un nuovo disciplinamento sarebbe prematuro.

Ampio consenso ai tre provvedimenti in materia di contributi, concernenti l'aliquota contributiva degli indipendenti, la tavola scalare dei contributi e la franchigia per i pensionati che continuano ad esercitare un'attività lucrativa

L'aumento dell'aliquota contributiva per le persone che esercitano un'attività indipendente mediante l'allineamento a quella dei salariati è approvato da una vasta maggioranza. Ventitré Cantoni, quattro partiti e sei associazioni centrali dell'economia sono favorevoli a questo provvedimento volto a rafforzare la solidarietà e a realizzare la parità dei diritti; altre due associazioni centrali dell'economia l'accettano soltanto con riserva (auspicano un aumento più contenuto dell'aliquota di contribuzione). Sono contrari due partiti e quattro associazioni centrali dell'economia, poiché ritengono che ostacolano l'obiettivo di promuovere le piccole e medie aziende.

Anche il secondo provvedimento – un po' più controverso –, ossia la soppressione della tavola scalare dei contributi per gli indipendenti, è accolto con favore dalla maggioranza. Diciannove Cantoni, quattro partiti e sei associazioni centrali dell'economia, infatti, l'approvano in quanto favorisce la parità dei diritti e l'unificazione delle tariffe. Si sono opposti due partiti e sei associazioni centrali dell'economia,

ritenendo che renderebbe più difficile l'avvio di un'attività indipendente e richiederebbe misure sociali per alleviare l'onere contributivo degli indipendenti.

La soppressione della franchigia per i pensionati che continuano ad esercitare un'attività lucrativa incontra un ampio consenso. Fra le associazioni di pensionati che si sono espresse in merito, tre sono favorevoli e una contraria a tale abolizione. L'approvano inoltre 22 Cantoni, tre partiti e dodici associazioni centrali dell'economia. Un partito è contrario a questo provvedimento. Quale argomento a favore si adduce in particolare che, tenuto conto del miglioramento generale della situazione dei pensionati e della necessità di rafforzare la solidarietà tra le generazioni, una siffatta misura rappresenta una soluzione opportuna. Contro la soppressione della franchigia si obietta soprattutto che l'onere contributivo sarebbe eccessivo poiché i contributi non rifluiscono più nella formazione delle rendite.

Sostegno alla reintroduzione del privilegio dei crediti in caso di fallimento

Nell'avamprogetto posto in consultazione, la questione della reintroduzione del privilegio dei crediti in caso di fallimento per i contributi AVS, soppressa il 1° gennaio 1997, non figura tra le proposte di revisione da prendere in considerazione. Questa mancata considerazione si è scontrata con una decisa opposizione, in particolare da parte di associazioni centrali dell'economia (10) e dei Cantoni (18). Le persone intervenute chiedono che sia arrestato lo sviluppo sfavorevole risultante dalla perdita del vecchio privilegio e dalla diminuzione dei proventi dell'AVS, nonché l'aumento del numero dei procedimenti per risarcimento dei danni contro gli organi padronali.

2 Tendenze dello sviluppo demografico ed economico

2.1 Introduzione

L'andamento delle entrate e delle uscite dell'AVS dipende dall'evoluzione della popolazione e dell'economia come pure dalle disposizioni legali relative alle prestazioni e ai sistemi di finanziamento. Nei capitoli successivi sono illustrati gli aspetti demografici ed economici da tenere in considerazione nonché le ipotesi per l'elaborazione del conto economico dell'AVS.

2.2 Sviluppo demografico

Il finanziamento dell'AVS si basa sul principio della ripartizione. Questo significa che le attuali uscite dell'AVS – costituite principalmente dalle rendite pagate ai beneficiari – sono finanziate mediante le attuali entrate, ossia oltre ai contributi dello Stato e dal 1999 ai proventi dell'IVA, prevalentemente con i contributi dei dipendenti e degli indipendenti che non hanno ancora raggiunto l'età pensionabile. Il rapporto tra il numero dei beneficiari e quello di coloro che versano i contributi è dunque di fondamentale importanza per l'equilibrio finanziario dell'AVS.

Secondo lo scenario di riferimento dello sviluppo demografico in Svizzera³³, il rapporto tra i beneficiari e i contribuenti dell'AVS evolverà in modo particolarmente sfavorevole tra il 2005 e il 2035. Le principali cause di questa evoluzione sono:

- l'aumento del numero dei beneficiari AVS: le generazioni degli anni in cui si è verificato il maggior incremento demografico del dopoguerra («baby-boom», immigrazione) concludono la loro vita professionale;
- il calo delle nascite: il tasso di natalità è inferiore alla soglia che consente un rinnovo delle generazioni;
- l'aumento della speranza di vita dei beneficiari di rendite AVS: i progressi della medicina e la prevenzione aumentano l'età media dei decessi.

Nei prossimi decenni, l'AVS non solo dovrà versare rendite per un periodo mediamente più lungo, ma dovrà pure far fronte a un numero sempre crescente di beneficiari. Parallelamente, fino al 2010 è previsto un leggero aumento dei contribuenti attivi professionalmente, mentre a partire dal 2015 vi sarà una lieve flessione. Ciò è dovuto al fatto che gli effettivi delle giovani generazioni tendono a diminuire e che questa evoluzione non può essere compensata né con prevedibili movimenti migratori né grazie al tendenziale incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Questo trend negativo sarà frenato dall'aumento dell'età pensionabile delle donne.

Sulla base di differenti ipotesi relative all'evoluzione del tasso di natalità, della speranza di vita e delle migrazioni si possono elaborare diversi scenari demografici plausibili.

Dalla valutazione dei differenti scenari scelti dall'Amministrazione federale risulta che perfino quelli che ipotizzano un ringiovanimento demografico giungono a risultati analoghi riguardo all'invecchiamento demografico. Tutti gli scenari indicano un'evoluzione demografica sfavorevole per il finanziamento dell'AVS.

2.3 Sviluppo economico

Lo sviluppo economico incide notevolmente sulla situazione finanziaria dell'AVS. Le fluttuazioni economiche si ripercuotono in maniera più forte e rapida sulle entrate che sulle uscite dell'AVS. Questo è determinato dal fatto che l'attività economica influisce direttamente sull'evoluzione dei salari e dell'occupazione, e dunque anche sulla massa salariale soggetta all'obbligo assicurativo. Le prestazioni reagiscono invece in modo meno sensibile agli sviluppi economici, poiché le nuove rendite sono calcolate in base al reddito conseguito nel corso dell'intera vita lavorativa (gli ultimi anni incidono dunque in modo limitato) e le rendite correnti sono adeguate secondo l'indice misto³⁴.

In altri termini, più la crescita economica è forte, maggiore è lo sgravio del bilancio dell'AVS, dal momento che le entrate aumentano più velocemente delle uscite. Le recessioni producono l'effetto contrario: le entrate diminuiscono subito mentre le

³³ Scenario «Trend», in: Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1995-2050 (d/f), Ufficio federale di statistica, Berna 1996.

³⁴ Media aritmetica fra l'indice dei salari e quello dei prezzi; ossia, in caso di aumento dei salari e dei prezzi, le rendite sono adeguate all'inflazione e solo in misura del 50 per cento all'aumento dei salari reali.

uscite rimangono costanti. La crescita economica, che in generale comporta un aumento dei salari e dell'occupazione, ha quindi conseguenze positive per il finanziamento dell'AVS.

Per il futuro, è ancora ipotizzabile una forte crescita economica dell'economia svizzera? È difficile rispondere a questa domanda. Contrariamente all'evoluzione demografica, sulla quale si possono formulare previsioni affidabili a medio termine, le prospettive economiche sono molto più difficili da definire.

A livello internazionale³⁵ la situazione a medio termine si presenta piuttosto favorevole, con una lieve accelerazione della crescita economica contraddistinta da una migliore ripartizione geografica e da una certa concordanza culturale, politica ed economica a livello mondiale. In Europa lo sviluppo economico dipenderà dai progressi del processo d'integrazione, specie dalla realizzazione dell'Unità monetaria europea (UME) che dovrebbe stimolare la crescita per l'inizio del prossimo millennio.

L'economia svizzera, già fortemente inserita nel contesto internazionale, dovrebbe trarre profitto dal buon andamento dell'economia mondiale. Riguardo alla produttività, la Svizzera ha un certo vantaggio sulla concorrenza, che però si è progressivamente indebolito negli ultimi anni. Attuando numerose riforme strutturali e garantendo alcuni requisiti importanti per la competitività (livello di qualificazione, infrastrutture, stabilità politica, pace del lavoro ecc.) dovrebbe tuttavia essere possibile arrestare questa tendenza negativa e raccogliere i frutti degli sforzi di adeguamento attuati a partire dal 1990³⁶.

Un siffatto scenario darebbe un impulso alla crescita economica svizzera fino al 2010 circa. In seguito, per ragioni di ordine demografico, è prevedibile un rallentamento della crescita. L'Amministrazione federale sta tuttora elaborando un modello econometrico plausibile e trasparente, atto a quantificare tale evoluzione a lungo termine. Attualmente non esiste uno scenario di riferimento. Alcuni recenti lavori a disposizione dell'Amministrazione federale, sebbene vadano interpretati con la dovuta cautela, forniscono qualche indicazione in merito all'ordine di grandezza. Essi presuppongono che nei prossimi dieci anni la crescita economica reale si situi oltre l'uno per cento, per poi scendere al di sotto di tale livello.

Non è facile formarsi un giudizio uniforme sulla futura evoluzione del mercato del lavoro (cfr. n. 1.3.1.1). La pronosticata ripresa della crescita economica dovrebbe tuttavia influire sull'occupazione e sulla disoccupazione. Maggiori effetti sull'occupazione possono essere ottenuti eventualmente flessibilizzando il mercato del lavoro. Tendenzialmente, i salari reali dovrebbero aumentare conformemente all'atteso incremento della produttività e considerando che la popolazione attiva disponibile dovrebbe diminuire a partire dalla metà del prossimo decennio. La lotta alla disoccupazione dovrebbe trarre vantaggi dalla ripresa economica e dal progressivo calo dell'offerta di manodopera.

³⁵ I paragrafi successivi si basano sulle seguenti fonti: Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz bis 2010, Forschungsgemeinschaft KOF/SGZZ, in: *Ökonomische Rahmenbedingungen*, Jahresbericht 1997 zuhanden des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Teil II, gennaio 1998, S. Gallo/Zurigo.

³⁶ I risultati di numerose pubblicazioni sulla posizione del nostro Paese rispetto a piazze economiche concorrenti permette di concludere che l'economia svizzera rimarrà competitiva sia sul mercato interno che su quelli internazionali.

2.4

Scelta delle ipotesi considerate nell'allestimento del conto finanziario dell'AVS

È possibile simulare il conto finanziario dell'AVS per i prossimi anni con l'ausilio di un modello che tiene conto di ipotesi plausibili relative all'evoluzione delle varianti demografiche, economiche, istituzionali e giuridiche.

Per quanto riguarda il sistema delle prestazioni e di finanziamento, sono stati stabiliti due conti finanziari. Il primo, che funge da base di riferimento, si fonda sul sistema in vigore. Il secondo, che intendiamo esaminare in dettaglio, simula le ripercussioni finanziarie delle proposte contenute nell'11ª revisione dell'AVS.

Dal profilo demografico, il conto finanziario dell'AVS si basa sullo scenario A-00-95 «Trend» elaborato dall'Ufficio federale di statistica (UFS)³⁷. Lo scenario «Trend» ha sopravvalutato l'evoluzione della popolazione tra il 1995 e il 1998. Gli effetti di tale differenza sul modello AVS sono tuttavia limitati, poiché quest'ultimo si basa sui dati effettivamente rilevati nel 1998 e non sui dati previsti per lo stesso periodo dallo scenario. Il modello tiene pienamente conto di questa differenza iniziale sugli effettivi dei prossimi anni operando un adeguamento meccanico dello scenario. È ancora troppo presto per stabilire se si tratti di un effetto congiunturale oppure se occorra rivedere le ipotesi concernenti la dinamica demografica a più lungo termine. I lavori relativi all'analisi in questione avranno inizio nell'autunno del 1999, quando l'UFS elaborerà una nuova serie di scenari sull'evoluzione demografica.

Nel modello, la valutazione economica parte dal presupposto che i salari e i prezzi aumenteranno. Le ipotesi fino al 2003 concordano con i dati del preventivo 2000 dell'Amministrazione federale delle finanze e con il piano finanziario per il periodo dal 2001 al 2003. Tali dati corrispondono a una valutazione molto prudente dello sviluppo economico. A partire dal 2004 le previsioni si fondano sullo scenario di riferimento del rapporto IDA FiSo. Questo scenario, che prevede una crescita economica annua dell'1,3 per cento e quindi un aumento annuo della produttività e dei salari reali dell'1 per cento entro il 2010, sembra costituire un'ipotesi plausibile e oculata, che corrisponde peraltro alle tendenze economiche esposte sopra³⁸.

2.5

Bilancio e proposte

L'evoluzione demografica è chiaramente sfavorevole alla situazione finanziaria dell'AVS. È molto più difficile stabilire pronostici circa l'evoluzione economica. Tuttavia, nell'attuale contesto economico globale e nazionale, si può presumere che nei prossimi dieci anni la crescita economica si ripercuoterà positivamente sulle finanze dell'AVS.

Proponiamo di analizzare le conseguenze finanziarie di due sistemi di finanziamento e delle prestazioni – quello attuale e un sistema che tiene conto delle proposte formulate nel presente messaggio – con l'ausilio di un modello di simulazione del

³⁷ Ufficio federale di statistica, Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1995-2050 (d/f), Berna, 1996.

³⁸ Anche IDA FiSo, nelle sue ipotesi di crescita annua della produttività e dei salari reali per il periodo 2010-2025, ha prospettato un tasso dell'1%. Tenendo conto dell'evoluzione demografica e di tassi d'occupazione costanti, al momento del calcolo si otteneva una crescita economica dello 0,5%. Attualizzando le basi di calcolo, si giunge oggi a una crescita economica implicita dello 0,7%.

mestiche. Questo capitolo si basa al riguardo essenzialmente sui lavori del gruppo di lavoro IDA FiSo 1. Esso si occupa anche di questioni specifiche in relazione con l'una o l'altra fonte di finanziamento. Intendiamo al riguardo segnatamente la partecipazione dell'ente pubblico alle entrate supplementari derivanti da un aumento dell'IVA, l'incremento lineare o proporzionale delle aliquote privilegiate dell'imposta sul valore aggiunto e i principi da seguire, nel caso in cui si vorrà far confluire nelle opere sociali le entrate provenienti da una futura tassa sull'energia.

3.1.1.2.2 Deduzioni salariali

Le aliquote di contribuzione obbligatorie prelevate sui salari ammontano in Svizzera al 10,1 per cento per le assicurazioni AVS/AI/IPG e al 3 per cento per l'assicurazione contro la disoccupazione. A queste si aggiungono i contributi alla previdenza professionale, agli assegni familiari e all'assicurazione contro gli infortuni, che a seconda del ramo d'assicurazione sociale, dell'impresa o del Cantone possono variare sensibilmente. Le deduzioni salariali dal reddito lordo sono in Svizzera relativamente esigue se confrontate con il resto del mondo. Accertando l'onere fiscale globale sul reddito del lavoro (vale a dire tenendo conto delle imposte sul reddito), otteniamo per la Svizzera un valore del 24,1 per cento del PIL per l'anno 1996³⁹. Rispetto agli Stati dell'UE, al Giappone e agli Stati Uniti, il carico fiscale del lavoro in Svizzera si situa all'incirca nella media di questi Stati. La maggior parte dei Governi adotta oggi una politica che tenta di evitare un aumento delle deduzioni dai salari. Per garantire i vantaggi concorrenziali di cui la Svizzera gode ancora in questo settore soprattutto rispetto agli Stati limitrofi, le deduzioni salariali non devono essere aumentate a medio termine.

Questa politica economica si basa sulla riflessione che un aumento delle deduzioni salariali provocherebbe un aumento dei costi di produzione. In passato si è potuto assistere sul lungo periodo a un trasferimento dei costi salariali accessori ai salari netti. In ogni caso, le possibili ripercussioni sui salari variano da un settore all'altro, rispettivamente da un'impresa all'altra. Questo dipende dalle possibilità di sostituzione del fattore lavoro attraverso una maggiore considerazione dei fattori di produzione capitale ed energia, come pure attraverso le possibilità di trasferimento a breve termine degli elevati costi di produzione sui prezzi. In generale, le persone maggiormente colpite da simili processi di trasferimento sui salari netti, dalla soppressione di posti di lavoro e da trasferimenti della produzione all'estero sono i lavoratori a basso reddito, che occupano posti poco qualificati e con basso valore aggiunto.

Almeno due ragioni giustificano però il proseguimento di un finanziamento dell'AVS e dell'AI mediante il sistema della trattenuta percentuale sui salari. In primo luogo, il principio d'equivalenza (le prestazioni dipendono dai contributi versati) conferisce a questo sistema di finanziamento una certa legittimità. La rendita di vecchiaia rappresenta in parte un reddito differito nel tempo, fatto questo che spiega il grande consenso di cui godono i contributi presso gli assicurati. Inoltre, le deduzioni dai salari garantiscono il principio di solidarietà caratteristico del primo pilastro. I contributi sono prelevati dal reddito senza un tetto massimo, mentre l'ammontare delle rendite è limitato a un importo massimo⁴⁰.

³⁹ Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1997, OCSE, Parigi 1998.

⁴⁰ A partire da 72 000 franchi il reddito annuo medio determinante non è più destinato a formare la rendita.

Non va inoltre dimenticato che la massa salariale rimane una base stabile per il finanziamento delle assicurazioni sociali⁴¹.

3.1.1.2.3 Partecipazione dell'ente pubblico alle spese

3.1.1.2.3.1 Considerazioni generali

A seguito dei ripetuti disavanzi budgetari, il risanamento delle finanze statali è assunto a obiettivo prioritario. Finanze sane permettono di guardare al futuro dell'economia con maggiore tranquillità. Sul fronte delle entrate, il margine di manovra è ridotto, tanto più che l'ente pubblico non può aumentare a piacimento le imposte dirette per le persone fisiche e giuridiche, senza indebolire così facendo la crescita economica. Per quanto riguarda le spese sociali, lo Stato ha assunto impegni che occorre ossequiare, dal momento che questi si fondano perlopiù esplicitamente sulla volontà del popolo. Dato che un aumento della partecipazione dell'ente pubblico alle spese dell'AVS e dell'AI è quindi fuori discussione, gli sforzi finanziari devono mirare a mantenere e a consolidare la partecipazione finanziaria dell'ente pubblico nella misura attuale.

3.1.1.2.3.2 Partecipazione della Confederazione alle entrate supplementari

Il mantenimento delle attuali quote di finanziamento alle spese (20% per l'AVS e 50% per l'AI) provoca ogni anno nei budget dei diversi enti pubblici un onere crescente sia in valori assoluti sia in valori relativi. Questo si spiega con il fatto che le uscite dell'AVS e soprattutto dell'AI aumentano più rapidamente delle entrate fiscali dell'ente pubblico. Per la Confederazione, che deve sopportare la maggior parte della partecipazione finanziaria dell'ente pubblico, l'evoluzione demografica rappresenta come per i due rami delle assicurazioni sociali un problema finanziario di notevole importanza. Le nuove misure di finanziamento previste nell'11^a revisione dell'AVS devono quindi anche servire a stabilizzare il carico supplementare del budget, che risulta dall'evoluzione delle spese dell'AVS e dell'AI. A questo punto occorre nuovamente, e per gli stessi motivi, rimandare al principio che era già stato applicato per l'utilizzazione dei proventi raccolti dal punto percentuale supplementare dell'AVS e dell'AI sarà coperto sino al 2010 da aumenti dell'IVA, proponiamo di far confluire una parte di queste nuove entrate dell'IVA nelle riserve della Confederazione previste per il finanziamento di queste opere sociali. La quota delle entrate non deve superare la quota della Confederazione alle spese dell'AVS e dell'AI.

Non è tuttavia previsto un corrispondente sgravio per i Cantoni. La Confederazione può fare affidamento soltanto su due principali fonti di entrate (imposta federale diretta, imposta sul valore aggiunto). Inoltre, la quota dei Cantoni al finanziamento dell'AVS/AI è più modesta e con la nuova perequazione finanziaria sarà completamente soppressa.

⁴¹ Cfr. n. 131.

Queste nuove entrate a destinazione vincolata per la Confederazione non devono in nessun caso vanificare gli attuali sforzi di stabilizzazione delle finanze federali. Esse permettono unicamente di evitare un nuovo aumento al di sopra della media del carico del budget della Confederazione legato all'invecchiamento demografico e allontanano quindi il rischio di un futuro peggioramento della situazione del budget imputabile a fattori demografici. Il pericolo di utilizzare le entrate dell'IVA destinate all'AVS e all'AI per risanare le finanze federali è escluso perché la quota della Confederazione ammonta al massimo alla quota del suo finanziamento per l'AVS e l'AI. Le corrispondenti entrate devono essere attribuite in maniera vincolata alle riserve della Confederazione per questi due rami assicurativi.

3.1.1.2.4 IVA

3.1.1.2.4.1 Considerazioni generali

L'IVA presenta il vantaggio di non gravare direttamente i salari, né gli investimenti o le esportazioni. Si ammette che l'IVA è trasferita a lungo termine sui prezzi dei beni e servizi. Essa grava quindi tutti i redditi al momento del consumo. Dato che quest'ultimo rappresenta una base d'imposizione stabile e poco mobile, l'IVA consente un elevato potenziale di entrate. L'IVA presenta quindi indiscussi vantaggi rispetto ad altre forme d'imposizione. Questo si palesa peraltro anche nel fatto che, a livello internazionale, si preferisce tendenzialmente questa forma d'imposizione indiretta. Rispetto agli Stati dell'OCSE, il rapporto fra il carico delle imposte dirette e quelle indirette in Svizzera è chiaramente favorevole alle imposte dirette.

In considerazione delle ripercussioni delle imposte sui prezzi e di riflesso sui salari (imposizione fiscale effettiva), l'IVA può avere a medio e a lungo termine le stesse ripercussioni sull'economia nazionale delle deduzioni salariali. La fase transitoria, durante la quale i soggetti economici adeguano il loro comportamento, riveste di conseguenza un ruolo chiave. Da questo profilo, un aumento dell'IVA ha il vantaggio di non perturbare repentinamente l'equilibrio economico, dato che l'aumento di quest'imposta agisce lentamente sui costi di produzione.

Alla luce di considerazioni sociopolitiche, i beni di consumo quotidiano beneficerebbero di un'aliquota ridotta pari al 2,3 per cento rispetto all'aliquota normale del 7,5 per cento. Tenendo conto degli aspetti di politica strutturale e della situazione congiunturale negli anni Novanta, il Parlamento ha concesso temporaneamente anche un'aliquota speciale IVA per le prestazioni del settore alberghiero. Quest'aliquota speciale ammonta oggi al 3,5 per cento.

Come tutte le altre deduzioni dal reddito reale, anche l'effetto dell'IVA sui prezzi è quello di diminuire il potere d'acquisto delle economie domestiche. Secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il carico provocato dall'IVA per le economie domestiche, che dispongono di un reddito fra i 40 000 e i 100 000 franchi, è ampiamente proporzionale al reddito. Il carico, espresso in per cento rispetto al reddito, diminuisce per i redditi elevati ed aumenta per i redditi bassi. L'aliquota IVA ridotta per beni di consumo quotidiano attenua l'effetto degressivo dell'IVA sui redditi, senza però poterlo eliminare completamente.

Le ripercussioni sociali di un aumento dell'IVA appaiono tuttavia sopportabili per i redditi bassi. Il maggior carico potenziale annuo derivante da un incremento delle diverse aliquote IVA di un punto ammonta a circa 200 franchi per le economie do-

mestiche con un reddito annuo di 40 000 franchi. Questo aggravio in realtà potrebbe risultare a medio o a lungo termine senz'altro inferiore, tanto più che, nelle sue stime, l'AFC è partita dal presupposto che l'IVA sarà trasferita completamente sui prezzi.

L'Ufficio federale di statistica (UST) ha quantificato l'entità del trasferimento dell'IVA sui prezzi al momento della sua introduzione nel 1995 e sta attualmente ripetendo l'operazione per l'aumento entrato in vigore il 1° gennaio 1999. Mentre nel 1995 l'IVA è stata trasferita nella misura dell'85 per cento sui prezzi, l'aumento avvenuto all'inizio del 1999 dovrebbe ripercuotersi solo nella misura del 65 per cento secondo le stime provvisorie disponibili a fine aprile. La differenza può essere spiegata con l'accresciuta concorrenza (telecomunicazioni, agricoltura) e una chiara diminuzione dei costi di produzione. Stime più precise del carico dovuto all'IVA sui diversi tipi di economie domestiche saranno fornite dalla nuova rilevazione dei redditi e dei consumi 1998 (EVE 98) dell'UST.

3.1.1.2.4.2 Aumento lineare dell'IVA

In caso di aumento dell'IVA ci si riferisce sempre all'aliquota normale. Prendiamo come esempio un aumento da 7,5 all'8,5 per cento, vale a dire di un punto. L'aumento delle aliquote IVA ridotte (2,3% per l'aliquota ridotta e 3,5% per l'aliquota speciale per prestazioni del settore alberghiero) può avvenire solo in due modi: queste due aliquote vengono pure aumentate di un punto percentuale (aumento lineare) oppure l'aumento avviene in modo che il rapporto fra l'aliquota normale e quella ridotta rimanga uguale (aumento proporzionale). Di conseguenza, le aliquote ridotte, espresse in punti percentuali IVA, aumentano meno fortemente delle aliquote normali. Nel nostro esempio, in caso di aumento lineare, l'aliquota ridotta passerebbe al 3,3 per cento e l'aliquota speciale al 4,5 per cento mentre, in caso di aumento proporzionale, l'aliquota ridotta e l'aliquota speciale passerebbero rispettivamente al 2,6 per cento e al 4,0 per cento.

Per l'aumento di un punto IVA a favore dell'AVS/AI dal 1° gennaio 1999 («per cento demografico») si è deciso di optare per un aumento proporzionale. Per questa decisione sono state determinanti le circostanze concrete di quel momento, sebbene il Consiglio degli Stati avesse chiaramente fatto notare che questa decisione non pregiudicava in nessun modo gli aumenti futuri (BU 1997 S 1254 segg.).

Dato che l'aumento dell'IVA deve servire a raccogliere nuove entrate per le opere sociali, s'impone un aumento lineare. Le entrate in caso di aumento proporzionale sono inferiori del 13,6 per cento alle entrate provenienti da un aumento lineare (vale a dire circa 350 mio di fr. in caso di aumento di un punto dell'aliquota normale). In altre parole, in caso di aumento proporzionale sarebbe necessario aumentare più sensibilmente o prima del previsto l'aliquota normale per poter conseguire un volume fiscale uguale a quello procurato da un aumento lineare (ciò che si ripercuoterebbe anche sulle aliquote ridotte).

In caso di aumento proporzionale, le differenze in valori assoluti fra le tre aliquote IVA diverrebbero inoltre sempre più grandi. A lungo termine, questo fenomeno può portare in determinati settori a notevoli distorsioni della concorrenza. Anche dal profilo dell'economia nazionale è pertanto da preferire un aumento lineare a uno proporzionale.

Contro un aumento lineare dell'IVA vi è principalmente il fatto che in tal modo il carico fiscale sulle economie domestiche di condizione modesta risulta più sensibile. Rispetto alle economie domestiche più agiate, le economie domestiche economicamente deboli utilizzano effettivamente gran parte del loro reddito per beni di prima necessità. Se questi beni fossero aumentati solo in misura proporzionale, il loro budget sarebbe di conseguenza meno fortemente gravato dall'IVA. Valutando questo fatto, occorre però anche pensare che i redditi alti approfitterebbero parimenti delle agevolazioni fiscali sui beni di prima necessità. Questa diminuzione delle entrate fiscali dovrebbe di conseguenza essere compensata da un carico supplementare sul potere d'acquisto dell'insieme delle economie domestiche. D'altro canto, non bisogna nemmeno dimenticare che il numero delle economie domestiche con almeno una persona attiva che dispongono solo di un reddito inferiore ai 40 000 franchi è relativamente contenuto. Per i beneficiari di rendite e per altre persone che dipendono da un reddito di trasferimento (rendite, assistenza sociale ecc.) l'adeguamento delle prestazioni al rincaro contribuisce in parte alla salvaguardia del potere d'acquisto.

Dal profilo amministrativo, l'aumento lineare delle aliquote IVA presuppone un nuovo calcolo della deduzione forfettaria dell'imposta precedente secondo l'articolo 8 capoverso 2 lettera h numero 3 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (nuova Cost. art. 196 n. 14 cpv. 1 lett. h n. 3). L'aliquota della deduzione forfettaria dell'imposta precedente (deduzione dell'IVA dovuta per l'acquisto di prodotti agricoli da produttori originari non assoggettati all'imposta) è oggi identica a quella dell'aliquota fiscale ridotta. In caso di aumento lineare delle aliquote IVA, questo non succederebbe più: bisognerebbe infatti considerare quattro aliquote invece delle attuali tre. Inoltre, sarà necessaria una nuova suddivisione delle diverse branche secondo le aliquote fiscali del saldo, eventualmente connessa con l'introduzione di aliquote fiscali supplementari del saldo. Per la determinazione delle maggiori entrate destinate alle assicurazioni sociali provenienti da un aumento delle aliquote IVA occorre infine determinare una nuova chiave. Questi problemi tecnici non sono comunque insormontabili.

Sulla base di queste riflessioni proponiamo un aumento lineare dell'aliquota IVA per i beni di consumo quotidiani

3.1.1.2.5 Tassa sull'energia

3.1.1.2.5.1 Considerazioni generali

Attualmente in Svizzera si riscuotono già diverse tasse sull'energia. A livello federale troviamo l'imposta sugli oli minerali (carburanti e combustibili), nonché l'imposta sul valore aggiunto sui vettori energetici. L'imposizione dell'energia procura alla Confederazione proventi pari a oltre cinque miliardi di franchi all'anno. Dal profilo dell'economia nazionale vi è ancora un certo margine di manovra per aumentare l'imposizione dell'energia. Tenuto conto del contesto internazionale e in particolare dei prezzi dei carburanti applicati nei Paesi limitrofi, questo è però limitato. Sebbene la concretizzazione di una tassa sull'energia presenti ancora numerosi quesiti aperti, secondo le prime valutazioni dei proventi si prevedono possibili entrate supplementari di diversi miliardi di franchi.

La quota dei costi dell'energia in base al valore lordo della produzione globale svizzera ammonta al 3,1 per cento circa. Un'imposta sull'energia fissata tenendo in considerazione i prezzi all'estero esplicherebbe di conseguenza solo un effetto contenuto sui costi di produzione dell'economia svizzera. Inoltre, una pianificazione trasparente e un'introduzione graduale della tassa contribuirebbero a contenere il più possibile le conseguenze negative della tassa sulla crescita economica, dato che le imprese disporrebbero di sufficiente tempo per gli adeguamenti necessari.

Mentre gli effetti di una tassa sull'energia per l'economia svizzera appaiono in generale sopportabili, lo stesso non si può dire per alcuni settori dell'industria ad alto consumo energetico. Di fronte alla concorrenza internazionale, è possibile che queste imprese sospendano le loro attività in Svizzera. Per questa ragione, vi è consenso unanime sul fatto che per questi settori occorrerà fissare particolari disposizioni sino all'introduzione di un'imposizione dell'energia armonizzata a livello internazionale.

L'energia è, da un lato, un fattore di produzione come il lavoro o il capitale, ma dall'altro è anche e soprattutto un bene di consumo. La tassa sull'energia colpirebbe quindi in primo luogo le economie domestiche. Queste utilizzano direttamente il 55 per cento circa dell'energia consumata in Svizzera, ad esempio sotto forma di elettricità per l'illuminazione, benzina per l'auto o olio da riscaldamento. L'introduzione di una tassa sull'energia graverebbe doppiamente le economie domestiche. Da un lato, queste dovrebbero sostenere i maggiori costi di produzione che le imprese tenterebbero di caricare sui prezzi dei beni e dei servizi. Dall'altro, dovrebbero pagare prezzi più elevati per l'energia consumata direttamente. Ne risulterebbe una contrazione del potere d'acquisto delle economie domestiche.

Per quanto riguarda le conseguenze economiche e sociali, un'imposizione supplementare dell'energia sarebbe quindi equiparabile in gran parte a un'imposta di consumo. Dal profilo sociale, l'introduzione di una tassa sull'energia si ripercuoterebbe per contro in maniera lievemente degressiva rispetto a un aumento dell'imposta sul valore aggiunto.

L'evoluzione dei proventi di una tassa sull'energia dipende dal livello della stessa. Una tassa troppo elevata avrà un effetto moderatore sul consumo energetico. I proventi dapprima elevati diminuiranno progressivamente. In presenza di un tasso moderato, i proventi rimarranno in un certo senso costanti. Dato che il primo caso si ripercuoterà senza dubbio negativamente sulla crescita economica, occorre prevedere in pari tempo anche una rapida diminuzione dei proventi legati ad altre imposte. Per ragioni di politica fiscale, bisogna quindi optare per la seconda soluzione, che lascia sperare in proventi durevoli. Tuttavia, una simile tassa moderata sull'energia non è in grado di coprire il fabbisogno finanziario supplementare dell'AVS e dell'AI. I proventi che potrebbero derivare da una tassa moderata sull'energia non vanno tuttavia nemmeno sottovalutati, poiché ammontano infatti a diversi miliardi di franchi.

3.1.1.2.5.2 Riforma fiscale ecologica pianificata

Prevediamo di attuare rapidamente una riforma fiscale che tenga conto di criteri ecologici. L'obiettivo è l'introduzione di una tassa sull'energia nell'ambito dell'attuazione del nuovo regime finanziario della Confederazione, che dovrà entrare in vigore prima dello scadere del sistema vigente nel 2006. Una simile riforma presuppone l'elaborazione di una base costituzionale corrispondente. Il Parlamento ha

trattato questo oggetto già nell'ambito della nuova legge sull'energia nonché, successivamente, in occasione dell'elaborazione di due controprogetti a due iniziative popolari nel settore della politica energetica.

Nella sessione autunnale 1999, l'Assemblea federale ha adottato un controprogetto all'«iniziativa energia e ambiente»⁴² proponendo al riguardo di completare l'articolo 24^{octies} della Costituzione federale con i nuovi capoversi 5-9. La nuova norma costituzionale dovrà permettere alla Confederazione di riscuotere un'imposta speciale sui vettori energetici non rinnovabili. Il provento dovrà essere utilizzato integralmente per sgravare l'economia di una parte dei costi salariali accessori obbligatori. L'Assemblea federale ha inoltre adottato un controprogetto all'«iniziativa solare»⁴³, secondo il quale le disposizioni transitorie della Costituzione federale devono essere completate con un nuovo articolo 24, che sancisce la riscossione di una tassa d'incitamento a destinazione vincolata durante un periodo di 10 anni. Il provento deve servire a finanziare provvedimenti di politica energetica. Le due iniziative e i relativi controprogetti dovranno essere sottoposti contemporaneamente in votazione a popolo e Cantoni.

Il progetto relativo al nuovo regime finanziario con incentivi ecologici, già annunciato dal nostro Consiglio per la consultazione, dovrà contenere una legge che disciplini mediante decreto, sempre che la norma costituzionale e la disposizione transitoria siano accettate da popolo e Cantoni, la riscossione delle tasse, la diminuzione dei punti percentuali sui salari nonché le misure di promozione nell'ambito della politica energetica. Dato che la scelta dell'assicurazione sociale, i cui contributi assicurativi saranno ridotti dopo l'introduzione della tassa sull'energia, non sarà operata a livello costituzionale, questo punto sarà oggetto di un esame approfondito nel progetto destinato alla consultazione. A tempo debito decideremo il contenuto del pacchetto che andrà in consultazione, come pure il momento dell'avvio di quest'ultima. Tali decisioni dovranno essere prese conoscendo la data della votazione sulle iniziative «energia e ambiente» e «solare» nonché i controprogetti delle vostre Camere.

3.1.1.2.6 Altre fonti di finanziamento

Il gruppo di lavoro IDA FiSo 1 ha esaminato fonti di finanziamento alternative per le opere sociali per proporre infine le soluzioni summenzionate. Dalla pubblicazione del rapporto, il Parlamento ha espresso un certo interesse per altri modi di finanziamento⁴⁴ che evitano un aggravio supplementare del fattore di produzione lavoro. Queste altre fonti di finanziamento saranno illustrate brevemente di seguito.

⁴² Decreto federale dell'8 ottobre 1999 sull'iniziativa popolare volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa energia e ambiente).

⁴³ Decreto federale dell'8 ottobre 1999 sull'iniziativa popolare per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare).

⁴⁴ Mozione Hafner Ursula 96.3213, Imposta federale di successione e donazione quale contributo al finanziamento dell'AVS. Mozione Rechsteiner Paul 96.3584, Introduzione di un'imposta sugli utili di capitale. Postulato CSS-CN 98.3220, Assicurazioni sociali. Imposta sul valore aggiunto lorda delle imprese. Mozione Jaquet-Berger 99.3262, Introduzione di un'«imposta sociale».

3.1.1.2.6.1 Imposta sugli utili di capitale

Non solo a livello federale, ma anche in tutti i Cantoni gli utili di capitale realizzati sulla sostanza mobile privata sono esenti da imposta. Questo disciplinamento viene oggi messo in discussione poiché questa esenzione non rispetta il principio secondo cui il contribuente dev'essere tassato sulla base della sua capacità economica.

Un'eventuale imposta sugli utili di capitale solleva numerose questioni pratiche, che non devono essere esaminate in dettaglio in questa sede. Per il finanziamento delle opere sociali è importante stabilire quanto procurerebbe una simile imposta. Dalle stime effettuate dall'Amministrazione federale sulla base di un'aliquota media del 15 per cento risultano alcune centinaia di milioni di franchi all'anno. Un simile provento, che sottostà peraltro alle oscillazioni della borsa, potrebbe rivestire soltanto un ruolo secondario nella copertura del fabbisogno finanziario supplementare dell'AVS rispetto ad altre fonti di finanziamento.

3.1.1.2.6.2 Imposta sul reddito lordo delle imprese

Dato che i contributi delle imprese alle assicurazioni sociali gravano unicamente sulla massa salariale, si favorisce una crescita economica che crea pochi posti di lavoro. Alla luce di questa constatazione, gli economisti propongono di adottare una base d'imposizione che si riferisca al reddito lordo delle imprese. Questo reddito include i costi del personale nonché l'eccedenza d'esercizio lorda che serve a indennizzare il donatore di capitale e a finanziare i mezzi di produzione. Introducendo una sorta d'imposta sul capitale, si potrebbero finanziare le opere sociali e in pari tempo ridurre il carico del lavoro. Lo svantaggio più importante in questo contesto è però il fatto che questa imposta grava globalmente il prodotto interno lordo, quindi anche gli investimenti e le esportazioni con ripercussioni sfavorevoli sull'evoluzione futura dell'attività economica in Svizzera e, di riflesso, anche sul mercato del lavoro.

3.1.1.2.6.3 Imposta sociale generale

L'imposta sociale generale è un'imposta percentuale su tutto il reddito delle persone fisiche. La base di calcolo dell'imposta, che comprende il reddito lavorativo, il reddito di trasferimento (ad es. rendite) nonché i redditi della sostanza e degli investimenti di capitali, è più completa di quella dei contributi alle assicurazioni sociali o dell'imposta sul reddito. Di conseguenza, anche un'aliquota d'imposta moderata procura un reddito soddisfacente. Le entrate delle imposte sociali generali avrebbero una destinazione vincolata e sarebbero utilizzate per le assicurazioni sociali che si basano sul principio della solidarietà.

Il gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive finanziarie delle assicurazioni sociali» (IDA FiSo) ha esaminato il modello di un'imposta sociale generale. Dal rapporto IDA FiSo 1 si evince che un'imposta sociale generale procurerebbe anche con aliquote basse un reddito soddisfacente, dato che il substrato fiscale corrisponde al reddito della popolazione. Secondo il parere di IDA FiSo 1, questo modello si addice al finanziamento delle prestazioni sociali, che profittano ampiamente all'intera società. L'introduzione di un'imposta sociale generale sgraverebbe le imprese da deduzioni salariali che, per loro natura, non dovrebbero entrare in linea di conto

per finanziare prestazioni generali. Inoltre, il finanziamento potrebbe essere ripartito equamente su tutte le economie domestiche. Un'imposta sociale generale è stata fra l'altro introdotta nel 1991 in Francia per finanziare gli assegni familiari.

La riscossione di un'imposta sociale non comporta solo vantaggi. Nel rapporto IDA FiSo 1, si evidenziano in particolare problemi di carattere amministrativo e possibili difficoltà sociali al momento dell'imposizione di redditi di trasferimento. Si menziona pure il fatto che un'imposta sociale generale entra in concorrenza con le imposte dirette sul reddito della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. L'IDA FiSo 1 giunge pertanto alla conclusione che sia più ragionevole concentrarsi sulle alternative di finanziamento esistenti e non sull'introduzione di un'imposta completamente nuova. Riteniamo questa analisi pertinente.

3.1.1.2.7 Sintesi

Dal confronto delle diverse fonti di finanziamento si nota che nessuna di queste potrebbe essere preferita a priori per coprire il fabbisogno finanziario dell'AVS e dell'AI. Ogni fonte di finanziamento presenta sia vantaggi sia svantaggi. Per questa ragione, l'attuale combinazione di diverse fonti di finanziamento rappresenta la soluzione più adeguata dal profilo di un finanziamento equilibrato e solido. Un finanziamento sia mediante deduzioni salariali sia mediante imposte dirette e indirette garantisce nel migliore dei modi la stabilità finanziaria delle assicurazioni interessate e consente di tener conto della situazione economica nonché delle possibilità di contribuzione degli assicurati. I rapporti IDA FiSo 1 e 2 erano giunti alla stessa conclusione, sebbene nel secondo rapporto i risultati dell'approccio teorico fossero stati studiati mediante diversi modelli econometrici.

Mentre un'unica fonte di finanziamento non sarebbe in grado da sola di garantire il finanziamento completo delle assicurazioni sociali, l'interrogativo circa la copertura del fabbisogno finanziario *supplementare* si pone in maniera diversa. In questo contesto dinamico, dev'essere considerato il carico fiscale che si basa attualmente sui singoli substrati fiscali. Un aumento eccessivo di questo carico avrebbe ripercussioni problematiche.

Nell'ambito delle deduzioni salariali, la Svizzera si trova ancora in una situazione favorevole rispetto ai Paesi limitrofi. Per tutelare i propri vantaggi concorrenziali, deve però rinunciare per ora ad aumentare i contributi in questo settore. Anche per le imposte dirette il margine di manovra è molto ridotto, dato che aliquote molto elevate possono pure ripercuotersi negativamente sulle entrate fiscali.

Sulla base dell'attuale livello e della stabilità del reddito, l'imposta sul valore aggiunto presenta indubbiamente significativi vantaggi per la copertura del fabbisogno finanziario supplementare delle assicurazioni sociali. A breve termine l'imposta sul valore aggiunto non si traduce in un aggravio diretto né dei costi del lavoro né degli investimenti o delle esportazioni. L'introduzione di una tassa sull'energia non garantisce la stessa sicurezza a livello di proventi e la stessa efficacia economica dell'imposta sul valore aggiunto, ma può essere presa in considerazione per completare l'imposta sul valore aggiunto. Questo varrebbe anche per un'imposta sociale generale. Le rimanenti imposte esaminate non entrano per il momento in linea di conto per il finanziamento dell'AVS e dell'AI.

Raccomandiamo pertanto di mantenere l'attuale sistema di finanziamento e di lasciare invariate le aliquote di contribuzione per le deduzioni salariali e la partecipazione proporzionale dell'ente pubblico alle spese. Per coprire il fabbisogno finanziario supplementare proponiamo di ricorrere all'imposta sul valore aggiunto. L'introduzione di una tassa sull'energia quale complemento all'imposta sul valore aggiunto non è da escludere e dipenderà dai lavori in corso relativi alla riforma fiscale ecologica.

L'invecchiamento demografico si traduce in un carico anche per le finanze pubbliche dato che queste finanziano una quota fissa delle spese dell'AVS e dell'AI. Per stabilizzare questo carico in costante aumento nel budget della Confederazione proponiamo di far confluire una parte delle nuove entrate negli accantonamenti della Confederazione per l'AVS e l'AI, fermo restando che questa parte deve corrispondere al massimo alla quota di finanziamento della Confederazione per le due assicurazioni (cfr. n. 3.1.1.2.3.2).

Nel nostro sistema fiscale si distinguono tre aliquote d'imposta sul valore aggiunto: l'aliquota normale, l'aliquota ridotta per beni di consumo quotidiani e l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero. Proponiamo, in caso di aumento dell'aliquota normale, di adeguare linearmente l'aliquota ridotta per beni di consumo quotidiani e l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero.

3.1.1.3 Prospettive finanziarie dell'AVS

3.1.1.3.1 Situazione iniziale

Il finanziamento dell'AVS si basa essenzialmente sui contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, sul contributo dell'ente pubblico e, dal 1999, sull'aumento di un punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto. Gli interessi del Fondo di compensazione rivestono per l'AVS un ruolo secondario dato che il suo finanziamento si basa sul sistema del deposito e non della capitalizzazione. La quota prevista delle entrate provenienti dall'imposizione delle case da gioco⁴⁵ nonché da procedure di regresso contro terzi responsabili sono irrilevanti rispetto alle risorse globali dell'AVS.

Dal 1975 l'aliquota di contribuzione all'AVS per i dipendenti è dell'8,4 per cento del salario, pagata per metà dai datori di lavoro e per metà dai salariati. I lavoratori indipendenti sono soggetti a un'aliquota ridotta, che a seconda del reddito del lavoro si situa fra il 4,2 e il 7,8 per cento. Di regola, le persone non attive devono pure versare contributi. Le entrate globali provenienti dai contributi ammontano attualmente a circa 19 miliardi di franchi.

L'ente pubblico contribuisce al finanziamento dell'AVS. Nel 1999 ha versato al Fondo di compensazione dell'AVS un contributo pari al 20 per cento delle spese dell'AVS, corrispondente a circa 5,5 miliardi di franchi. Sino al 1998, il contributo della Confederazione era del 17 per cento, mentre i Cantoni contribuivano nella misura del 3 per cento. Dal 1999, secondo le misure decise per il risanamento delle finanze federali (programma di stabilizzazione 1998), le quote corrispondenti sino

⁴⁵ L'entrata in vigore della legge federale del 18.12.1998 sulle case da gioco è prevista per l'1.4.2000. L'imposta sulle case da gioco destinata all'AVS dovrebbe procurare un reddito di 150 milioni di franchi a partire dal 2003.

all'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria, ma al più tardi sino a fine 2004, ammonteranno per la Confederazione e i Cantoni rispettivamente al 16,36 e al 3,64 per cento. Nel disegno di nuova perequazione finanziaria si prevede che, in futuro, la Confederazione fornirà all'AVS l'intero contributo dell'ente pubblico. Nella prima metà del 2001, dovrebbe essere presentato al Parlamento il relativo messaggio. Infine, la nuova perequazione finanziaria sarà sottoposta a votazione e potrebbe entrare in vigore a partire dal 2004.

Attualmente la Confederazione finanzia il suo contributo all'AVS mediante proventi dall'imposta sul tabacco e sull'alcool, dalle sue risorse fiscali generali e dal 1999 dalla sua quota (17%) alle entrate dell'IVA a favore dell'AVS. I Cantoni finanziano i loro contributi esclusivamente con le risorse fiscali generali.

Se togliamo la quota della Confederazione, il punto IVA a favore dell'AVS dovrebbe procurare all'assicurazione a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore dell'aumento circa 1,8 miliardi di franchi.

Il provento d'investimento del Fondo di compensazione dell'AVS dipende dallo stato del fondo, dalla strategia d'investimento e dalla situazione del mercato, come pure dal sistema contabile. Gli interessi del fondo dovrebbero aggirarsi nel 1999 a poco meno di 900 milioni di franchi. Il provento d'investimento del Fondo di compensazione rappresenta circa il 3 per cento delle entrate globali dell'AVS.

Complessivamente, le entrate dell'AVS dovrebbero ammontare nel 1999 a 26,9 miliardi di franchi. A seguito del persistere della fase di debolezza congiunturale, negli ultimi anni esse sono aumentate solo lentamente. Le uscite dovrebbero raggiungere la somma di 27,4 miliardi di franchi. Ne risulta un'eccedenza di spese che sarà finanziata mediante una riduzione del Fondo di compensazione di circa 500 milioni di franchi. Alla fine del 1999, la sostanza del fondo dovrebbe essere di 21,3 miliardi di franchi, ciò che corrisponde al 78 per cento delle spese annue.

3.1.1.3.2 Prospettive sino al 2010 secondo il regime vigente

La tavola 1 in allegato mostra l'evoluzione delle finanze dell'AVS sino al 2010, nel caso in cui si mantenesse invariato l'attuale sistema di finanziamento. Queste prospettive finanziarie si basano sulle prestazioni fissate nella 10^a revisione dell'AVS e accettate in votazione da popolo e Cantoni. Nei calcoli si sono tenute in considerazione anche le ipotesi economiche e demografiche esposte nel numero 2.

Il Fondo AVS è sufficientemente dotato per coprire temporaneamente le lacune di finanziamento dell'AVS, come è stato il caso già negli anni 1997 e 1998. Tuttavia, a causa dell'evoluzione demografica ed economica nell'AVS, le uscite denoteranno sul lungo periodo una crescita più rapida rispetto ai risparmi e alle entrate. Dopo un anno contabile 2000 in pareggio, i disavanzi annui cresceranno continuamente per raggiungere nel 2010 i 4 miliardi di franchi circa. Se non si compensano queste uscite con un'ulteriore fonte di finanziamento, le eccedenze di spese porteranno a una rapida diminuzione del Fondo di compensazione dell'AVS, come evidenziato dalla tavola sottostante.

Evoluzione del Fondo di compensazione AVS in per cento delle spese annue

Fine anno	1999	2002	2006	2010
Milioni di franchi	21 326	19 145	12 772	-1004
Aliquota percentuale	78	67	42	-3

Supponendo che l'attuale sistema venga mantenuto senza cambiamenti, lo stato del fondo nel 2006 si situerà al 42 per cento delle spese annue e l'AVS sarà indebitata nel 2010 nella misura del 3 per cento delle sue spese annue.

3.1.1.3.3 Grado di copertura del Fondo di compensazione dell'AVS

Disciplinare il finanziamento dell'AVS significa risolvere due problemi finanziari. Il primo problema sta nel creare un equilibrio fra uscite ed entrate, il secondo nell'alimentare sufficientemente il Fondo di compensazione, affinché questo possa svolgere i suoi compiti. Chiedersi quale sia l'ammontare ottimale del fondo solleva necessariamente un altro quesito, vale a dire se l'ammontare minimo del fondo pari a un'uscita annua dell'assicurazione debba essere mantenuto, come previsto attualmente dalla legge⁴⁶.

Per chiarire questo problema è stato conferito un mandato d'esperti. Nella sua perizia «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV» del 19 maggio 1998, il professor Heinz Schmid giunge alla conclusione che il valore minimo ammissibile per il grado di copertura del fondo è del 45 per cento delle spese annue dell'AVS, precisando tuttavia che un grado di copertura del 70 per cento rappresenterebbe il valore ottimale.

Questi valori sono stati determinati nel modo seguente: dapprima il Fondo di compensazione deve contenere una riserva di sicurezza e d'oscillazione pari ad almeno il 15 per cento delle spese, sebbene una quota del 20 per cento sia da considerarsi ottimale. A questo importo si aggiunge una riserva finanziaria e transitoria, che riveste un'importante funzione per il fondo. Questa è stata calcolata sulla base di modelli, che considerano diverse ipotesi riguardo all'aumento del livello dei salari e dei prezzi, all'evoluzione demografica e alle modalità di adeguamento per gli aumenti delle rendite. Secondo gli scenari pessimistici, il fondo rischia una perdita annua di approssimativamente il 10 per cento delle spese annue. Questo sarebbe il caso peggiore in assoluto. La riserva finanziaria e transitoria dev'essere quindi sufficientemente alimentata affinché il fabbisogno dell'AVS sia coperto durante un periodo di tre anni, necessario in media per un adeguamento di legge e per il processo legislativo parlamentare in vista di un riequilibrio finanziario. Di conseguenza, la riserva finanziaria e transitoria deve ammontare almeno al 30 per cento delle spese annue (3 anni \times 10% di diminuzione), affinché serva veramente al suo scopo. Il 50 per cento delle spese annue (5 anni \times 10%) rappresenterebbe tuttavia un valore ideale e va anche raccomandato a titolo di provvedimento cautelare. Dalla somma di queste due riserve (20% riserva di sicurezza e d'oscillazione + 50% riserva finanziaria e transi-

⁴⁶ Secondo l'art. 107 cpv. 3 della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10), il Fondo di compensazione non può di regola scendere al di sotto di un importo uguale a quello delle uscite di un anno.

toria = 70%) risulta il valore ottimale per il grado di copertura del Fondo di compensazione.

Il fondo copre già attualmente soltanto il 78 per cento delle spese e nel 2003 (l'11ª revisione AVS entrerà in vigore presumibilmente in quell'anno) il grado di copertura del fondo si situerà probabilmente già al di sotto della soglia del 70 per cento. Persino riducendo il grado di copertura previsto legalmente, dopo il 2003 occorrerà quindi mettere a disposizione nuove risorse per ricostituire il fondo. Se consideriamo inoltre l'evoluzione demografica e il costante aumento delle spese dell'AVS che ne deriva, il Fondo di compensazione dev'essere continuamente accresciuto, e questo anche in presenza di un grado di copertura del 70 per cento in media.

Sulla base delle convincenti riflessioni e conclusioni della perizia e alla luce del fabbisogno finanziario supplementare per riequilibrare le entrate e le uscite dell'AVS, proponiamo di modificare l'articolo 107 capoverso 3 LAVS prevedendo che il Fondo di compensazione non possa di regola scendere al di sotto del 70 per cento delle spese annue dell'AVS.

3.1.1.3.4 Fabbisogno finanziario supplementare

Considerando le prestazioni e il sistema finanziario conformemente al diritto vigente, abbiamo valutato l'evoluzione delle uscite e delle entrate dell'AVS, senza però tener conto della situazione del Fondo dell'AVS e del relativo reddito d'investimento. Dalla differenza fra le uscite e le entrate in tal modo determinate risulta la lacuna finanziaria dell'AVS. Si tratta in un certo senso di un approccio aritmetico, che consente di definire la situazione finanziaria dell'AVS in un determinato anno. L'evoluzione del fabbisogno finanziario è desunta dalla seguente tavola ed espressa in milioni di franchi e in punti percentuali IVA.

Lacuna finanziaria dell'AVS secondo il regime vigente

(in mio di fr. e in equivalenti di punti percentuali IVA; valori del 1999)

Anno	1999	2002	2006	2010
Importo in mio di fr.	1395	1161	1637	3636
In punti IVA	0,6	0,5	0,6	1,3

Dal profilo economico è importante considerare la globalità delle risorse supplementari da mobilitare per il futuro finanziamento delle spese dell'AVS e, a questo riguardo, per l'ente pubblico il maggiore carico finanziario da sopportare (cfr. n. 3.1.1.2.3.2). Secondo il regime vigente, il fabbisogno finanziario supplementare rappresenterà nel 2010 1,6 punti percentuali IVA.

Nella tavola riportata più sopra non si considera la situazione del Fondo AVS. Si parte dal presupposto che non si ricorrerà a risorse supplementari per il fondo, nel caso in cui il grado di copertura sia fissato al 70 per cento. Si postula inoltre che gli investimenti di capitale procureranno al fondo un sufficiente rendimento per garantire a lungo termine un grado di copertura del 70 per cento. Se si dovesse ciononostante decidere di mantenere l'attuale legislazione e stabilire il grado di copertura al 100 per cento delle uscite dopo il 2003, si dovrà prevedere un fabbisogno finanzia-

rio supplementare di circa 10 miliardi di franchi per il 2010. Nel caso in cui questo importo nel lasso di tempo dal 2003 al 2010 dovesse essere finanziato, occorrerà aggiungere per ogni anno di questo periodo circa 1,3 miliardi di franchi al fabbisogno finanziario supplementare (vale a dire l'equivalente di circa 0,6 punti IVA).

3.1.1.3.5 Copertura del fabbisogno finanziario dell'AVS

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto deve garantire che le spese dell'AVS siano completamente coperte, che il patrimonio del Fondo di compensazione sia aumentato o mantenuto al valore fissato (cfr. n. 3.1.1.3.3) e che il carico supplementare sopportato dalla Confederazione a causa dell'invecchiamento demografico (cfr. n. 3.1.1.2.3.2) possa essere pareggiato. Gli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto devono essere scaglionati in modo da corrispondere all'effettivo fabbisogno dell'AVS e da non pregiudicare in pari tempo più del necessario il potere d'acquisto dei consumatori. Dato che l'AVS è finanziata secondo il sistema di ripartizione, non è giustificato mirare a una riserva superiore all'importo ritenuto ottimale menzionato nel numero 3.1.1.3.3.

In base a questi principi, per la copertura del fabbisogno finanziario dell'AVS nel 2010 sarà necessario un aumento graduale dell'IVA dell'1,6 per cento, ammettendo che questo potrebbe limitarsi a 1,2 punti, se includiamo il saldo positivo che risulta dagli altri provvedimenti previsti nell'11^a revisione dell'AVS riguardo alle uscite e alle entrate (cfr. n. 3.1.3 segg.).

Dato che questo fabbisogno finanziario supplementare è imputabile all'evoluzione demografica, non sarebbe sensato far dipendere il finanziamento di qualsiasi ulteriore crescita delle spese dalla relativa causa (cambiamento della struttura demografica, cambiamento della struttura salariale secondo l'età, ricorso più frequente a determinate prestazioni, evoluzione di salari, prezzi, occupazione ecc.). Una simile procedura relativamente dispendiosa presupponeva, per ragioni di diritto costituzionale, l'introduzione di un punto percentuale d'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS. La fase d'evoluzione dell'AVS è ora conclusa, e l'obiettivo principale sta in futuro in un consolidamento della situazione finanziaria, per la quale devono essere presi in considerazione sia provvedimenti sul fronte delle entrate sia su quello delle uscite.

3.1.1.3.6 Riassunto

Il sistema di finanziamento dell'AVS si basa su numerose fonti e non è messo in discussione. Esso deve tuttavia essere adeguato per far fronte alla crescita delle spese. Il fabbisogno finanziario supplementare ammonta nel 2010 a 3,6 miliardi di franchi ovvero a 1,3 punti percentuali IVA. A questo valore vanno aggiunti 0,3 punti IVA, che servono a pareggiare il maggior carico finanziario per l'ente pubblico. Grazie agli altri provvedimenti previsti dall'11^a revisione dell'AVS, il fabbisogno finanziario supplementare può essere ridotto di 0,4 punti. Ammonterà quindi nel 2010 a 1,2 punti.

Il Fondo di compensazione dev'essere pure continuamente aumentato. Affinché non si debba ricorrere oltre il necessario a ulteriori fonti di finanziamento, dal profilo politico-finanziario ed economico vi è un grande interesse a non sollecitare inutil-

mente il potere d'acquisto per alimentare il Fondo AVS. Sulla base delle conclusioni presentate nella perizia riguardo al grado di copertura ottimale del Fondo di compensazione, proponiamo di fissare al 70 per cento il limite al di sotto del quale quest'ultimo non deve di regola scendere. Questo grado di copertura consente al Fondo AVS di garantire la sua funzione di riserva di capitale per la copertura di oneri temporanei supplementari.

3.1.1.4 Prospettive finanziarie per l'AI

3.1.1.4.1 Situazione iniziale

Il sistema di finanziamento dell'AI è simile per diversi aspetti a quello dell'AVS. Solo le quote dei diversi elementi divergono.

Dal 1995 l'aliquota di contribuzione dell'AI è dell'1,4 per cento e procura all'assicurazione entrate pari a circa 3,3 miliardi di franchi. L'ente pubblico finanzia il 50 per cento delle spese, di cui il 12,5 per cento è a carico dei Cantoni e il 37,5 per cento a carico della Confederazione. Nel 1999, l'ente pubblico avrà fatto confluire nell'AI complessivamente oltre 4,2 miliardi di franchi. L'AI non ha un proprio fondo di compensazione. Le entrate e le uscite dell'AI vengono registrate in un conto separato del Fondo di compensazione dell'AVS. A seconda dello stato del conto, gli interessi dell'AI vengono accreditati o addebitati. Alla luce dei risultati deficitari degli ultimi anni, l'AI si è indebitata presso il Fondo AVS e, nonostante un trasferimento di capitale di 2,2 miliardi di franchi dal Fondo delle indennità di perdita di guadagno (IPG) all'AI nel 1998, l'AI è confrontata con interessi passivi, che nel 1999 dovrebbero aggirarsi attorno ai 60 milioni di franchi.

Complessivamente, nel 1999 le entrate dell'AI dovrebbero essere di 7,6 miliardi di franchi e le uscite di 8,5 miliardi di franchi. Ne risulta un disavanzo di oltre 900 milioni di franchi e, di conseguenza, per la fine dell'anno un aumento del debito dell'AI a 1,6 miliardi.

3.1.1.4.2 Prospettive sino al 2010 secondo il regime vigente

La tavola 3 in allegato mostra l'evoluzione dell'AI sino al 2010 qualora non si dovesse modificare l'attuale finanziamento. Queste prospettive finanziarie si basano sulle prestazioni conformemente al regime vigente. Il disavanzo annuo salirà da un po' meno di un miliardo di franchi attualmente a oltre 2 miliardi di franchi nel 2010. Occorre sottolineare che questa evoluzione delle uscite dell'AI non è riconducibile unicamente all'evoluzione della struttura dell'età, bensì anche alle crescenti difficoltà nell'applicazione del principio «reinserimento prima della rendita» su un mercato del lavoro saturo. Le uscite dell'AI dovrebbero quindi lievitare più rapidamente di quelle dell'AVS. Se, sul fronte delle entrate, non si dovessero adottare nuovi provvedimenti, i debiti dell'AI cresceranno sempre più per superare i 17 miliardi di franchi nel 2010.

3.1.1.4.3 Importanza per l'AI del Fondo di compensazione dell'AVS

L'AI non dispone di un proprio fondo di compensazione. Le oscillazioni a cui è esposta l'AI sono assorbite dal Fondo di compensazione dell'AVS che, in un certo senso, riveste il ruolo di banca dell'AI dal momento che gestisce il conto AI e concede a quest'ultima mutui in caso di disavanzi. Considerando l'AVS e l'AI insieme (le spese dell'AI ammontano al 30 per cento delle spese dell'AVS), le disposizioni legali vigenti attualmente per il Fondo di compensazione dell'AVS (100% delle spese dell'AVS) prevedono un grado di copertura del fondo del 77 per cento delle spese AVS/AI, che già oggi non è più raggiunto.

La perizia già citata del professor Heinz Schmid (cfr. n. 3.1.1.3.3) si è occupata non solo della situazione dell'AVS, ma anche di quella dell'AI.

Il perito ha esaminato i provvedimenti di finanziamento da noi proposti l'8 aprile 1998, in occasione della presentazione delle grandi linee dell'11^a revisione dell'AVS. Questi provvedimenti sono stati ripresi sostanzialmente nel presente messaggio. Il professor Schmid li ha giudicati indispensabili, tanto più che permettono di coprire i debiti dell'AI, di risanare il suo conto e di stabilizzare sino al 2010 il Fondo di compensazione dell'AVS a un livello sopportabile dal profilo attuariale per quanto riguarda le spese comuni dell'AVS e dell'AI.

Se saranno adottati i provvedimenti atti a garantire il finanziamento dell'AVS e dell'AI conformemente alle proposte contenute nel presente messaggio, si potrà prescindere a nostro modo di vedere dalla costituzione di un fondo di compensazione destinato esclusivamente all'AI.

3.1.1.4.4 Fabbisogno finanziario supplementare

Considerando le prestazioni e il sistema di finanziamento dell'AI secondo il disciplinamento vigente, abbiamo stimato l'evoluzione delle uscite e delle entrate. Come per l'AVS (cfr. n. 3.1.1.3.4) è stato possibile in questo modo determinare la lacuna nel finanziamento dell'AI.

Lacuna di finanziamento dell'AI secondo il disciplinamento vigente

(in milioni di franchi e equivalenti di punti percentuali IVA; valori del 1999)

Anno	1999	2002	2006	2010
Importo in mio di fr.	865	1057	1323	1446
In punti IVA	0,4	0,4	0,5	0,5

Per garantire il finanziamento dell'AI, non si deve unicamente colmare la lacuna finanziaria, bensì occorre anche tener conto del fabbisogno finanziario necessario per le riserve e il servizio del debito. Questo dovrebbe raggiungere i 4,9 miliardi di franchi a fine 2002. Al fabbisogno finanziario supplementare dell'AI vanno quindi ancora aggiunti i pagamenti annui per l'ammortamento di questo debito. Per riuscire a consolidare il più rapidamente possibile l'AI, bisogna procedere anche a un trasferimento di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo delle IPG all'AI (cfr. n. 3.2.4).

Come per l'AVS, occorre pure considerare il maggiore aggravio finanziario supplementare per l'ente pubblico.

Per quanto riguarda la partecipazione della Confederazione alle entrate dell'IVA (cfr. n. 3.1.1.2.3.2), per l'AI è necessario un approccio diverso da quello adottato per l'AVS a causa dell'indebitamento. In questo caso le nuove entrate devono essere utilizzate, da un lato, per coprire le presumibili eccedenze di uscite dell'AI (finanziamento) e, dall'altro, per estinguere i disavanzi accumulati negli anni precedenti (risanamento). Questa distinzione è importante per definire la quota della Confederazione alle nuove entrate. È giustificato che la Confederazione partecipi alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto per il finanziamento dell'AI, conformemente al modello per l'AVS, ma non che partecipi alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto che servono al risanamento dell'AI. Secondo le nostre valutazioni, nel 2003 risanamento e finanziamento richiederanno una quota di pari entità delle risorse dell'imposta sul valore aggiunto. Concretamente questo significa che la quota della Confederazione alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto ammonterà al 18,75 per cento, ciò che corrisponde alla metà della sua quota del 37,5 per cento alle uscite dell'AI.

3.1.1.4.5 Copertura del fabbisogno finanziario dell'AI

Le rendite AI e le indennità giornaliere sono prestazioni assicurative che servono a sostituire il reddito. Esse devono quindi essere finanziate in primo luogo mediante contributi sul reddito di un lavoro remunerato. Le altre prestazioni, che non rappresentano un reddito sostitutivo, in particolare i provvedimenti d'integrazione dell'AI e le prestazioni collettive (sussidi a istituzioni, assistenza agli invalidi), devono essere coperte mediante le risorse fiscali generali dell'ente pubblico.

Per questa ragione proponiamo di mantenere i principi di finanziamento dell'attuale sistema (aliquota di contribuzione sui salari dell'1,4% e quota di contribuzione dell'ente pubblico alle spese dell'AI del 50%) e, per gli stessi motivi indicati per l'AVS, di prendere in considerazione l'IVA allo scopo di coprire il fabbisogno finanziario supplementare, adottando inoltre provvedimenti sul fronte delle spese.

Dati questi principi e in considerazione del trasferimento di capitale di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG e degli altri provvedimenti nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS, per il risanamento e l'ammortamento dei debiti dell'AI sino al 2008 sarà necessario un aumento dell'IVA di un punto nel 2003. Infine, il supplemento all'imposta sul valore aggiunto per l'AI nella misura necessaria al finanziamento delle spese correnti, compresa una riserva di liquidità pari al 5 per cento delle spese di un anno, dovrà poter essere limitato. Sulla base degli attuali calcoli circa le presumibili variazioni future del conto capitale dell'AI negli anni dopo il 2010, occorre partire dal principio che l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto potrà essere ridotta solo di un permille a 0,9 punti percentuali, e questo per una durata di dodici anni. Con il trasferimento di capitale dal Fondo delle IPG, questa lieve diminuzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto dovrebbe essere possibile a partire dal 2010; senza un simile provvedimento una tale diminuzione enterebbe in linea di conto solo dal 2014.

3.1.1.4.6 Riassunto

Il fabbisogno finanziario supplementare dell'AI è quantificato per il 2010 a 1,4 miliardi di franchi ovvero a 0,5 punti IVA. A questo importo va ancora aggiunta la compensazione per il maggiore aggravio che la Confederazione dovrà sopportare. Inoltre, occorre pure considerare il rimborso del debito pari a 4,9 miliardi di franchi, che l'AI avrà accumulato alla fine del 2002. Con il trasferimento di capitale di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG (cfr. n. 3.2.4) e gli altri provvedimenti dell'11^a revisione dell'AVS, il controvalore di un punto IVA dovrebbe bastare all'AI a partire dal 2003 per coprire il suo fabbisogno finanziario, per compensare il maggiore aggravio della Confederazione e per pareggiare il suo debito sino al 2008. La costituzione di uno speciale Fondo di compensazione per l'AI non è necessaria, se i provvedimenti di finanziamento per l'AVS verranno adottati tempestivamente. Dopo l'ammortamento del debito e il finanziamento di una riserva di liquidità per l'AI pari al 5 per cento delle spese di un anno, il supplemento all'imposta sul valore aggiunto per l'AI potrà essere ridotto (di 1 per mille) probabilmente dal 2010 per una durata di dodici anni.

3.1.2 Aumento graduale dell'imposta sul valore aggiunto per l'AVS e l'AI

3.1.2.1 Concezione

Dopo aver esaminato diverse possibili fonti di finanziamento destinate a coprire i maggiori costi dell'AVS e dell'AI, è stato deciso di ricorrere all'imposta sul valore aggiunto. Considerando le nuove entrate ed uscite previste nell'ambito dell'11^a revisione AVS, è sufficiente un aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 2,5 punti per garantire il finanziamento di queste due assicurazioni sociali sino al 2010.

Per ragioni di coerenza e trasparenza teniamo particolarmente a proporre un disciplinamento comune per il finanziamento dell'AVS e dell'AI. Sia i cittadini sia le imprese del nostro Paese trarranno profitto da questa trasparenza, poiché il fatto di chiarire eventuali incertezze è salutare sia per il clima d'investimento sia per un'economia ben funzionante.

Ogni aumento dell'IVA dev'essere sancito nella Costituzione federale e approvato da popolo e Cantoni. Mediante un approccio coordinato si potrà evitare di indire una votazione per ogni nuovo aumento dell'IVA. L'utilizzazione di un quadro di finanziamento comune per coprire il fabbisogno finanziario dell'AVS e dell'AI ha il vantaggio di garantire la necessaria flessibilità per determinare al momento opportuno nuove fonti di finanziamento sulla base del fabbisogno effettivo delle assicurazioni.

Si prevede di aumentare l'IVA in due tappe. Le previsioni relative alla situazione del Fondo AVS mostrano che un primo aumento a breve termine è necessario con l'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS. Se la revisione entra in vigore nel 2003, l'aumento per l'AVS sarà di 0,5 punti. Per l'AI si impone un aumento di 1,0 punto al fine di risanare e di ripristinare l'equilibrio finanziario al momento dell'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS.

Le previsioni riguardanti la situazione dell'AVS e dell'AI nel 2003 sono relativamente affidabili, ragione per cui occorre consentire un'attuazione concreta del fi-

nanziamento supplementare in questo momento. Per questo motivo, proponiamo di sancire nella Costituzione federale una competenza diretta al nostro Consiglio per aumentare l'imposta sul valore aggiunto, come è stato il caso a titolo d'esempio anche per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari (fra l'altro NFTA). Dovremo poter aumentare le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS e dell'AI al massimo di 1,5 punti percentuali. In occasione dell'aumento dell'IVA a partire dal 2003, procederemo a quel momento alla ripartizione esatta delle risorse secondo il fabbisogno effettivo dell'AVS e dell'AI. Una lieve divergenza dalle nostre valutazioni non è da escludere. Questo giustifica anche la flessibilità della nuova norma costituzionale relativa alla competenza attribuita al Consiglio federale.

Secondo le nostre valutazioni è necessario un secondo aumento dell'IVA a favore dell'AVS prima del 2010, anche considerando le ripercussioni dell'11ª revisione sulle entrate e sulle uscite. L'incremento di 1,0 punto IVA dovrebbe avvenire verso il 2006 e garantire la copertura delle crescenti uscite dell'AVS durante più anni. Dalle nostre basi di calcolo risulta per contro che l'aumento dell'IVA nel 2003 a favore dell'AI dovrebbe bastare per assicurarne a medio termine l'equilibrio finanziario. Una volta passata questa fase d'indebitamento, dovrebbe essere persino possibile ridurre di un permille il supplemento dell'imposta sul valore aggiunto per l'AI probabilmente a partire dal 2010 per la durata di dodici anni.

Proponiamo di optare già ora per una modifica costituzionale intesa a sancire questo secondo aumento IVA, tenendo tuttavia presente che le previsioni riguardanti le prospettive finanziarie dell'AVS nonché l'evoluzione economica e sociale rappresentano a medio termine un fattore di grande incertezza. Per questa ragione, questo secondo aumento dell'IVA a favore dell'AVS/AI nella nuova norma costituzionale sarà fissato al massimo a 1,0 punto e verrà conferita al legislatore la competenza di farne uso al momento opportuno. Inoltre, l'aumento avrà luogo a condizione che il fondo di compensazione dell'AVS rischi di scendere durevolmente al di sotto della soglia del 70 per cento delle sue uscite annue. Il secondo aumento sarà quindi oggetto di una decisione parlamentare indipendente dall'11ª revisione dell'AVS. L'aumento effettivo terrà conto del reale fabbisogno dell'AVS nell'ambito di un limite di finanziamento massimo sancito nella Costituzione federale. Tuttavia, nel caso in cui questo finanziamento supplementare fosse successivamente respinto, il legislatore dovrà procedere a determinati correttivi sul fronte delle prestazioni, vale a dire per quanto riguarda gli adeguamenti delle rendite.

Per l'AI non è previsto sino al 2010 alcun ulteriore aumento; la nuova norma costituzionale non esclude però questa possibilità. Per non superare l'importo massimo sancito nella Costituzione federale, bisognerebbe procedere a una corrispondente riduzione degli aumenti IVA previsti per l'AVS. Anche in un simile caso, la decisione spetterebbe al Parlamento.

3.1.2.2 Adeguamento delle basi legali per il finanziamento

Il risanamento a medio e a lungo termine del finanziamento dell'AVS e dell'AI deve avvenire mediante un aumento graduale dell'imposta sul valore aggiunto. A tale scopo occorre adottare un disciplinamento a livello costituzionale e sono necessari diversi adeguamenti a livello di legge.

3.1.2.2.1 **Modifica della Costituzione federale**

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto inteso a garantire ulteriori entrate alle assicurazioni sociali presuppone una competenza della Confederazione sancita nella Costituzione federale per un corrispondente aumento delle aliquote.

Questa competenza dev'essere approntata completando l'articolo 130 capoverso 3 della Costituzione federale (nCost.)⁴⁷ («per cento demografico» per l'AVS/AI, che sarà riscosso a partire dal 1999) con i nuovi capoversi 4-6. La Confederazione potrà quindi accrescere le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto globalmente al massimo di 2,5 punti percentuali per il finanziamento dell'AVS e dell'AI.

Il capoverso 4 prevede un primo aumento per l'AVS/AI per il 1° gennaio 2003. La nuova norma costituzionale ci conferisce la competenza di aumentare tutte le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI al massimo di 1,5 punti percentuali. In occasione di questo primo aumento, ci attribuisce inoltre la facoltà di determinare le quote dei singoli rami d'assicurazione sociale ai proventi dell'aumento delle aliquote. Questo consente una suddivisione tempestiva e adeguata dei proventi IVA fra queste due assicurazioni. Un procedimento analogo era già stato scelto nel menzionato decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote d'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI. Dato che il disciplinamento costituzionale proposto si prefigge di garantire il finanziamento dei rami assicurativi interessati badando all'equilibrio fra entrate e uscite e che per l'AVS/AI si impone un modo di procedere globale soprattutto perché, per legge, il conto AI è gestito per il tramite del Fondo di compensazione AVS, il quadro della competenza conferita al nostro Consiglio in vista della ripartizione dei proventi è sufficientemente definito. Detto disciplinamento costituzionale prevede però anche che il Consiglio federale dovrà ridurre di conseguenza le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto una volta ammortizzato il debito dell'AI.

Il capoverso 5 conferisce invece al legislatore la competenza per i successivi aumenti dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI al massimo di un ulteriore punto percentuale. Il criterio determinante per l'aumento è dato dalla Costituzione federale: il legislatore si attiverà quando il Fondo di compensazione dell'AVS rischia di scendere al di sotto del 70 per cento delle spese di un anno dell'AVS e l'equilibrio fra entrate e uscite dell'AVS/AI non sembra essere garantito a lungo termine. Come è stato proposto per l'adeguamento dell'AVS in merito al grado di copertura del Fondo di compensazione, quest'ultimo non deve scendere «di regola» al di sotto del 70 per cento delle spese di un anno. Questo modo di presentare un valore di riferimento ammettendo eventuali oscillazioni, come finora con l'obiettivo del 100 per cento, consente un approccio pluriennale. Oscillazioni a breve termine, che non fanno supporre una diminuzione continua del fondo, non devono portare necessariamente a provvedimenti immediati di finanziamento.

In caso di un eventuale successivo rifiuto del secondo aumento dell'imposta sul valore aggiunto potrebbero però rendersi necessari correttivi sul fronte delle prestazioni, volti a garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS. Proponiamo di istituire nell'articolo 130 capoverso 5 nCost. una base costituzionale secondo cui il legislatore

⁴⁷ Nella versione della Costituzione federale totalmente riveduta, accettata da popolo e Cantoni il 18 aprile 1999, cfr. messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996, FF 1997 I 1; decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale, FF 1999 151; RU 1999 2556.

può procedere a determinati correttivi sul fronte delle prestazioni in caso di rifiuto del secondo aumento dell'imposta sul valore aggiunto. Per garantire l'equilibrio fra entrate e uscite dovrà poter ridisciplinare le modalità di adeguamento delle rendite e realizzare così i necessari risparmi. A tale proposito, la legge deve eventualmente poter derogare anche dalla vigente prescrizione costituzionale, secondo cui le rendite devono essere adeguate almeno all'evoluzione dei prezzi. Questa nuova base costituzionale per eventuali provvedimenti di riduzione delle prestazioni dev'essere ripresa nello stesso decreto federale che sancisce gli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto, quale parte integrante del disciplinamento sulla seconda fase di aumento. In tal modo, a popolo e Cantoni verrebbe presentato un pacchetto globale sulle modifiche costituzionali con le diverse fasi di aumento dell'imposta sul valore aggiunto e le possibili conseguenze sul fronte delle prestazioni in caso di fallimento del secondo incremento dell'imposta sul valore aggiunto. La votazione dovrebbe dunque verteere sul pacchetto globale. Contro un'eventuale successiva modifica concreta nell'ambito dell'adeguamento delle rendite a seguito di questa proposta, rimane garantita la possibilità del referendum.

Questa proposta è da ricollegare alla nostra richiesta di diminuire lo stato legalmente prescritto del Fondo di compensazione dall'attuale 100 per cento al 70 per cento delle spese di un anno; non si tratta di finanziare lo stato attualmente non più raggiunto di un'uscita annua mediante un nuovo aumento ottenuto con risparmi sulle prestazioni. Inoltre, questa concezione tiene conto del fatto che, ad esempio, l'eventuale introduzione di una tassa sull'energia, i cui introiti sarebbero utilizzati per l'AVS, potrebbe permettere un differimento del previsto aumento dell'imposta sul valore aggiunto: fintanto che il Fondo di compensazione presenta un ammontare sufficiente, non vi è alcun motivo di apportare correttivi legislativi delle prestazioni, anche se non si è fatto uso della competenza per l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto. D'altro canto, questa competenza in materia di provvedimenti di riduzione delle prestazioni non potrà essere attivata, nemmeno se il fondo, nonostante il ricorso al finanziamento mediante l'imposta sul valore aggiunto, scenderà al di sotto del livello minimo. In questo caso, occorrerebbe rivedere e adeguare sostanzialmente gli strumenti di finanziamento dell'AVS, fatto che a lungo termine è prevedibile alla luce dell'evoluzione demografica. Questo sarà in particolare un compito centrale della 12^a revisione dell'AVS.

Con questa proposta intendiamo istituire la base legale per poter intervenire tempestivamente, qualora fosse necessario, nel settore delle prestazioni con misure atte a consolidare finanziariamente l'AVS. Tuttavia, per i beneficiari di rendite la competenza proposta di limitare l'adeguamento delle rendite, indipendentemente dalla forma concreta che assumeranno, potrebbe avere rapidamente effetti sensibili. Questo strumento non rappresenta in nessun caso una soluzione praticabile a lungo termine per risanare le finanze dell'AVS, in quanto in tal modo l'evoluzione delle rendite AVS contraddirebbe pienamente il suo obiettivo costituzionale, vale a dire poter coprire adeguatamente il fabbisogno esistenziale dei beneficiari. Le prestazioni complementari e l'assistenza sociale, sebbene siano state concepite per colmare lacune individuali, dovrebbero viepiù intervenire per sostenere compiti assicurativi veri e propri.

Le nuove disposizioni costituzionali relative ai futuri aumenti dell'imposta sul valore aggiunto sanciscono esplicitamente (cpv. 6) a livello costituzionale che il reddito complessivo conseguito dall'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto è destinato alle assicurazioni sociali, tenendo presente che una parte del reddito è

assegnato alla Confederazione per cofinanziare la sua quota di uscite nell'ambito delle singole assicurazioni sociali. Materialmente, questo disciplinamento è analogo a quello del «per cento demografico» (cfr. n. 1.2.3); esso è sancito ora nella Costituzione federale stessa, mentre la quota del reddito della Confederazione non figura nella Costituzione, bensì nel relativo decreto federale del 20 marzo 1998. Nell'ambito dell'aumento dell'imposta sul valore aggiunto previsto per il 1° gennaio 2003, dev'essere delegata al Consiglio federale la competenza di determinare la quota spettante alla Confederazione sul reddito conseguito, tenendo presente che, come il legislatore nell'ambito della realizzazione del secondo aumento, è tenuto a rispettare il limite massimo fissato dalla Costituzione federale. La quota sul reddito può corrispondere al massimo alla quota percentuale della Confederazione alle uscite del ramo assicurativo interessato. Questa soluzione flessibile consente una considerazione differenziata delle particolari situazioni iniziali, come segnatamente l'utilizzazione di una parte del provento dell'imposta sul valore aggiunto per l'ammortamento del debito AI, per il quale la Confederazione non dovrà ricevere alcuna quota.

Oltre alla modifica dell'articolo 130 nCost. è necessario un adeguamento dell'articolo 112 nCost.: nella nuova lettera c dell'articolo 112 capoverso 3 vengono menzionate le quote di reddito dell'AVS/AI relative all'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto quale fonte di finanziamento per queste assicurazioni. Inoltre, le fonti di entrate della Confederazione destinate all'AVS/AI devono essere completate menzionando le quote di reddito all'imposta sul valore aggiunto: queste si aggiungono alle entrate nette provenienti dall'imposta e dai dazi sul tabacco, all'imposizione delle bevande distillate e alle future tasse sulle case da gioco (complemento dell'art. 112 cpv. 5 nCost.). Se in seguito sarà introdotta una tassa sull'energia a favore dell'AVS, dovrà pure figurare in questo punto quale ulteriore fonte di finanziamento.

3.1.2.2 Modifica di leggi federali

Le fonti di finanziamento e le quote dell'ente pubblico destinate ai singoli rami assicurativi saranno ancora fissati nelle leggi speciali. Allo stesso modo, le disposizioni nella LAVS (art. 102, 104, 111) e nella LAI (art. 77) devono essere completate menzionando i redditi dell'imposta sul valore aggiunto fra le entrate dell'assicurazione e fra quelle destinate al finanziamento della quota della Confederazione. Se successivamente si introdurrà una tassa sull'energia a favore dell'AVS, gli articoli 104 e 111 dovranno essere completati di conseguenza.

3.1.2.3 Riassunto

L'evoluzione demografica si ripercuote sempre più sensibilmente sulla situazione finanziaria dell'AVS. Occorre tener conto di questa circostanza e adeguare il sistema di finanziamento dell'AVS e anche dell'AI alle nuove condizioni economiche, finanziarie e sociali del nostro Paese.

Sebbene ricorrere a diverse fonti di finanziamento per garantire la stabilità finanziaria dell'AVS e dell'AI rimanga ancora una soluzione opportuna, l'IVA rappresenta attualmente la fonte di finanziamento più idonea a coprire i fabbisogni finanziari supplementari di questi due rami assicurativi. L'introduzione di una tassa sull'ener-

gia non è tuttavia esclusa. Questa forma di finanziamento dipenderà dai lavori in corso nell'ambito della riforma fiscale ecologica.

Un approccio coordinato per i necessari aumenti dell'IVA per l'AVS e l'AI si giustifica per ragioni di trasparenza sul piano della discussione politica. Esso consente anche una maggiore flessibilità nell'ambito dell'attuazione e semplifica la procedura istituzionale (ogni aumento dell'IVA dev'essere sancito nella Costituzione federale).

Pur tenendo conto delle ripercussioni positive dell'11^a revisione dell'AVS sulle entrate e sulle uscite, per garantire il finanziamento dell'AVS sino al 2010 sarà necessario un aumento dell'IVA di un mezzo punto percentuale nel 2003 e di un punto nel 2006 o 2007, altrimenti per garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS occorrerà adottare provvedimenti di riduzione delle prestazioni. Per l'AI dovrebbe per contro bastare l'aumento dell'IVA di un punto nel 2003, per coprire il fabbisogno finanziario supplementare e pagare i suoi debiti entro il 2008. A partire dal 2010, il supplemento all'imposta sul valore aggiunto per l'AI potrà probabilmente diminuire di un permille per la durata di dodici anni.

Per il sistema di finanziamento dell'AVS e dell'AI sono proposti altri adeguamenti di natura piuttosto tecnica:

- la soglia al di sotto della quale il Fondo di compensazione non deve scendere si situa di regola al 70 per cento delle uscite annue dell'AVS;
- la quota della Confederazione alle entrate dell'IVA per l'AVS e l'AI corrisponde al massimo alla quota del suo finanziamento per l'AVS e l'AI;
- la Confederazione non parteciperà alle entrate dell'IVA che sono destinate al rimborso del debito dell'AI;
- l'aliquota IVA ridotta per beni di consumo quotidiani e l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero sono aumentate linearmente.

Per quanto riguarda le basi legali, gli aumenti necessari dell'IVA per l'AVS e l'AI saranno sanciti a livello costituzionale. La seguente tavola dà un riassunto della situazione.

Assicurazioni sociali	Aumento massimo IVA	Base costituzionale	Competenza	Condizioni giuridiche	Previsto per l'anno	Aumento previsto IVA
AVS/AI	1,5	art. 130 cpv. 4	Consiglio federale		2003	AVS = 0,5 AI = 1
AVS/AI	1	art. 130 cpv. 5	legislatore	Fondo di compensazione AVS <70% delle uscite annue dell'AVS	2006/ 2007	AVS = 1 AI = 0

A nostro avviso, l'afflusso di risorse finanziarie supplementari provenienti dall'IVA e dagli altri adeguamenti del sistema di finanziamento dell'AVS e dell'AI contribuirà a garantirne durevolmente l'equilibrio finanziario. A questo riguardo i nuovi provvedimenti di finanziamento non causano né un incremento diretto dei costi sociali delle imprese, né gonfiano gli oneri nel budget della Confederazione; inoltre,

limitano al minimo la pressione sul potere d'acquisto individuale, dato che vi è una ripartizione su tutte le economie domestiche.

Questo disegno di revisione del finanziamento è quindi sopportabile dal profilo economico, finanziario e sociale. Un finanziamento dell'AVS mediante una tassa sull'energia non è escluso e risponderebbe anche a esigenze ecologiche. Questa questione sarà tuttavia trattata separatamente nell'ambito del nuovo regime finanziario della Confederazione.

Il disciplinamento simultaneo del finanziamento dell'AVS e dell'AI garantisce inoltre a medio termine un approccio trasparente del finanziamento del 1° pilastro nel rispetto dei nostri principi democratici.

3.1.3 Età pensionabile uguale per uomo e donna e pensionamento flessibile

3.1.3.1 Panoramica

Tenendo conto dell'evoluzione demografica, proponiamo di aumentare a 65 anni l'età di pensionamento delle donne sia nell'AVS sia nella previdenza professionale. Nel contempo, occorre tuttavia ampliare la flessibilità dell'età di pensionamento nell'AVS e strutturarla secondo criteri sociali. Le persone che durante la loro attività hanno conseguito un basso reddito e percepiscono quindi una rendita di vecchiaia modesta, possono anticipare la rendita, beneficiando di una riduzione meno forte delle persone aventi diritto a una rendita più elevata. Nella previdenza professionale, la possibilità di un'età flessibile di pensionamento deve diventare obbligatoria per gli istituti di previdenza. Va inoltre introdotta la possibilità di anticipare o posticipare la mezza rendita.

3.1.3.2 Età pensionabile uguale per uomini e donne

3.1.3.2.1 AVS

3.1.3.2.1.1 Situazione iniziale

L'età di pensionamento è un dato chiave della previdenza per la vecchiaia. Determina il momento in cui una persona può percepire una rendita senza riduzione (rendita anticipata) o senza supplemento (rinvio della rendita). L'età pensionabile è anche il punto finale dell'obbligo generale di contribuzione nell'AVS.

L'importanza dell'età di pensionamento non si limita tuttavia alla previdenza per la vecchiaia, ma si estende in particolare anche al mondo del lavoro. L'età pensionabile comporta di regola la cessazione del rapporto di lavoro. Per i disoccupati, significa la cessazione del versamento delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. È pure decisiva per le norme di prepensionamento nella previdenza professionale sovraobbligatoria (rendita transitoria) e in parte anche per le regolamentazioni nell'ambito dei piani sociali. La modifica dell'età di pensionamento non si ripercuote quindi solo sull'AVS. Nel prendere una decisione occorre pure tenere conto degli effetti secondari di un aumento, una riduzione o una flessibilizzazione della rendita di vecchiaia.

Ci siamo già occupati del problema dell'età pensionabile nell'ambito della 10ª revisione dell'AVS. Secondo un'analisi che dimostrava la persistente discriminazione delle donne nella società e sul mercato del lavoro, abbiamo rinunciato a proporre un aumento dell'età di pensionamento nel messaggio relativo alla 10ª revisione dell'AVS. Abbiamo tuttavia annunciato che la parità dei sessi riguardo all'età di pensionamento sarebbe stata oggetto della successiva revisione dell'AVS, precisando che per motivi finanziari non era possibile raggiungere tale parità riducendo l'età di pensionamento degli uomini (cfr. messaggio del 5 marzo 1990, n. 22, FF 1990 II 15 seg.).

In occasione del dibattito parlamentare sulla 10ª revisione dell'AVS, le vostre Camere hanno deciso di aumentare l'età di pensionamento delle donne a 64 anni in due tappe, scostandosi da quanto affermato nel nostro messaggio. Nel contempo hanno adottato una mozione della Commissione del Consiglio degli Stati per la 10ª revisione dell'AVS («11ª Revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile» del 24 maggio 1994, s94.3175), obbligandoci a presentare nel nostro messaggio relativo all'11ª revisione AVS un progetto volto a parificare l'età di pensionamento delle donne e degli uomini. Abbiamo inserito tale progetto nel programma di legislatura 1995-1999.

3.1.3.2.1.2 Evoluzione dell'età di pensionamento nell'AVS

Per gli uomini l'età pensionabile di 65 anni è rimasta invariata sin da quanto è stata introdotta l'AVS nel 1948. Quella delle donne è stata modificata diverse volte. Nel 1948 l'età pensionabile era di 65 anni anche per le donne. La rendita per coniugi veniva tuttavia assegnata quando il coniuge aveva almeno 65 anni e la consorte almeno 60. Nel 1957, l'età di pensionamento delle donne è stata ridotta a 63 anni, nel 1964 a 62. Nell'ambito dei provvedimenti di consolidamento della 9ª revisione dell'AVS, nel 1979 l'età minima delle donne per aver diritto alla rendita per coniugi è stata portata da 60 a 62 anni. In base alla 10ª revisione l'età pensionabile delle donne sarà portata a 63 anni nel 2001 e a 64 nel 2005.

3.1.3.2.1.3 Problemi in relazione alla determinazione dell'età di pensionamento

La discussione sulla determinazione dell'età pensionabile è caratterizzata dall'evoluzione demografica e le ripercussioni sul mercato del lavoro.

Lo sviluppo demografico è contraddistinto da un costante aumento della speranza di vita (cfr. n. 2.2) e da una modifica della piramide delle età della popolazione. L'invecchiamento della popolazione giustifica di per sé un aumento dell'età pensionabile. D'altro canto le persone di una certa età incontrano spesso difficoltà per restare sul mercato del lavoro sino al raggiungimento dell'età di pensionamento, sia perché non si sentono più in grado di rispondere alle nuove esigenze sia perché sono vittime di provvedimenti di ristrutturazione. Certo, in Svizzera i giovani sono la categoria di salariati più colpita dalla disoccupazione. Ma i salariati di oltre 50 anni che perdono il loro posto di lavoro sono esposti a un rischio di disoccupazione di lunga durata superiore alla media. Il rischio di esaurire il loro diritto alle indennità è quindi più elevato rispetto a quello dei giovani. Essi rischiano di dipendere dal-

l'assistenza sociale fino all'età pensionabile se non è possibile assicurare un pensionamento finanziariamente sufficiente con i mezzi della previdenza professionale e i risparmi personali. La flessibilizzazione dell'età di pensionamento dovrebbe agevolare il passaggio al pensionamento delle persone più anziane confrontate con tali problemi sul mercato del lavoro. Inoltre, il pensionamento anticipato potrebbe contribuire in una certa misura a liberare posti di lavoro per i giovani che oggi non trovano lavoro.

Secondo la statistica dei redditi AVS, nel 1996 il 79,1 per cento degli uomini viventi in Svizzera con un'età variante tra i 60 e i 64 anni versavano contributi in qualità di indipendenti o salariati. Nel 1990, tale quota era dell'86,6 per cento. Nello stesso lasso di tempo, la quota dei beneficiari di rendite d'invalidità in questa fascia di età è salita da 14,4 a 16,3 per cento (registro delle rendite e indicazioni dell'Ufficio federale di statistica). Tra il 1990 e 1996, il divario tra l'età di pensionamento istituzionale e il momento in cui l'individuo lascia il mondo del lavoro si è accentuato. L'evoluzione futura dipenderà essenzialmente dall'andamento congiunturale. Si osserva la stessa tendenza in tutti i Paesi dell'OCSE. Nel confronto internazionale la quota di persone anziane che esercitano un'attività lucrativa è ancora molto elevata in Svizzera.⁴⁸

Dobbiamo riconoscere queste evoluzioni contrastanti. Visti i problemi di finanziamento dell'AVS dovuti all'evoluzione demografica, siamo favorevoli all'aumento a 65 anni dell'età di pensionamento della donna. In considerazione dei bisogni individuali delle persone di una certa età e della loro situazione sul mercato del lavoro, proponiamo nel contempo di estendere il sistema dell'età di pensionamento flessibile. Per poter continuare a tener conto della difficile situazione delle donne nell'economia e nella società, è necessario strutturare l'età flessibile di pensionamento in modo che anche le donne possano avvalersi effettivamente di questo strumento.

3.1.3.2.1.4 Aumento a 65 anni dell'età di pensionamento delle donne

La norma proposta si basa sulle disposizioni transitorie della 10^a revisione AVS secondo cui l'età di pensionamento della donna è aumentata a 63 anni nel 2001 e a 64 anni nel 2005. L'11^a revisione dell'AVS introduce una terza tappa, ossia l'aumento a 65 anni nel 2009.

Aumento dell'età di pensionamento delle donne

Tavola

Anno	Età di pensionamento	Anni di nascita interessati
fino al 2000	62	1938 e più anziane
2001-2004	63	1939-1941
2005-2008	64	1942-1944
dal 2009	65	1945 e più giovani

⁴⁸ Il pensionamento flessibile offre alle persone, che intendono o devono andare in pensione anticipatamente, un margine di manovra più ampio nella pianificazione del pensionamento.

3.1.3.2.2 Età di pensionamento uguale nella LPP

3.1.3.2.2.1 Introduzione

Anche nel regime obbligatorio della previdenza professionale l'età pensionabile delle donne e degli uomini non è ancora stata unificata. Da quando è entrata in vigore la LPP nel 1985, l'età pensionabile dell'uomo è di 65 anni, quella della donna di 62. L'età di pensionamento della donna nella LPP resta ferma ai livelli precedenti l'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS. Questo motivo da solo è sufficiente per imporre un adeguamento della LPP⁴⁹.

Questo progetto parifica l'età legale di pensionamento nell'AVS e nel regime obbligatorio della previdenza professionale, fissandola a 65 anni. Questa norma è pure applicabile al pilastro 3a⁵⁰.

3.1.3.2.2.2 Armonizzazione dell'età di pensionamento

3.1.3.2.2.2.1 Lavori di adeguamento

Gli adeguamenti che gli istituti di previdenza devono effettuare per unificare l'età di pensionamento e introdurre un pensionamento flessibile sono ancora relativamente importanti, stando alla statistica sulle casse pensioni del 1996. La quota degli assicurati sottoposti a un ordinamento con età pensionabile uguale per donne e uomini è salita dal 9 per cento nel 1992 al 29 per cento nel 1996; tale percentuale dovrebbe essere ancora aumentata nel frattempo. Nel 1996, circa il 70 per cento degli assicurati era affiliato a istituti di previdenza che applicavano un'età pensionabile di 65 anni per gli uomini e di 62 per le donne⁵¹.

Gli adeguamenti necessari per introdurre nella previdenza professionale l'età pensionabile di 65 anni per l'uomo e per la donna vanno tuttavia oltre questa materia specifica. Intendiamo eliminare le disparità fra uomo e donna ancora esistenti nell'assicurazione.

Le grandi linee sono presentate nel presente messaggio. Saranno tuttavia concretizzate parzialmente anche nella 1^a revisione della LPP.

Provvedimenti:	Realizzazione
Aumento dell'età di pensionamento delle donne da 62 a 65 anni	11 ^a Revisione AVS
Adeguamento dell'aliquota di conversione per le donne ⁵² all'aumento dell'età di pensionamento	1 ^a Revisione LPP
Unificazione degli accrediti di vecchiaia delle donne e degli uomini	1 ^a Revisione LPP

⁴⁹ Il rapporto sui tre pilastri indica già questa necessità, p. 46 seg.; necessità menzionata anche nel rapporto IDA FiSo 2, p. 24.

⁵⁰ L'articolo 3 OPP3 definisce l'età di pensionamento determinante nel pilastro 3a conformemente alla disposizione dell'articolo 13 LPP.

⁵¹ Cfr. UST Pensionskassenstatistik 1996, Sintesi dell'UFAS.

⁵² L'aliquota di conversione delle donne all'età di 62 anni corrisponde a quella degli uomini all'età di 65 anni, ossia 7,2%.

A partire dall'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS, l'aumento dell'età di pensionamento delle donne avverrà parallelamente nelle due assicurazioni. Nell'ipotesi che la revisione entri in vigore il 1° gennaio 2003, l'aumento dell'età legale di pensionamento delle donne nella LPP avverrà come segue:

1° gennaio 2003: 63 anni (entrata in vigore della revisione);
1° gennaio 2005: 64 anni (10^a revisione AVS: età di pensionamento a 64 anni);
1° gennaio 2009: 65 anni (11^a revisione AVS: età di pensionamento a 65 anni).

3.1.3.2.2.2 Armonizzazione dell'età di pensionamento nel pilastro 3a

L'età pensionabile di 65 anni delle donne è applicabile anche nel pilastro 3a. A tal fine, è quindi necessario adeguare l'articolo 3 dell'ordinanza del 13 novembre 1985 sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3; RS 831.461.3).

3.1.3.3 Età di pensionamento flessibile nell'AVS

3.1.3.3.1 Situazione iniziale

Il diritto vigente prevede già una certa flessibilità dell'età pensionabile. La rendita di vecchiaia può essere anticipata di due anni⁵³. La rendita può anche essere rinviata di un anno al minimo e di cinque anni al massimo. La rendita anticipata è sottoposta a una riduzione attuariale, mentre quella rinviata è aumentata in modo corrispondente.

Attualmente la riduzione attuariale ammonta al 6,8 per cento per ogni anno di anticipazione (art. 56 cpv. 2 OAVS). Questa riduzione tiene conto da un lato dell'aumento della durata durante la quale la rendita è percepita e dall'altro della perdita di contributi⁵⁴.

L'aliquota di riduzione dipende quindi essenzialmente dalla speranza di vita. L'aumento della speranza di vita consente di ridurre l'aliquota di riduzione attuariale. In altri termini la riduzione della rendita anticipata rappresenta un rimborso rateale di un «acconto sulla rendita di vecchiaia». Con l'aumento della speranza di vita, gli assicurati dispongono di un periodo più lungo per restituire questo «acconto», consentendo una diminuzione delle singole rate o, in un linguaggio più spe-

⁵³ Conformemente al capoverso 2 lettera d delle disposizioni transitorie della modifica della LAVS nell'ambito della 10^a revisione dell'AVS, la possibilità di anticipare la rendita è limitata a un anno fino al 2001. A partire dal 2001, la rendita potrà essere anticipata di 2 anni. Dopo l'aumento dell'età pensionabile delle donne nel 2001, queste potranno anticipare la rendita di vecchiaia a partire da 62 anni.

⁵⁴ Oggi l'obbligo di contribuzione termina soltanto con il compimento dell'età di 65 anni, anche in caso di rendita anticipata. Gli assicurati che anticipano la rendita pagano di regola contributi come assicurati che non esercitano un'attività lucrativa. Tali contributi sono inferiori a quelli che avrebbero dovuto versare in qualità di assicurati con un'attività lucrativa.

cialistico, dell'aliquota di riduzione attuariale. Il nostro Consiglio applicherà questa diminuzione nell'ambito dell'adeguamento delle ordinanze⁵⁵.

Numerosi assicurati hanno un interesse legittimo ad usufruire di un pensionamento flessibile. Un'anticipazione della rendita con una semplice riduzione attuariale non tiene conto di questa necessità.

Le prime esperienze con la pensione anticipata introdotta dalla 10ª revisione dell'AVS evidenziano che solo un numero relativamente esiguo di uomini utilizzano questa possibilità: nel 1998 erano l'8 per cento della loro classe d'età. Si presuppone che numerosi assicurati rinuncino alla rendita anticipata AVS, poiché spesso dispongono di un secondo pilastro ben strutturato che permette loro un pensionamento anticipato soddisfacente (rendite transitorie). Per le persone di condizioni economiche modeste, la riduzione in caso di rendita anticipata nell'AVS è troppo elevata. La percentuale di beneficiari di prestazioni complementari (PC) tra gli uomini di 64 anni, che hanno anticipato la rendita, ammonta al 3 per cento.

La rendita anticipata non deve tuttavia essere un privilegio delle persone con un reddito medio o elevato. Oggi, esiste la possibilità di compensare parzialmente o integralmente la riduzione della rendita anticipata con prestazioni complementari. Tale possibilità è finora poco utilizzata. Tra gli assicurati di 65 anni beneficiari di prestazioni complementari, solo uno su otto ha anticipato la rendita AVS, tra gli assicurati che non percepiscono prestazioni complementari tale rapporto è di uno su dodici. Questa situazione è determinata sicuramente da motivi soggettivi (la vergogna di chiedere la rendita anticipata per poi dover ricorrere alle prestazioni complementari). L'impatto sociale dell'età di pensionamento flessibile non deve essere attenuato esclusivamente mediante le PC, ma anche mediante quote di riduzione inferiori rispetto a quelle attuariali.

Il dibattito sull'età di pensionamento flessibile si è focalizzato su due temi principali: la riduzione attuariale e le due iniziative popolari sull'età di pensionamento, da un lato quella della Società svizzera degli impiegati di commercio (SSIC) e della Federazione delle società svizzere degli impiegati (FSI), dall'altro quella del Partito ecologista svizzero. Entrambe le iniziative propongono una rendita di quiescenza non ridotta per l'AVS nelle fasce di età 62-65/67. L'unica condizione per il diritto alla rendita è l'abbandono dell'attività lucrativa. Il nostro Collegio parte dal presupposto che, riferite al 2005, le due iniziative comporterebbero per l'AVS costi supplementari pari a 2460 milioni di franchi. Per l'AI e l'assicurazione contro la disoccupazione risulterebbe certo uno sgravio di 490 milioni di franchi rispettivamente di 365, tuttavia nel complesso l'onere supplementare sarebbe ancora di 1618 milioni di franchi. Per questo motivo, nel nostro messaggio del 15 dicembre 1997 abbiamo proposto al Parlamento di respingere entrambe le iniziative (FF 1998 839 segg.). L'Assemblea federale ha approvato questa proposta il 18 dicembre 1998 (FF 1999 203).

Riteniamo che occorra trovare una soluzione tra questi due estremi. Nella procedura di consultazione abbiamo proposto due modelli di pensionamento flessibile che pre-

⁵⁵ La 10ª revisione dell'AVS ha introdotto un'aliquota di riduzione unitaria, senza distinzioni in base al sesso o agli anni di anticipazione (l'ultimo anno di anticipazione dovrebbe essere soggetto a una riduzione maggiore del primo). Ne consegue che la speranza di vita più elevata delle donne rispetto agli uomini consente di diminuire l'aliquota di riduzione degli uomini. Conformemente alle disposizioni transitorie della 10ª revisione dell'AVS, alle donne che si avvalgono della possibilità di ottenere la rendita anticipata entro il 31 dicembre 2009, questa verrà ridotta solo del 3,4% invece che del 6,8%.

vedevano entrambi correzioni sociali dell'età di pensionamento flessibile con una riduzione attuariale. La maggioranza degli interpellati ha accettato il principio della correzione sociale, ma non i due modelli concreti (cfr. n. 1.3.5). Nel presente messaggio, presentiamo perciò una nuova proposta.

3.1.3.3.2 Quadro finanziario

I costi dei modelli sottoposti a consultazione ammontavano a circa 900 milioni di franchi. L'aumento dell'età pensionabile delle donne consentiva di risparmiare 400 milioni di franchi, cui si aggiungeva un finanziamento supplementare di 500 milioni di franchi. Vista la situazione finanziaria dell'AVS e delle finanze federali, siamo giunti alla conclusione che sia necessario ridurre il quadro finanziario per la correzione sociale della riduzione attuariale. Oggi riteniamo che occorra rinunciare ai mezzi supplementari di 500 milioni di franchi. L'età pensionabile e i modelli di pensionamento flessibile formano un tutto che deve essere strutturato secondo il principio della neutralità dei costi. Questi calcoli si fondano sulle seguenti ipotesi di anticipazione delle rendite:

Quota media di anticipazione della rendita in per cento della classe d'età

	Età 64 anni	Età 63 anni	Età 62 anni
uomini	32%	20%	9%
donne	69%	51%	29%

3.1.3.3.3 Linee generali del nuovo modello

Il nuovo modello dell'età di pensionamento flessibile proposto dal nostro Consiglio si distingue dalla normativa attuale essenzialmente su tre punti:

- la riduzione della rendita anticipata è strutturata secondo criteri sociali;
- è possibile anticipare non solo la rendita intera ma anche la rendita parziale, ossia anticipare la mezza rendita; è pure possibile combinare le due opzioni;
- l'obbligo di contribuzione di una persona che non esercita un'attività lucrativa cessa con l'anticipazione della rendita intera. La perdita totale dei contributi è integrata nell'aliquota di riduzione.

3.1.3.3.4 Riduzione della rendita anticipata

3.1.3.3.4.1 Principio

Per la riduzione della rendita anticipata sono determinanti tre fattori:

- *Il reddito medio determinante per il calcolo della rendita*

La riduzione è meno consistente per i redditi modesti che per i redditi elevati.

– *La perdita di contributi*

Le persone senza attività lucrativa che anticipano la rendita intera non sono più tenute a versare i contributi. Il risparmio conseguito è integralmente calcolato nella riduzione della rendita. Una perdita elevata di contributi, nel caso di persone con un reddito elevato, comporta una maggiore riduzione della rendita.

– *Il numero di anni di anticipazione*

Più tardi si anticipa la rendita, più l'aliquota di riduzione è inferiore. Questa riduzione decrescente dovrebbe servire a incitare l'assicurato a differire l'anticipazione della rendita.

3.1.3.3.4.2 Presentazione dei fattori di riduzione

3.1.3.3.4.2.1 Reddito medio per il calcolo della rendita

Siamo del parere che dalle persone che dispongono di un reddito elevato si possa pretendere una riduzione più marcata che dalle persone con un reddito modesto. Proponiamo perciò un'aliquota di riduzione decrescente e vincolata al reddito. La procedura di consultazione ha tuttavia evidenziato che la definizione del reddito determinante è molto importante. Sono due le principali critiche mosse ai modelli presentati dal nostro Consiglio nella procedura di consultazione: le soluzioni proposte erano complesse e non compatibili con il diritto europeo. Abbiamo tenuto conto di queste critiche e abbiamo optato per un modello che non implica un onere supplementare eccessivo.

Accanto alla durata di contribuzione, il reddito annuo medio determinante è il secondo elemento per il calcolo di una rendita AVS o AI. In caso di assegnazione della rendita, la competente cassa di compensazione riunisce i conti individuali (CI) dell'avente diritto. Su questi conti sono iscritti i redditi dell'attività lucrativa in base ai quali sono stati versati i contributi AVS ed eventuali accrediti per compiti di assistenza. Per calcolare la rendita si procede nel modo seguente: la somma del reddito registrato tra il 1° gennaio successivo al compimento dei 20 anni e il 31 dicembre precedente l'età di pensionamento (o l'anno di anticipazione della rendita) è adeguata secondo l'indice misto all'evoluzione dei salari e dei prezzi intervenuta nel frattempo e divisa per il numero di anni di contribuzione. A ciò si aggiunge, se del caso, un importo medio in funzione degli accrediti per compiti educativi e di assistenza.

Proponiamo di utilizzare questo reddito, calcolato per determinare le rendite, anche come base per l'aliquota di riduzione. In tal modo, si risparmia alle casse di compensazione di svolgere accertamenti supplementari.

3.1.3.3.4.2.2 Perdita di contributi

Attualmente, l'obbligo di pagare i contributi all'AVS non termina con l'anticipazione della rendita, ma prosegue sino al compimento dell'età di pensionamento legale (art. 3 cpv. 1 LAVS). Molte persone non capiscono perché devono continuare a versare i contributi nonostante abbiano abbandonato la vita attiva. Proponiamo perciò di sopprimere l'obbligo di pagare i contributi nel periodo che intercorre tra l'anticipazione della rendita e il compimento dell'età di pensionamento legale. No-

nonostante la durata di contribuzione sia ridotta, la rendita è calcolata come se i contributi fossero pagati sino all'età pensionabile. Intendiamo tuttavia integrare completamente questa perdita di contributi nella riduzione della rendita. Visto che il rapporto tra perdita di contributi e rendita è più grande in caso di redditi elevati, anche la riduzione della rendita sarà più elevata. Tale procedura contribuisce ad agevolare sensibilmente l'applicazione.

3.1.3.3.4.2.3 Anni di anticipazione

Per poter rispettare il quadro di finanziamento a disposizione per le rendite anticipate, occorre fare in modo che le persone che optano per la rendita anticipata non siano troppo numerose. È opportuno evitare in particolare che un numero troppo elevato di rendite sia anticipato all'inizio del periodo in cui tale anticipazione è ammessa. Per questo motivo, per ogni anno di rendita anticipata è applicabile un'aliquota di riduzione diversa.

Più l'anno di anticipazione della rendita è vicino all'età di pensionamento legale, più la riduzione della rendita è modesta. Il modello si situa quindi tra il modello di una pura riduzione attuariale e quello di una rendita di vecchiaia.

3.1.3.3.4.2.4 Combinazione dei fattori di riduzione

La combinazione dei diversi fattori di riduzione è illustrata nel tavolo qui appresso. Il fattore di riduzione della perdita di contributi si ripercuote sulla graduazione dell'aliquota di riduzione attuariale secondo il reddito annuo determinante. Tuttavia, la rendita anticipata e la perdita di contributi devono essere compensate solo in parte. I fattori «reddito annuo determinante» e «numero di anni di anticipazione» definiscono la quota restituibile dell'anticipazione per anno di anticipazione. La quota media per la durata complessiva dell'anticipazione moltiplicata per l'aliquota di riduzione attuariale corrispondente fornisce l'aliquota di riduzione applicabile.

Esempio: per un reddito determinante di 36 180 franchi e con un'anticipazione di due anni, l'aliquota di riduzione attuariale sarebbe dell'11,9 per cento. La quota restituibile ammonta al 50 per cento per il primo anno e al 60 per cento per il secondo, ossia una media del 55 per cento. Applicata all'aliquota di riduzione attuariale, ne risulta un'aliquota di riduzione applicabile del 6,6 per cento.

Aliquota di riduzione attuariale

Reddito annuo determinante	Aliquota di riduzione attuariale in per cento con una durata di anticipazione di		
	1 anno	2 anni	3 anni
fino a 12 060	5,7	11,0	15,8
24 120	6,0	11,6	16,6
36 180	6,2	11,9	17,2
48 240	6,4	12,3	17,8
60 300	6,6	12,7	18,2
da 72 360	6,7	12,9	18,6

Quota restituibile* dell'aliquota di riduzione attuariale

Reddito annuo determinante	Quota restituibile in per cento il ...			Quota restituibile media in per cento per una durata di anticipazione di		
	1° anno	2° anno	3° anno	1 anno	2 anni	3 anni
fino a 12 060	30	40	55	30	35	41,7
24 120	40	50	64	40	45	51,3
36 180	50	60	73	50	55	61
48 240	60	70	82	60	65	70,7
60 300	70	80	91	70	75	80,3
da 72 360	80	90	100	80	85	90

* In caso di riduzione della rendita che sussiste durante tutto il periodo della riscossione della rendita.

Aliquota di riduzione applicabile

Reddito annuo determinante	Aliquota di riduzione applicabile in per cento per la durata di anticipazione		
	1 anno	2 anni	3 anni
fino a 12 060	1,7	3,9	6,6
12 060-24 120	1,7-2,4	3,9-5,2	6,6-8,6
24 120-36 180	2,4-3,1	5,2-6,6	8,6-10,5
36 180-48 240	3,1-3,8	6,6-8,0	10,5-12,6
48 240-60 300	3,8-4,6	8,0-9,5	12,6-14,7
60 300-72 360	4,6-5,4	9,5-11,0	14,7-16,8
da 72 360	5,4	11,0	16,8

3.1.3.3.4.2.5 Persone interessate

Nella procedura di consultazione, si criticava anche il fatto che i modelli presentati dal nostro Consiglio penalizzavano le donne poiché non tenevano sufficientemente conto delle loro carriere professionali. Il presente modello si fonda sui redditi conseguiti durante tutto il periodo dell'obbligo di contribuzione. Viste le disparità salariali tra donne e uomini negli ultimi quaranta anni e le conseguenti rendite inferiori per le donne, un numero maggiore di donne beneficerebbe di una riduzione di rendita modesta, mentre per gli uomini saranno applicabili aliquote di riduzione più elevate.

Se anche il marito è avente diritto, si procede alla divisione dei redditi conseguiti durante il matrimonio (splitting). In tal modo i redditi della donna e dell'uomo sono equilibrati. La donna subisce di conseguenza una riduzione della rendita più elevata. In conclusione, le rendite delle donne nubili e divorziate subiscono una riduzione inferiore di quelle delle donne coniugate. Tale modo di procedere è socialmente più equo poiché la situazione economica delle donne nubili o divorziate è generalmente meno favorevole di quella delle donne coniugate.

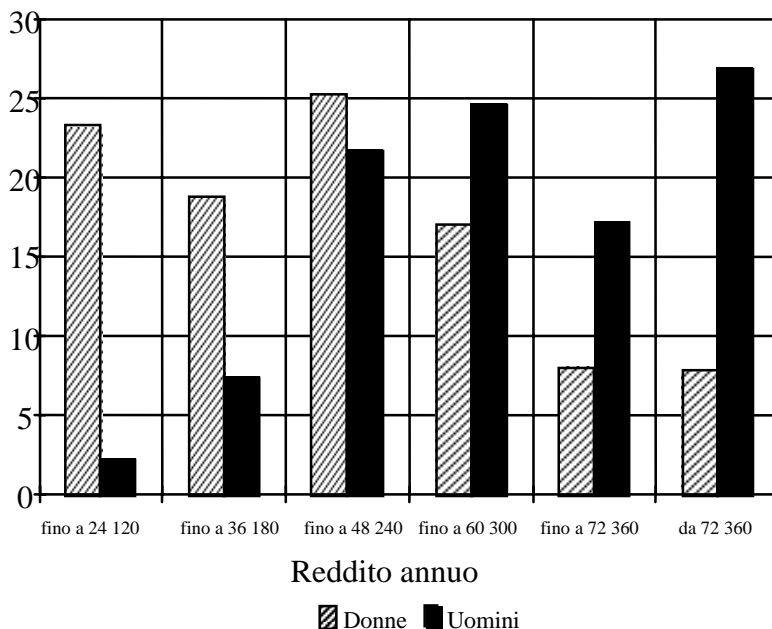
La tavola e il grafico qui appresso mostrano che i redditi delle donne si concentrano tra le classi più basse. Le riduzioni delle rendite sono quindi più basse.

Esempio: il 25,2 per cento delle donne di una classe di età (8361 donne) ha un reddito determinante situato tra 36 181 e 48 240 franchi. In caso di anticipazione di due anni, sarebbe applicata un'aliquota di riduzione variante tra il 6,6 e l'8,0 per cento secondo il loro reddito.

Nuovi beneficiari di rendite nel 1998 secondo il reddito medio determinante

Reddito annuo determinante	donne		uomini	
	numero	in per cento	numero	in per cento
fino a 24 120	7 698	23,2	640	2,3
24 120-36 180	6 205	18,7	2 061	7,4
36 180-48 240	8 361	25,2	6 043	21,7
48 240-60 300	5 607	16,9	6 851	24,6
60 300-72 360	2 688	8,1	4 790	17,2
da 72 360	2 621	7,9	7 463	26,8
Totale	33 180	100,0	27 848	100,0

Presentazione delle quote in per cento



Fonte: registro delle rendite anno 1998 (classe di età: donne 1935, uomini 1932).

3.1.3.3.4.3

Anticipazione e rinvio della mezza rendita di vecchiaia (anticipazione parziale e rinvio parziale)

Il desiderio di una transizione senza difficoltà verso l'età di pensionamento è sempre più forte. Occorre quindi evitare un passaggio troppo brusco dalla vita attiva al pensionamento. Una transizione senza difficoltà è utile poiché permette agli interessati di meglio prepararsi alla loro nuova vita. È anche nell'interesse delle aziende che possono approfittare delle conoscenze di un collaboratore ancora per qualche anno. Questa fase può essere utilizzata per preparare le nuove leve.

Riteniamo che tale desiderio sia legittimo. Tuttavia nella realizzazione occorrerà tener conto anche dell'esecuzione. La graduazione delle frazioni di rendita deve essere limitata. Proponiamo perciò di permettere l'anticipazione o il rinvio della mezza rendita di vecchiaia.

Secondo la nuova normativa è possibile anticipare la rendita di tre anni in totale. Non importa se si tratta di tre rendite annuali o di sei mezza rendite annuali. È quindi possibile combinare le due possibilità.

Possibilità di anticipazione della rendita AVS secondo l'età

Pensionamento (parziale)
a ... anni

	a partire da 59 anni	a partire da 60 anni	a partire da 61 anni	a partire da 62 anni	a partire da 63 anni	a partire da 64 anni
59	1/2					
60	1/2	1/2				
61	1/2	1/2	1/2			
62	1/2	1/2	1/2	1/2 o 1		
63	1/2	1/2	1/2 o 1	1/2 o 1	1/2 o 1	
64	1/2	1/2 o 1	1/2 o 1	1/2 o 1	1/2 o 1	1/2 o 1
Totale numero di anni anticipati	3	2,5-3	2-3	1,5-3	1-2	1/2 - 1

L'assicurato che a 59 anni sceglie la rendita anticipata parziale, fino al compimento dell'età legale di pensionamento non può più optare per l'anticipazione della rendita intera, poiché è possibile anticipare solo tre rendite annue. Invece, l'assicurato che a 61 anni anticipa la mezza rendita, a 63 o a 64 anni, può anticipare la rendita intera (2 mezza rendite annue + 2 rendite intere annue o 4 mezza rendite e 1 una rendita intera).

Per quanto concerne il rinvio della rendita, non intendiamo prolungare la durata del rinvio che attualmente ammonta a cinque anni al massimo. Estendere tale possibilità non sembra rispondere a un'esigenza pressante poiché già oggi solo pochi assicurati chiedono il rinvio della rendita.

In caso di anticipazione di una rendita parziale, solo la parte anticipata è sottoposta a riduzione. Alle parti di rendita anticipata successivamente è quindi applicata un'ali-quota di riduzione inferiore, le parti di rendita non anticipate non subiscono alcuna riduzione. Le stesse norme sono applicate per analogia al rinvio parziale.

3.1.3.3.4.4 Cessazione dell'attività lucrativa come condizione per anticipare la rendita

La maggior parte delle rendite anticipate sono ridotte in modo meno marcato rispetto all'aliquota di riduzione attuariale. È quindi lecito chiedersi se una persona che desidera anticipare la rendita, debba rinunciare almeno parzialmente all'attività lucrativa. Il senso della norma non consiste sicuramente nell'incitare ad accumulare il reddito completo e la rendita anticipata. In quest'ottica, le due iniziative della SSIC/FSI e del Partito ecologista svizzero, che invitano a rinunciare alla riduzione della rendita, ritengono che la cessazione dell'attività lucrativa sia la condizione necessaria per l'anticipazione.

L'introduzione del principio della rendita condizionata alla cessazione dell'attività (o rendita di quiescenza) nell'AVS pone notevoli problemi di esecuzione. Visto che la raccolta dei dati sul reddito è decentralizzata, non è possibile effettuare un confronto automatico con il registro centrale delle rendite. Un registro cosiddetto «specchio» potrebbe eventualmente risolvere il problema. Un simile registro sarebbe centralizzato e conterrebbe le copie dei dati registrati in modo decentralizzato dalle casse di compensazione. Tuttavia, anche un simile registro non permetterebbe di controllare la cessazione dell'attività all'estero.

Non è quindi possibile controllare se l'inattività sia duratura o meno. Ciononostante riteniamo che nel caso della rendita anticipata la legge dovrebbe andare in questa direzione. Proponiamo perciò la normativa qui appresso.

L'assicurato che desidera anticipare la rendita intera, quando presenta la domanda deve dimostrare di aver cessato l'attività lucrativa. Come prova è sufficiente presentare un'attestazione del datore di lavoro, un certificato di cessazione d'attività o una lettera di dimissioni. Visto che tale attestazione deve essere fornita anche da persone che risiedono all'estero, è opportuno accettare anche altri tipi di documenti. Poiché non è possibile esigere una prova assoluta, basterà provare l'attendibilità. Si può tuttavia presupporre che le persone che anticipano la rendita, cessino l'attività, visto che il cumulo del reddito dell'attività lucrativa e della rendita comporta un onere fiscale relativamente elevato.

Esigere la cessazione dell'attività lucrativa all'inizio dell'anticipazione della rendita non esclude tuttavia che si eserciti in seguito un'attività lucrativa minima. Partiamo dal presupposto che le persone delle classi di età in questione, che hanno cessato la loro attività, abbiano accesso al mercato del lavoro solo per svolgere attività di importanza limitata.

L'assicurato che chiede solo un'anticipazione parziale deve ridurre il suo reddito di almeno un terzo.

3.1.3.4 Età di pensionamento flessibile nella LPP

3.1.3.4.1 Introduzione

L'età di pensionamento flessibile nella LPP permette agli assicurati di scegliere il momento e le modalità del loro pensionamento. L'età di pensionamento flessibile è contemplata dalla LPP già dal 1985 (art. 13 cpv. 2 LPP), ma dipende completamente dalle disposizioni regolamentari dell'istituto di previdenza. La presente revisione armonizza il sistema del pensionamento anticipato dell'AVS e quello della previ-

denza professionale che diventa una norma di previdenza minima obbligatoria. La prestazione di vecchiaia può essere anticipata a partire da 59 anni fino a 65 anni o può essere rinviata fino all'età di 70 anni. A partire dall'età di 59 anni, gli assicurati possono anticipare la metà o la totalità della prestazione di vecchiaia; oppure possono rinviare la percezione della prestazione di vecchiaia oltre l'età ordinaria di pensionamento. L'aliquota di conversione sarà ridotta (anticipazione) o adeguata (rinvio) secondo regole attuariali. L'anticipazione presuppone una riduzione corrispondente dell'attività o la sua cessazione. Il rinvio implica il proseguimento dell'attività lucrativa presso lo stesso datore di lavoro.

3.1.3.4.2 Situazione iniziale

La LPP, come l'AVS, prevede il pensionamento flessibile. Nell'AVS, questa possibilità è stata introdotta recentemente con la 10ª revisione dell'AVS. La LPP non definisce un limite di età inferiore o la durata minima per anticipare una rendita. Nella prassi, l'UFAS e le autorità fiscali accettano il pensionamento anticipato secondo il regolamento dell'istituto di previdenza di principio fino a 5 anni prima dell'età legale di pensionamento, ossia a partire da 60 anni per l'uomo e 57 per la donna⁵⁶. È necessario che l'assicurato abbia cessato l'attività lucrativa presso il suo datore di lavoro⁵⁷. Secondo la statistica 1996 delle casse pensioni, circa la metà degli istituti di previdenza offre la possibilità del pensionamento flessibile a partire da 5 anni prima dell'età ordinaria di pensionamento. Tali istituzioni inglobano più dell'80 per cento degli assicurati.

Nella prassi, si sono sviluppate numerose soluzioni, poiché dall'entrata in vigore della 10ª revisione dell'AVS, la pressione sugli istituti di previdenza è sempre più forte affinché ridefiniscano l'età di pensionamento nei loro regolamenti.

3.1.3.4.3 Soluzione proposta

Il pensionamento flessibile deve essere possibile in ogni caso e non più dipendere dal regolamento dell'istituto di previdenza. L'assicurato può scegliere, nel quadro delle disposizioni legali o regolamentari, a partire da che età desidera percepire la rendita (anticipata o rinviata), se opta per l'anticipazione della rendita intera o di una mezza rendita e se sceglie di percepire la prestazione sotto forma di rendita o di versamento di capitale. L'anticipazione comporta una riduzione della prestazione, il rinvio un aumento. L'accredito di vecchiaia acquisito e l'adeguamento attuariale dell'aliquota di conversione sono i fattori che determinano la riduzione o l'aumento della prestazione.

⁵⁶ E. Schnyder, *Vorzeitige Pensionierung und Zweite Säule*, CHSS (Soziale Sicherheit) 1995, p. 207.

⁵⁷ DTF 120 V 310, cfr. R.A. Müller, *Die vorzeitige Pensionierung - Möglichkeiten und Grenzen im Lichte verschiedener Sozialversicherungszweige*, SZS 1997, p. 347 seg.

3.1.3.4.3.1 Età ordinaria di pensionamento

Tutte le istituzioni di previdenza devono fissare un'età di pensionamento identica per i due sessi di 65 anni al massimo. Possono prevedere un'età ordinaria inferiore, ma sono tenute a garantire le prestazioni legali minime secondo la LPP. L'aumento dell'età di pensionamento della donna a 65 anni comporta un aumento dell'aver di vecchiaia del 4,4 per cento circa: è quindi necessario adeguare l'aliquota di conversione (cfr. n. 2.2 del messaggio relativo alla 1^a revisione della LPP).

3.1.3.4.3.2 Anticipazione e rinvio della prestazione di vecchiaia

Se l'assicurato compie 59 anni, può anticipare la rendita di vecchiaia (anche la rendita intera), contrariamente all'AVS. Tra i 59 e i 65 anni, può scegliere tra la rendita intera o la mezza rendita, usufruendo di diverse combinazioni possibili: per esempio una mezza rendita durante quattro anni (da 60 a 64 anni) e una rendita intera a partire da 64 anni.

La riduzione attuariale è calcolata come segue: se l'assicurato si avvale del suo diritto alla rendita di vecchiaia LPP, la rendita è calcolata moltiplicando l'aver di vecchiaia risparmiato sino a quel momento per l'aliquota di conversione applicabile all'età di pensionamento scelta. Poiché ognuno può scegliere liberamente l'età del suo pensionamento, nei limiti definiti dalla LPP o dai regolamenti, l'importo delle prestazioni di vecchiaia (AVS più LPP; tasso sostitutivo) dipende concretamente dall'ultimo reddito percepito.

Gli esempi seguenti del tasso sostitutivo in caso di pensionamento tra i 62 e i 65 anni si applicano alla cessazione dell'attività lucrativa e all'anticipazione della rendita intera di vecchiaia sia dell'AVS sia della LPP.

Importo della rendita di vecchiaia a 65 anni

(in caso di cessazione dell'attività lucrativa)

AVS: rendita intera non ridotta; **LPP:** rendita intera non ridotta

Salario AVS al pensionamento in franchi	Rendita di vecchiaia percepita a 65 anni Valore assoluto in franchi			Rendita di vecchiaia percepita a 65 anni in % del salario AVS*		
	AVS	LPP	insieme	AVS	LPP	insieme
20 000	14 256	0	14 256	71.3	0.0	71.3
30 000	16 764	2 117	18 881	55.9	7.1	62.9
40 000	19 104	5 717	24 821	47.8	14.3	62.1
50 000	20 652	9 317	29 969	41.3	18.6	59.9
60 000	22 188	12 917	35 105	37.0	21.5	58.5
70 000	23 928	16 517	40 445	34.2	23.6	57.8
80 000	24 120	17 366	41 486	30.2	21.7	51.9
90 000	24 120	17 366	41 486	26.8	19.3	46.1
100 000	24 120	17 366	41 486	24.1	17.4	41.5

* Rendita di vecchiaia in per cento del salario AVS quando si percepisce la rendita a 65 anni.

Importo della rendita di vecchiaia a 62 anni

(in caso di cessazione dell'attività lucrativa)

AVS: rendita intera ridotta; **LPP:** rendita intera ridotta

Salario AVS al pensionamento in franchi	Rendita di vecchiaia percepita a 62 anni Valore assoluto in franchi			Rendita di vecchiaia percepita a 62 anni in % del salario AVS*		
	AVS	LPP	insieme	AVS	LPP	insieme
20 000	13 130	0	13 130	65.7	0.0	65.7
30 000	15 171	1 731	16 902	50.6	5.8	56.4
40 000	16 983	4 674	21 657	42.5	11.7	54.2
50 000	17 988	7 618	25 606	36.0	15.2	51.2
60 000	18 949	10 562	29 511	31.6	17.6	49.2
70 000	20 004	13 505	33 509	28.6	19.3	47.9
80 000	20 068	14 200	34 268	25.1	17.8	42.9
90 000	20 068	14 200	34 268	22.3	15.8	38.1
100 000	20 068	14 200	34 268	20.1	14.2	34.3

* Rendita di vecchiaia in per cento del salario AVS quando si anticipa la rendita a 62 anni.

Con un reddito di 50 000 franchi all'anno, si percepisce in caso di pensionamento a 65 anni una rendita totale di 29 969 franchi che corrisponde a un tasso sostitutivo di 59,9 per cento. Se un assicurato con uno stesso reddito va in pensione a 62 anni, percepisce una rendita totale di 25 606 franchi che corrisponde a un tasso sostitutivo di 51,2 per cento.

Come nell'AVS, l'assicurato può inoltre rinviare la prestazione di vecchiaia intera o la metà di quest'ultima oltre l'età ordinaria di pensionamento fino al massimo a 70 anni. In tal caso, le prestazioni di vecchiaia sono calcolate secondo l'avere di vecchiaia raggiunto all'età di 65 anni, più gli interessi dovuti sino al momento del rinvio, moltiplicato per l'aliquota di conversione attuariale corrispondente.

Questa soluzione permette di combinare per il pensionamento il primo e il secondo pilastro. Nell'ambito della previdenza sovraobbligatoria, la flessibilizzazione può andare oltre: l'età di pensionamento può essere inferiore a 59 anni o la graduazione del sistema di anticipazione parziale può essere più dettagliata. In tale ambito continuano ad essere determinanti i regolamenti degli istituti di previdenza. Se l'assicurato rinuncia alla possibilità del pensionamento flessibile, percepisce la rendita ordinaria non ridotta a partire dai 65 anni.

3.1.3.4.3.3 Cessazione dell'attività lucrativa

L'anticipazione della rendita intera presuppone che l'assicurato cessi la sua attività lucrativa. È tuttavia possibile che l'assicurato che beneficia di un pensionamento parziale continui a lavorare a tempo ridotto presso lo stesso datore di lavoro o presso un nuovo datore di lavoro. La procedura di consultazione ha evidenziato che la soluzione del passaggio graduale al pensionamento corrisponde a un bisogno crescente.

Un pensionamento graduale tra i 59 e i 65 anni implica che l'assicurato (analogamente alla norma applicabile nell'AVS, cfr. n. 3.1.3.3.4.4) riduca la sua attività

lucrativa di almeno un terzo. Poiché è difficile determinare il grado di attività, ci si basa sul salario determinante di cui all'articolo 7 LPP per determinare se l'assicurato ha diritto di percepire la metà del suo avere di vecchiaia sotto forma di rendita anticipata. In tal modo, per esempio, se un assicurato con un salario annuo di 70 000 franchi riduce la sua attività e continua a guadagnare 60 000 franchi, non ha diritto di anticipare la prestazione di vecchiaia. Tuttavia se il suo salario scende a 50 000 franchi, può chiedere un'anticipazione della rendita. Se l'assicurato cambia istituto di previdenza, mentre percepisce già una mezza rendita anticipata, la parte attiva del suo avere di vecchiaia costituisce un caso di libero passaggio.

L'assicurato può scegliere di rinviare la rendita fino a 70 anni solo se continua ad esercitare un'attività lucrativa, in quanto la previdenza professionale è legata all'attività lucrativa.

Nel settore della previdenza sovraobbligatoria, analogamente alla previdenza minima secondo la LPP, il criterio dell'attività lucrativa è determinante per l'anticipazione o il rinvio della rendita per quanto si tratti di istituti di previdenza registrati.

3.1.4 Uguale diritto alla rendita vedovile

3.1.4.1 Introduzione

Le condizioni di diritto alla rendita per vedove sono parificate a quelle di diritto alla rendita per vedovi che viene tuttavia leggermente ampliata. La protezione finanziaria della vedova o del vedovo si estende di regola solo al periodo in cui questi devono accudire figli minori di 18 anni. È previsto un diritto alla rendita anche per le persone vedove che assistono un figlio adulto handicappato o hanno superato i 50 anni quando il figlio minore compie 18 anni. Sussiste un diritto alla rendita vedovile anche per le persone vedove che hanno raggiunto l'età ordinaria di pensionamento. Una regolamentazione transitoria permette di evitare un peggioramento troppo forte della situazione delle donne interessate.

3.1.4.2 Principio

Secondo il diritto vigente (art. 23-24b LAVS), le vedove hanno diritto a una rendita per vedove se, alla morte del coniuge, hanno figli (o affiliati) e se, al decesso del coniuge, non hanno figli ma hanno compiuto 45 anni e sono state sposate durante almeno cinque anni. I vedovi hanno diritto a una rendita per vedovi solo finché hanno figli minori di 18 anni.

Questa normativa è contraria al principio dell'uguaglianza tra donna e uomo e deve perciò essere unificata sia mediante un'estensione delle prestazioni per vedovi sia mediante una diminuzione di quelle per vedove, oppure si può optare per una soluzione intermedia. Tale soluzione è proposta qui appresso.

Quando è stata introdotta l'AVS ed è stata istituita la rendita per vedove, l'idea di massima per determinare le condizioni di diritto alla rendita era se si potesse ragionevolmente pretendere dall'interessata l'assunzione o la ripresa di un'attività lucrativa (cfr. rapporto della Commissione federale di esperti del 16 marzo 1945, p. 64 segg., e il messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 1946, FF 1946 I 396 seg.).

Oggi per l'AVS prevale l'opinione secondo cui al coniuge superstite va accordata una rendita solo per il periodo dedicato all'educazione dei figli fino a quando il minore compie 18 anni. Per principio, quando il figlio minore compie 18 anni, si può ragionevolmente pretendere una ripresa dell'attività lucrativa. Le difficoltà sul mercato del lavoro possono concernere le persone vedove come altre persone. La protezione contro questo rischio rientra tuttavia nella competenza dell'assicurazione contro la disoccupazione.

È giustificato derogare a questa disposizione nel caso in cui una vedova o un vedovo si occupi di un figlio handicappato e abbia pertanto diritto a un accredito per compiti di assistenza⁵⁸. In questo caso, la rendita è versata oltre l'età di 18 anni del figlio minore e fino a quando sussiste il diritto ad accrediti per compiti di assistenza.

3.1.4.3 Norme speciali per le vedove e i vedovi in età avanzata

3.1.4.3.1 Difficile reinserimento nella vita professionale

Le persone in età avanzata che hanno interrotto l'attività lucrativa incontrano spesso difficoltà per reinserirsi nella vita professionale. Riteniamo quindi giustificato versare le rendite vedovili senza limitazione di tempo se queste persone hanno compiuto 50 anni prima che il figlio minora abbia compiuto 18 anni o se il loro diritto ad accrediti per compiti di assistenza per un figlio handicappato si estingue. Inoltre, una persona vedova deve aver diritto a una rendita per superstiti se ha adempiuto le citate condizioni prima della vedovanza.

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione relativa all'11^a revisione dell'AVS si sono schierati contro questo limite d'età. Secondo alcuni, tale limite era troppo elevato in considerazione della situazione del mercato del lavoro: le persone interessate incontrano difficoltà di reinserimento già a partire dai 45 anni, soprattutto se durante il periodo dedicato all'educazione dei figli hanno cessato o ridotto notevolmente l'attività professionale. Altri hanno criticato il fatto che la scelta di questo limite d'età non sia in sintonia con il nuovo diritto del divorzio che fissa a 45 anni il limite di età, oltre il quale l'ex coniuge ha diritto di chiedere un contributo di mantenimento, poiché non è più ragionevole pretendere un reinserimento nella vita professionale. Altri hanno poi rilevato che la soluzione proposta dal nostro Consiglio non era compatibile con il diritto matrimoniale che prevede che ogni coppia scelga liberamente la ripartizione dei compiti: in effetti per non compromettere la loro previdenza per i superstiti, i genitori che hanno avuto i loro figli presto tenderebbero a rinunciare a un modello familiare secondo cui solo uno dei coniugi esercita un'attività lucrativa, mentre l'altro svolge i compiti familiari ed educativi.

Si tratta di argomenti di rilievo. Di fatto non possiamo escludere che la nuova regolamentazione nell'AVS possa influenzare la determinazione dei contributi di mantenimento nel diritto in materia di divorzio. La protezione in caso di vedovanza può pure avere ripercussioni sulla ripartizione dei compiti tra coniugi. Dopo un esame approfondito di questi aspetti, manteniamo tuttavia l'età limite di 50 anni. L'obiettivo principale dell'11^a revisione dell'AVS è il consolidamento finanziario dell'assicurazione. A tale scopo, non basta solo prevedere nuove entrate ma occorre anche

⁵⁸ Cfr. commento dell'art. 29 septies.

realizzare risparmi. La parificazione delle condizioni per il diritto alle rendite per vedove a quelle delle rendite per vedovi rappresenta uno dei principali provvedimenti di risparmio dell'11^a revisione dell'AVS (786 mio di fr.). Un abbassamento del limite di età a 45 anni ridurrebbe i risparmi del 42 per cento. Vista la sua situazione finanziaria, l'AVS non può rinunciare a risparmi di questa entità.

3.1.4.3.2 Vedovanza dopo l'età di pensionamento

Una protezione particolare è necessaria anche se la vedovanza interviene nell'età di pensionamento. In effetti, soprattutto per le donne ma anche per gli uomini, la vedovanza che interviene in età di pensionamento può portare a casi di rigore. In particolare quando non sussiste un diritto proprio a una rendita dell'AVS. Per garantire a tali persone una protezione adeguata, è opportuno accordare loro il diritto a una rendita per superstiti in caso di decesso del coniuge. Se, contemporaneamente, hanno diritto a una rendita di vecchiaia, è versata solo la rendita più elevata (art. 24 LAVS).

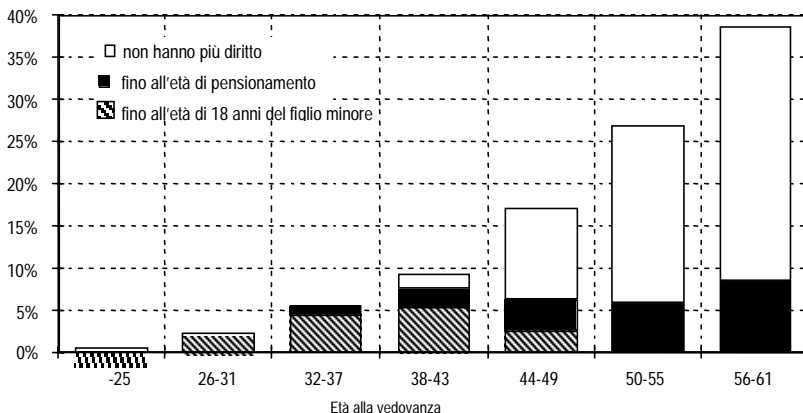
3.1.4.4 Persone divorziate

Proponiamo di applicare la nuova normativa concernente le vedove e i vedovi anche alle persone divorziate al fine di sopprimere le discriminazioni ancora esistenti rispetto alle persone coniugate.

3.1.4.5 Conseguenze della nuova normativa

Il seguente grafico illustra, da un lato, la percentuale di donne rimaste vedove nel 1996 (per classi di età) che avrebbe ancora diritto a una rendita vedovile secondo le nuove disposizioni e la durata del loro diritto; dall'altro, la percentuale delle vedove che non sarebbe più coperta secondo la nuova normativa.

Diritto alla rendita per vedove secondo le nuove disposizioni (al momento della vedovanza)



Nel 1996, 4964 donne hanno acquisito il diritto alla rendita vedovile. Secondo la nuova normativa, circa il 15 per cento delle vedove, che beneficiano attualmente di una rendita, avrebbe ancora un diritto limitato fino ai 18 anni del figlio minore. Il 21 per cento continuerebbe a percepire la rendita a tempo indeterminato poiché il figlio minore ha o avrà 18 anni soltanto dopo il loro 50° anno di età. Complessivamente soltanto il 36 per cento avrebbe ancora diritto a una rendita, sia per una durata limitata, sia per una durata indeterminata. Rispetto a tutte le rendite in corso, il 69,8 per cento delle attuali beneficiarie di rendite per vedove non avrebbe più diritto a tale rendita.

3.1.4.6 Regolamentazione transitoria

La regolamentazione transitoria proposta tiene conto delle seguenti riflessioni.

La normativa proposta parte dall'ipotesi che il reinserimento nella vita professionale sia ragionevole. Tuttavia, si può esigere tale reinserimento, solo se è obiettivamente possibile. Al nostro Consiglio deve quindi essere attribuita la competenza di sospendere l'applicazione delle nuove disposizioni relative alle rendite per vedove se la situazione sul mercato del lavoro è particolarmente difficile per le persone di oltre 40 anni all'entrata in vigore dell'11ª revisione dell'AVS.

La parificazione della rendita per vedove a quella per vedovi si fonda su una ripartizione paritaria dei compiti in seno alla famiglia. Tuttavia, per le donne di una certa età questa ipotesi non corrisponde ancora alla realtà. La tradizionale ripartizione dei compiti, che sta alla base della vigente legislazione, è ancora molto diffusa e non cambierà in un prossimo futuro. L'uomo esercita un'attività lucrativa e provvede al sostentamento della famiglia, mentre la donna abbandona o riduce fortemente la vita professionale per dedicarsi alla famiglia e alla casa. Per queste donne devono restare applicabili le disposizioni anteriori.

Per le donne che hanno più di 50 anni all'entrata in vigore del nuovo diritto, il diritto alla rendita vedovile è retto dal diritto anteriore (rendite in corso o nuove).

Il diritto alla rendita vedovile per le donne giovani (rendite in corso o nuove) sottostà al diritto anteriore ancora per tre anni dopo l'entrata in vigore del nuovo diritto. In seguito la rendita sarà accordata solo se consentito dalle nuove disposizioni.

3.1.4.7 Ripercussioni finanziarie (costi transitori compresi)

Secondo la normativa vigente, nel 2003, le spese dell'AVS destinate alle rendite per vedove, con un'età pensionabile delle donne di 63 anni, ammonterebbero a 1167 milioni di franchi. I risparmi consentiti dalle nuove disposizioni, senza effetti transitori, sarebbero di 833 milioni di franchi; resterebbe una spesa annua di 334 milioni di franchi. La completa parificazione delle condizioni di diritto alla rendita per vedove a quelle dell'attuale rendita per vedovi determinerebbe un risparmio di 998 milioni di franchi.

L'alleggerimento delle condizioni per il diritto alla rendita per vedovo comporterà costi supplementari pari a 47 milioni di franchi nel 2003.

Complessivamente, le nostre proposte concernenti le rendite per i coniugi superstiti permettono di risparmiare 786 milioni di franchi, costi di transizione esclusi.

L'andamento dei costi della regolamentazione transitoria è illustrato nel grafico 42-2 del numero 4.2. Entro il 2010 è possibile realizzare il 40 per cento dei risparmi; il 100 per cento dei risparmi sarà invece conseguito a partire dal 2018.

3.1.5 Rallentamento del ritmo di adeguamento per le rendite AVS/AI

3.1.5.1 Ritmo d'adeguamento delle rendite

Il problema del rallentamento del ritmo di adeguamento è già stato affrontato a più riprese a livello politico. Si propone un rallentamento del ritmo di adeguamento per assicurare l'equilibrio finanziario. Tuttavia, se il rincaro supera una determinata soglia, le rendite devono essere adeguate più rapidamente.

Secondo il diritto vigente (art. 33^{ter} LAVS), il Consiglio federale adegua le rendite ordinarie all'evoluzione dei prezzi e dei salari di regola ogni due anni all'inizio dell'anno civile. L'evoluzione dell'indice misto, calcolato mediante la media aritmetica dell'indice dei salari e dell'indice dei prezzi, determina l'ampiezza dell'adeguamento. Questo metodo d'adeguamento è volto a permettere ai beneficiari di rendite di mantenere il potere d'acquisto e di partecipare all'incremento della produttività. Le rendite in corso e le nuove rendite (rendite iniziali al momento del pensionamento) sono trattate nella stessa maniera evitando in tal modo che per ogni classe di età sussistano sistemi di rendita diversi con rendite minime e massime diverse. Questo metodo di adeguamento è applicato dal 1980 (9^a revisione dell'AVS) e ha dato buoni risultati.

Si può tuttavia ipotizzare di apportare talune correzioni al ritmo di adeguamento. Quando il rincaro è minimo il rallentamento del ritmo come misura di risparmio è sostenibile. Per tale motivo questa misura è già stata invocata più volte. L'ultima volta, i partecipanti alla tavola rotonda organizzata nell'ambito del programma di stabilizzazione del bilancio federale (Programma di stabilizzazione 1998) hanno discusso di questo tema e hanno convenuto che in futuro l'adeguamento biennale delle rendite AVS/AI doveva essere sostituito da un adeguamento triennale. Abbiamo ripreso in seguito questa misura nel nostro messaggio del 28 settembre 1998 concernente il Programma di stabilizzazione 1998 (FF 1999 3). Nel corso dei dibattiti, questa misura è stata tuttavia stralciata dal Programma. Al suo posto, la Commissione di stabilizzazione del Consiglio nazionale ha presentato una mozione del 6 novembre 1998 (98.3524 Adeguamento delle rendite dell'AVS) che chiedeva di disciplinare l'adeguamento delle rendite AVS all'evoluzione dei salari e dei prezzi nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS, tenendo conto della situazione finanziaria dell'assicurazione. Con decisione del 30 novembre 1998, ci siamo dichiarati disposti ad accettare la mozione. Quest'ultima è stata in seguito accolta da entrambe le Camere (Consiglio nazionale: 2 dicembre 1998, Boll. uff. 1998 N 161; Consiglio degli Stati: 3 marzo 1999, Boll. uff. 1999 S 62).

Secondo le vigenti disposizioni, il ritmo biennale è interrotto quando il rincaro supera il 4 per cento in un anno. Questa norma parte dal principio che non si può chiedere ai beneficiari di rendite di rinunciare a un adeguamento delle loro rendite in caso di rincaro superiore al 4 per cento.

Condividiamo ancora oggi questa opinione. D'altro canto, questo limite è anche una soglia sotto la quale è possibile chiedere ai beneficiari di rinunciare all'adeguamento

delle loro rendite. In tale ambito, il criterio determinante non può essere il tempo trascorso (uno, due o tre anni) prima che la perdita di potere d'acquisto dei beneficiari superi la misura accettabile.

Proponiamo quindi di adeguare le rendite ordinarie all'evoluzione dei salari e dei prezzi non più ogni due anni, bensì ogni tre anni. Si procederà eccezionalmente a un adeguamento anzitempo se il rincaro (rispetto al livello dell'indice determinante per l'ultimo adeguamento, indice nazionale dei prezzi al consumo) supera il 4 per cento. Il rincaro è calcolato ogni volta alla fine di giugno. Se risulta che questi ha raggiunto il 4 per cento, si avvia la procedura necessaria per adeguare le rendite all'inizio dell'anno civile successivo.

3.1.5.2 Risparmi

L'entità dei risparmi realizzabili mediante la modifica del ritmo di adeguamento dipende essenzialmente dall'evoluzione effettiva dei prezzi. I dati riguardanti l'ammontare di questi risparmi sono quindi alquanto incerti. Sulla base di un rincaro medio fluttuante tra l'1 e il 4 per cento, risulterebbe una cifra indicativa di risparmi a lungo termine pari a circa il 5 per mille della somma delle rendite annua. Riferita alla somma delle rendite del 2003 (ai prezzi del 1999) risultano i seguenti importi:

Risparmi medi annui in milioni di franchi

	Assicurazione	Confederazione	Cantoni	Totale
AVS	112 (80%)	24 (17%)	4 (3%)	140
AI	14 (50%)	11 (37,5%)	3 (12,5%)	28

Si tratta di valori medi che di regola variano notevolmente nei singoli anni presi in considerazione.

Nel complesso, la correzione del ritmo di adeguamento proposta può contribuire ad assicurare l'equilibrio finanziario.

3.1.6 Determinazione delle nuove rendite dell'AVS e dell'AI: rivalutazione annuale dei redditi

3.1.6.1 Introduzione

L'attuale rivalutazione forfettaria dei redditi nel calcolo della rendita non riflette l'effettiva evoluzione finanziaria degli assicurati e sfavorisce determinati gruppi di persone, in particolare le donne. Nell'articolo 30 capoverso 1 LAVS, è quindi necessario sostituirla con una rivalutazione annuale.

Per il calcolo della rendita ordinaria dell'AVS e dell'AI svolge un ruolo importante il «reddito annuo medio determinante» considerato come la media di tutti i redditi annui sui quali una persona ha pagato i contributi AVS durante tutto il periodo di contribuzione. Nel determinare tale media, occorre tuttavia tener presente che i redditi dell'attività lucrativa conseguiti diversi anni prima non sono paragonabili, a causa del livello dei salari più basso, con l'ultimo reddito conseguito. I redditi de-

vono essere adeguati mediante un fattore di rivalutazione all'evoluzione del livello generale dei salari per poter essere considerati in uguale misura nel calcolo delle rendite. L'adeguamento all'evoluzione dei salari può avvenire secondo modalità differenti ciascuna delle quali può tuttavia comportare vantaggi o svantaggi indesiderati per determinati gruppi di persone.

Il fattore di rivalutazione è stato introdotto per la prima volta nel 1964 con la 6ª revisione dell'AVS. Allora si era proceduto a una rivalutazione forfettaria adeguando la media di tutti i redditi del lavoro mediante un fattore unitario equivalente, in sostanza, alla media dell'indice dei salari senza tenere conto della data della prima annotazione nel conto individuale (CI). Era un metodo molto pratico, ma favoriva ingiustamente i beneficiari con un periodo di contribuzione breve non prendendo in considerazione l'inizio dei contributi.

Per rimediare a questo inconveniente la 9ª revisione dell'AVS (1979) ha introdotto la rivalutazione forfettaria secondo la data d'entrata, che è applicata tuttora. Per ogni assicurato vengono stabiliti fattori di rivalutazione forfettaria in base all'anno in cui è stato pagato il primo contributo. È un metodo più giusto di quello basato sui fattori unitari ma presenta ancora lacune rispetto alla rivalutazione annuale.

Con la procedura di rivalutazione forfettaria il reddito medio è adeguato mediante un fattore medio. Con il metodo della rivalutazione annuale invece i singoli redditi annui sono rivalutati con il fattore determinante per il corrispondente anno. Con questo metodo, inoltre, i redditi che risalgono a diversi anni prima sono rivalutati più fortemente di quelli recenti. Entrambi i metodi portano allo stesso reddito a condizione che il salario segua l'evoluzione generale dei salari e non vi siano lacune contributive; una condizione che nella maggior parte dei casi non è adempiuta. Per gli interessati, questa situazione si ripercuote negativamente sull'ammontare delle rendite.

È fuori dubbio da sempre, che la rivalutazione annuale sia il metodo più preciso e giusto (cfr. messaggio relativo alla 9ª revisione dell'AVS, FF 1976 III 20 seg.). La scelta dell'attuale sistema forfettario è stata giustificata a suo tempo da considerazioni non attuariali ma di tipo pratico che oggi non possono più essere fatte valere.

3.1.6.2 Vantaggi della rivalutazione annuale

La rivalutazione forfettaria comporta svantaggi soprattutto per gli assicurati che nel corso della loro carriera professionale ricevono aumenti salariali esigui, come succede spesso nella categoria dei bassi salari. Sono pure svantaggiate le persone con lacune contributive alla fine del periodo di contribuzione. Particolarmente colpite sono le donne, poiché lavorano spesso nella categoria dei salari bassi e hanno carriere irregolari. Anche gli stranieri e gli Svizzeri all'estero possono essere svantaggiati a causa delle lacune contributive. Lo stesso vale per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

Le conseguenze sulla politica sociale del passaggio alla rivalutazione annuale sono illustrate con l'esempio dei nuovi beneficiari di rendite AVS nel 1997, domiciliati in Svizzera e nati nel 1935 rispettivamente nel 1932 (33 180 donne e 27 848 uomini).

Effetti del passaggio alla rivalutazione annuale sull'ammontare delle rendite (nuovi beneficiari di rendite AVS nel 1997)

Reddito annuo determinante in franchi	Donne			Uomini		
	Numero totale	Con un aumento di rendita di almeno 30 fr. al mese	Con una diminuzione di rendita di almeno 30 fr. al mese	Numero totale	Con un aumento di rendita di almeno 30 fr. al mese	Con una diminuzione di rendita di almeno 30 fr. al mese
fino a 24 120	7 698	3 125	400	640	170	44
da 24 121 a 48 240	14 566	3 627	3 044	8 104	1 840	908
oltre 48 240	10 916	764	2 314	19 104	2 025	1 910
Totale	33 180	7 516	5 758	27 848	4 035	2 862

Con il metodo della rivalutazione annuale, 3125 donne e 170 uomini, con un reddito annuo determinante fino a 24 120 franchi, ricevono una rendita mensile maggiorata di 30 franchi almeno. Le riduzioni di rendite riguardano soprattutto i beneficiari di rendite che hanno un reddito determinante più elevato. In tal modo, 2314 donne e 1910 uomini con un reddito superiore a 48 240 franchi subiscono una riduzione della rendita mensile di 30 franchi o più. Complessivamente, 7516 donne e 4035 uomini ricevono un aumento della rendita mensile di almeno 30 franchi, mentre 5758 donne e 2862 uomini subiscono una riduzione di almeno 30 franchi.

3.1.6.3 Iscrizione dei contributi nel conto individuale

La LAVS non disciplina l'iscrizione di contributi salariali nel CI. La prassi attuale si fonda ampiamente sulla giurisprudenza secondo la quale il reddito è accreditato nel CI sotto l'anno in cui è stato conseguito, salvo nel caso in cui ciò si ripercuota negativamente per il calcolo successivo della rendita. In tal caso, il reddito sottoposto a contribuzione è registrato nel CI per l'anno in cui l'attività lucrativa corrispondente è stata esercitata (DTF *III V* 161). Nell'attuale sistema di rivalutazione forfettaria è ancora accettabile che questa questione sia disciplinata soltanto mediante istruzioni. Con l'introduzione della rivalutazione annuale del reddito per il calcolo delle rendite, l'anno di registrazione assume tuttavia maggiore importanza, in particolare per le retribuzioni che sono pagate un anno o diversi anni dopo che l'attività corrispondente è stata svolta (commissioni, onorari, pagamenti in contanti di vacanze ecc.). È quindi opportuno istituire un'esplicita base legale. Proponiamo perciò di sancire nell'articolo 30^{er} capoverso 3 LAVS il cosiddetto principio di realizzazione. Secondo questo principio il reddito sottoposto a contribuzione è accreditato per lo stesso anno in cui è stato versato. Tale principio corrisponde meglio alla realtà poiché il lavoratore di regola percepisce il salario nel momento in cui esercita l'attività. È d'altronde giusto che l'anno in cui è effettuata la registrazione nel CI coincida con l'anno in cui l'assicurato riceve il reddito del suo lavoro, ossia il suo salario. Dal profilo amministrativo, il principio di realizzazione facilita al datore di lavoro il conteggio dei contributi salariali. Diversamente dal sistema vigente, la rivalutazione annuale del reddito per il calcolo delle rendite attribuisce maggior peso agli anni di

contribuzione precedenti che agli anni più recenti. L'iscrizione del salario arretrato nel CI sotto l'anno di versamento, ossia un anno più recente, può quindi influire sulle rendite. In generale, la differenza tra l'anno in cui insorge il diritto al salario e l'anno di versamento è tuttavia minima (uno o due anni). Salvo in caso di rincaro eccezionale o di recessione straordinaria, la scelta dell'anno di versamento per registrare i redditi nel CI dovrebbe avere una portata limitata per l'assicurato. L'iscrizione dei contributi nel CI delle persone che esercitano un'attività indipendente, dei lavoratori il cui datore di lavoro non è tenuto a versare i contributi e delle persone che non esercitano un'attività lucrativa è sottoposta ad altre norme (cfr. le spiegazioni dell'art. 30^{ter} cpv. 3 LAVS).

3.1.6.4 Ripercussioni finanziarie

Il passaggio alla rivalutazione annuale dei redditi determinanti, senza altri provvedimenti, comporta spese supplementari pari a circa lo 0,7 per cento della somma delle rendite AVS/AI. Riferita alla somma delle rendite del 2003 (circa 33 mia di fr., ai prezzi del 1999) tale importo corrisponde a circa 230 milioni di franchi.

Affinché la rivalutazione annuale rispetti nel complesso il principio della neutralità dei costi per l'AVS/AI, proponiamo due provvedimenti. L'arrotondamento sistematico del reddito determinante applicato attualmente è sostituito da un calcolo più preciso (cfr. spiegazioni dell'art. 30^{bis}). Inoltre, i fattori di rivalutazione saranno affinati per compensare i costi residui (a lungo termine 0,4% della somma delle rendite). Quest'ultimo provvedimento sarà ottenuto mediante un adeguamento del metodo di calcolo definito mediante ordinanza per determinare i fattori di rivalutazione; il fattore 1,1 citato nell'articolo 51^{bis} capoverso 2 OAVS deve essere maggiorato in modo corrispondente.

3.1.7 Calcolo dei contributi

3.1.7.1 Introduzione

Il presente disegno di revisione prevede tre provvedimenti relativi ai contributi che comporteranno aumenti delle entrate AVS. Il primo concerne l'aumento del tasso di contributo per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. Il secondo, di portata minore, prevede di «congelare» la tavola scalare dei contributi. Da ultimo, il terzo concerne i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa in età di pensionamento.

3.1.7.2 Tasso del contributo per persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente

Dal 1969, le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente fruiscono di un tasso ridotto del contributo rispetto ai lavoratori dipendenti. Attualmente le relative quote ammontano al 7,8 e all'8,4 per cento. Da quanto esposto qui di seguito, risulta che vi sono tuttora buoni motivi per reintrodurre un tasso uniforme per le due categorie di lavoratori. In occasione della 10^a revisione AVS è tuttavia emerso che non vi è ancora il consenso necessario a tal fine. Per questo motivo, con la presente revi-

sione ci limitiamo a chiedervi un avvicinamento delle due quote mediante un aumento del tasso a carico degli indipendenti di 0,3 punti percentuali, ossia da 7,8 a 8,1 per cento. Tale provvedimento è necessario per vari motivi: la differenziazione, all'epoca motivata dall'assenza di una previdenza professionale per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, non ha più ragione d'esistere. Oggi, gli indipendenti possono di fatto aderire al secondo pilastro e hanno maggiori possibilità dei lavoratori dipendenti di concludere assicurazioni nell'ambito del terzo pilastro. Inoltre, né l'AI né l'IPG riservano alcun trattamento privilegiato in materia di contributi alle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. Secondo l'articolo 112 capoverso 3 lettera a Cost., i lavoratori e i datori di lavoro devono assumersi la metà dei contributi. Questa norma non consente in alcun modo di desumere un diritto delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente di dedurre un'aliquota «virtuale» a carico del datore di lavoro. Lo scopo dell'articolo costituzionale è di offrire ai lavoratori una protezione economica minima tenendo conto del loro particolare rapporto di subordinazione. L'aumento di 0,3 punti percentuali del tasso di contributo consentirà di aumentare gli introiti dell'AVS di 74 milioni di franchi annui.

3.1.7.3 Tavola scalare

Le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente con un reddito inferiore ai 48'300 franchi annui fruiscono di quote decrescenti di contribuzione (tavola scalare). Attualmente, la quota minima nell'AVS ammonta al 4,2 per cento (per redditi sino a 7800 fr.), mentre quella massima al 7,8 per cento (per redditi a partire dai 48 300 fr.). L'IPG e l'AI hanno introdotto una graduazione analoga.

I lavoratori dipendenti all'interno della stessa fascia di reddito non fruiscono di questa agevolazione. Di conseguenza gli indipendenti con redditi bassi beneficiano di un grado di solidarietà superiore alla media degli altri contribuenti alle assicurazioni obbligatorie.

All'origine, questo provvedimento aveva lo scopo di sgravare le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente con redditi effettivamente bassi. Oggigiorno, gli effetti vanno ben al di là di quelli previsti all'epoca, dal momento che, secondo la statistica dei redditi AVS 1995, la maggior parte delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, ossia il 60 per cento, fruisce di tassi ridotti. Oggigiorno, la maggior flessibilità del lavoro conduce sempre più spesso a situazioni in cui lavoratori principalmente attivi come salariati conseguono a titolo accessorio un reddito da attività indipendente. In tal modo beneficiano di aliquote di contribuzione ridotte, anche se complessivamente dispongono di un reddito elevato. Gli indipendenti hanno inoltre la possibilità, entro certi limiti, di influenzare il reddito (ad esempio mediante la costituzione di riserve), per cui non sempre l'importo dichiarato consente di trarre conclusioni sulla loro capacità economica.

Senza voler sopprimere completamente la tavola scalare, proponiamo di «congelarla» sintanto che i limiti non corrisponderanno di nuovo all'obiettivo originariamente prefissato. Di conseguenza, non adatteremo più la scala all'indice dei redditi come siamo invece abilitati a fare conformemente al vigente articolo 9^{bis}. Il provvedimento non comporterà aumenti degli introiti al momento dell'entrata in vigore, bensì a lungo termine.

3.1.7.4 Contributi delle persone esercitanti un'attività lucrativa in età di pensionamento

Dal 1979 il nostro Collegio può escludere dal calcolo dei contributi il reddito delle persone esercitanti un'attività lucrativa in età di pensionamento, sino a concorrenza di una volta e mezza la rendita minima di vecchiaia. Attualmente, questa franchigia corrisponde a 1400 franchi al mese, ossia a 16 800 franchi all'anno. Questo provvedimento ha consentito di sgravare i beneficiari di una rendita di vecchiaia che sono stati obbligati a conseguire un reddito complementare per far fronte alle spese di mantenimento in assenza di una rendita nell'ambito del secondo pilastro. D'altro canto si è anche tenuto conto del fatto che i contributi dovuti in età di pensionamento non rientrano più nel calcolo della rendita e non danno pertanto diritto a maggiori prestazioni correnti o future. Con la proposta introduzione dell'età flessibile di pensionamento diventa problematico determinare un limite fisso a partire dal quale deve essere garantita una franchigia. Per il resto l'AVS continua a essere retta dal principio di solidarietà. Non vi è pertanto motivo di prevedere una differenza di trattamento fra vecchie e nuove generazioni né di esonerare gli uni o gli altri dal finanziamento dell'AVS, tanto più che oggi le persone in età di pensionamento hanno mediamente una posizione economica altrettanto buona delle persone in età lavorativa. In alcuni casi, i giovani sono addirittura più colpiti dalla povertà rispetto agli anziani. Per questo motivo non si giustifica più un trattamento privilegiato delle persone in età di pensionamento. I contributi che non sono considerati per il calcolo della rendita finanziano indirettamente le rendite di assicurati in condizioni meno favorevoli.

La soppressione dell'importo esente da contributi consentirà di aumentare le entrate dell'AVS/AI/IPG di circa 240 milioni di franchi.

3.2 Ulteriori aspetti della revisione

3.2.1 Contributi e obbligo assicurativo

3.2.1.1 Contributi AVS sulle indennità giornaliera dell'assicurazione malattie e infortuni

3.2.1.1.1 Introduzione

Le indennità giornaliera dell'assicurazione malattie e infortuni versate tramite il datore di lavoro saranno anch'esse gravate da contributi AVS. In tal modo, si vuole evitare che una diminuzione del reddito soggetto all'obbligo di contribuzione si ripercuota negativamente sulla futura rendita.

Una normativa legale in questo senso esiste già per le indennità dell'AI, dell'assicurazione militare (AM), dell'AD e dell'IPG. Si tratta ora di estendere l'obbligo all'assicurazione malattie e infortuni.

3.2.1.1.2 Situazione iniziale

La lacuna giuridica relativa alle indennità giornaliera in caso di malattia o infortunio si ripercuote in modo particolarmente negativo sulle rendite future. L'importo delle

rendite ordinarie dell'AVS o dell'AI dipende dal reddito annuo medio conseguito dall'assicurato e dai contributi versati dall'assicurato stesso e dal datore di lavoro. Qualsiasi riduzione del reddito comporta una diminuzione del reddito medio, che a sua volta si ripercuote negativamente sull'importo della rendita. Questo effetto è tanto più marcato quanto minore è il numero di anni di contribuzione. Soprattutto in caso di rendite per superstiti e invalidi, un reddito temporaneamente ridotto in seguito a malattia o infortunio può influenzare in modo significativo la futura rendita, anche se i contributi sono stati versati durante tutti gli anni presi in considerazione. Inoltre, nei casi in cui il datore di lavoro non decurti di conseguenza il salario, l'assicurato percepisce durante l'assenza per infortunio o malattia una prestazione netta addirittura superiore al salario che avrebbe guadagnato lavorando. La normativa vigente complica inoltre il compito dei datori di lavoro al momento del conteggio dei contributi, poiché devono suddividere gli importi versati in funzione dell'assoggettamento all'obbligo di contribuzione. Alcuni di essi – sia perché ignorano la legge o per semplificare le procedure amministrative – prelevano già oggi contributi sull'assicurazione malattie e infortuni. Se viene a conoscenza di casi simili, la cassa di compensazione AVS deve restituire i contributi pagati ingiustamente e ridurre la rendita a svantaggio dell'ex lavoratore.

L'introduzione dell'obbligo di contribuzione sulle indennità giornaliere dell'assicurazione malattie e infortuni non solo impedisce che le prestazioni siano decurtate, ma consente altresì di armonizzare la normativa con quella di altre assicurazioni sociali le cui prestazioni sono gravate da contributi AVS e di assicurazioni sociali affini. Due postulati (cfr. i postulati Vollmer e Ziegler citati nel n. 1.2.4) hanno già chiesto l'introduzione di un obbligo di contribuzione per le prestazioni assicurative versate in caso di infortunio o malattia.

3.2.1.1.3 Indennità giornaliera dell'assicurazione malattie

Per gli altri redditi sostitutivi, le leggi prevedono di suddividere l'onere contributivo in parti uguali fra assicurati e assicuratori. Le prestazioni in caso di malattia si distinguono per diversi motivi dagli altri redditi sostitutivi, dal momento che i datori di lavoro non sono obbligati per legge a assicurare i loro dipendenti. L'unica possibilità che hanno in questo ambito è di concludere un'assicurazione collettiva. Anche se gli assicuratori malattia possono offrire assicurazioni d'indennità giornaliera in caso di malattia conformemente agli articoli 67-77 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), sempre più spesso tali assicurazioni sono subordinate, dal profilo contrattuale, alle disposizioni di diritto privato (legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione; RS 221.229.1). Ne consegue che l'importo dell'indennità e la durata della copertura assicurativa sono lasciati alla discrezione degli assicuratori. Data questa differenza giuridica di base, non entra neanche in linea di conto l'eventualità di obbligare gli assicuratori, la cui attività è retta dal diritto privato, ad assumere i contributi a carico del datore di lavoro dell'AVS/AI/IPG sulle prestazioni versate in caso di malattia, come avviene invece per gli altri redditi sostitutivi. Per tenere debitamente conto sia del carattere obbligatorio della protezione sociale del lavoratore sia del carattere facoltativo dell'indennità giornaliera in caso di malattia, proponiamo di addossare al datore di lavoro il contributo a suo carico (cfr. spiegazioni dell'art. 5 cpv. 2 LAVS). Nel 1995 gli assicuratori hanno versato 2,4 miliardi di franchi sotto forma di indennità giornaliera in caso di malattia. Tale importo corrisponderebbe a un maggiore onere con-

tributivo per tutti i datori di lavoro pari a 155 milioni di franchi annui, cui vanno aggiunti i contributi della previdenza professionale e i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Per quanto concerne l'AVS, l'AI, l'IPG e l'AD, l'onere complessivo è in realtà inferiore a 155 milioni di franchi dal momento che l'importo di 2,4 miliardi di franchi comprende anche prestazioni versate direttamente dall'assicuratore ai lavoratori e quindi esenti da contributi. Per i datori di lavoro che, non essendo al corrente delle vigenti disposizioni, versano già oggi contributi sulle prestazioni assicurative in caso di malattia, la presente modifica non comporta alcuna ripercussione finanziaria.

3.2.1.1.4 Indennità giornaliera dell'assicurazione contro gli infortuni

Nel progetto posto in consultazione si prevedeva di conferire agli assicuratori l'obbligo di contribuzione sulle indennità giornaliera. Diversi partecipanti si sono tuttavia opposti, proponendo di prevedere un disciplinamento analogo a quello dell'assicurazione malattia. Conveniamo che la presa a carico dei contributi da parte dei datori di lavoro presenta effettivamente un vantaggio rispetto alla nostra prima proposta. L'applicazione è più facile, poiché i datori di lavoro non devono distinguere fra indennità giornaliera dell'assicurazione contro gli infortuni e indennità giornaliera dell'assicurazione malattie, ma possono conteggiare in ogni caso i contributi come per i lavoratori in buona salute. Inoltre esonera l'assicuratore da qualsiasi compito di riscossione. Per il datore di lavoro questa soluzione non è più costosa, anzi potrebbe addirittura rivelarsi più vantaggiosa della prima che avrebbe indotto gli assicuratori a trasferire sui datori di lavoro, mediante un aumento dei premi, i contributi a loro carico e i costi amministrativi correlati. La presa a carico dei contributi dei datori di lavoro per l'AVS/AI/IPG/AD ammonterebbe al massimo a 94 milioni di franchi annui. Come nel caso dell'assicurazione malattia, l'onere sarà in realtà inferiore a tale importo.

3.2.1.1.5 Versamento da parte dei datori di lavoro

In futuro, le indennità dell'assicurazione malattie e infortuni versate dal datore di lavoro al lavoratore saranno parte integrante del salario determinante per l'AVS, mentre le indennità versate direttamente dall'assicuratore al datore di lavoro non saranno subordinate all'obbligo di contribuzione. Attualmente, gli assicuratori possono trasferire al datore di lavoro il versamento delle indennità giornaliera, ciò che avviene anche in pratica. Affinché i datori di lavoro non si sottraggano all'obbligo di contribuzione, occorre obbligarli al versamento delle indennità giornaliera. Tale obbligo non può tuttavia essere previsto per le indennità giornaliera dell'assicurazione malattie che sono disciplinate dal diritto privato. Data la stretta affinità fra assicurazione malattie e assicurazione contro gli infortuni, sarebbe opportuno evitare di elaborare una soluzione derogatoria per quest'ultima.

3.2.1.2 Ulteriori aspetti inerenti ai contributi e all'obbligo assicurativo

3.2.1.2.1 Soppressione del limite massimo dei contributi per persone senza attività lucrativa

Contrariamente a quanto avviene per le persone esercitanti un'attività lucrativa, nell'AVS i contributi delle persone senza attività lucrativa sono subordinati a un limite massimo. L'attuale contributo AVS massimo di 8400 franchi è applicabile a partire da un patrimonio di 4 milioni di franchi (comprese le prestazioni sotto forma di rendite capitalizzate). Le persone esercitanti un'attività lucrativa non beneficiano invece dell'applicazione di alcun limite in questo ambito. La rendita massima è conseguita a partire da un reddito annuo determinante pari attualmente a 72 360 franchi: i contributi prelevati su redditi più elevati costituiscono prestazioni di solidarietà. Proponiamo di introdurre anche per le persone senza attività lucrativa un obbligo di contribuzione illimitato. In nessun modo si giustifica un trattamento privilegiato di ricchi possidenti senza attività lucrativa rispetto a lavoratori con un ottimo reddito. Un correttivo a sfavore delle persone senza attività lucrativa è tanto più necessario se si considera che la presente revisione comporta oneri supplementari per le persone esercitanti un'attività lucrativa (cfr. n. 3.1.7). Occorre inoltre tenere conto del fatto che il numero delle persone senza attività lucrativa subordinate all'obbligo di contribuzione è fortemente aumentato dai primi tempi dell'AVS. La disparità di trattamento, all'epoca senz'altro trascurabile, è oggi difficilmente sostenibile. L'attuale importo massimo per persone senza attività lucrativa è peraltro rimasto invariato dal 1° luglio 1975, mentre quello minimo è quasi quadruplicato nello stesso periodo. Secondo la situazione attuale, la soppressione del limite massimo determinerà un aumento delle entrate assai contenuto, pari a circa 1-2 milioni di franchi annui, dal momento che interesserà pochi contribuenti (ca 1% delle persone senza attività lucrativa). La modifica non si ispira tuttavia essenzialmente a considerazioni di natura finanziaria anche se, in futuro, occorrerà contare su una tendenza all'aumento di questa classe di contribuenti.

3.2.1.2.2 Rimunerazioni di poco conto

Secondo il vigente articolo 5 capoverso 5 LAVS, le remunerazioni di poco conto per attività accessorie possono essere escluse dal salario determinante previo accordo fra datore di lavoro e lavoratore. La legge non specifica tuttavia cosa si intenda per attività accessoria. Secondo la giurisprudenza, l'esenzione dai contributi presuppone l'esistenza di un'attività principale. È tuttavia frequente che persone senza attività principale siano ricompensate, a titolo simbolico, per il loro impegno sociale, politico, sportivo o culturale. Di conseguenza devono versare i contributi AVS su importi che spesso, previa detrazione dei costi insorti, ammontano a poche centinaia di franchi o meno. L'esperienza ha dimostrato che la nozione di attività accessoria è assai imprecisa e costituisce un criterio di delimitazione inadeguato. Proponiamo pertanto di stralciarla dalla legge. In futuro, il criterio sarà costituito da un salario determinante minimo percepito durante l'anno in questione. Sino ad oggi tale importo è stato fissato dal nostro Collegio, senza che siano tuttavia stati previsti meccanismi di adeguamento. Dal momento che la nozione di «poco conto» sarà definita mediante un importo limite, occorrerà inserire nella legge il relativo valore, che dovrà poter essere adeguato all'indice delle rendite. Da ultimo viene soppressa anche la condi-

zione relativa all'accordo del datore di lavoro (cfr. al proposito le spiegazioni dell'art. 14 cpv. 5 LAVS). Questa nuova normativa agevolerà sensibilmente la procedura, consentendo peraltro di escludere dai contributi i redditi da attività accessoria di persone in età di pensionamento o di casalinghi senza attività principale. Sino ad oggi, queste persone hanno dovuto versare i contributi anche su importi estremamente esigui.

3.2.1.2.3 Sottrazione e destinazione ad altro scopo dei contributi del datore di lavoro

L'articolo 87 comma 3 LAVS commina una pena per la sottrazione e destinazione ad altro scopo dei contributi del datore di lavoro. Per decenni la giurisprudenza ha considerato che la fattispecie era adempita nei casi in cui il datore di lavoro aveva effettivamente mancato di versare alla cassa di compensazione i contributi del lavoratore dedotti dal salario entro il termine fissato nella diffida; la norma ha perso molta della sua incidenza in seguito a due recenti sentenze del Tribunale federale. Secondo la DTF 117 IV 78, confermata nella DTF 119 IV 187 e 122 IV 270, i datori di lavoro non sono più perseguibili se non dispongono dei necessari mezzi per coprire i contributi sociali al momento del versamento degli stipendi. Durante la procedura penale è tuttavia spesso impossibile dimostrare che l'accusato avrebbe potuto versare le somme dovute nel momento in questione. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi la denuncia non ha luogo. Occorre rimediare a questa situazione insoddisfacente poiché è inaccettabile che i datori di lavoro possano dedurre i contributi dei lavoratori e utilizzarli per scopi propri senza incorrere in alcuna sanzione. Anche se di norma i lavoratori direttamente interessati non subiscono alcun pregiudizio (cfr. art. 30^{er} cpv. 2 LAVS), le perdite si ripercuotono sull'insieme degli assicurati e sulla collettività. In futuro, non dovrà più essere punita unicamente la violazione dell'obbligo di pagamento, bensì il semplice insorgere di un debito di diritto pubblico nei confronti dell'AVS che il datore di lavoro non riesce a onorare. Questa proposta ci sembra del tutto giustificata se si considera che, nell'ambito del sistema di contribuzione, il datore di lavoro assume il ruolo di un organo esecutivo della LAVS (DTF 114 V 221 seg. cons. 3b).

3.2.1.2.4 Ripristino del privilegio nel fallimento per i contributi dovuti alle assicurazioni sociali

Nell'ambito della revisione della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento entrata in vigore il 1° gennaio 1997 (LEF, RS 281.1) è stato abrogato il privilegio per i contributi dovuti alle assicurazioni sociali. Tale diritto non si applicava soltanto alla procedura in via di fallimento, ma anche all'esecuzione in via di pignoramento, unico strumento a disposizione delle casse di compensazione. Come nel frattempo si è potuto dimostrare, la soppressione del privilegio per l'AVS, AI, IPG e AD ha condotto a un forte aumento delle perdite sui contributi. Annualmente, si stima che le minori entrate dovute alla nuova normativa ammontino a 50 milioni di franchi. In ultima istanza, sono gli assicurati, i lavoratori e gli enti pubblici a pagare per tali ammanchi. Riteniamo irresponsabile avallare questa situazione quando vi è la possibilità di incassare i contributi presso i debitori. Va inoltre rilevato che l'obbligo di versare i contributi poggia direttamente sulla legge. Le casse di compensazione non

hanno alcuna influenza sull'insorgere dei crediti per contribuiti, tant'è che ogni versamento di stipendio ne genera di nuovi. La soppressione del privilegio in caso di fallimento ha inoltre originato un considerevole aumento di oneri amministrativi per gli organi esecutivi. Questo vale non solo per le procedure in caso di fallimento, ma anche per quelle di concordato, cui gli organi esecutivi devono ora partecipare attivamente, e per i sempre più numerosi casi della responsabilità del datore di lavoro (cfr. spiegazioni dell'art. 52 LAVS). Proponiamo pertanto di ripristinare il privilegio della seconda classe per i contribuiti dell'AVS, AI, IPG e AI, conformemente a quanto peraltro auspicato da una vasta cerchia di partecipanti alla consultazione. Dal momento che la nuova normativa ha comportato conseguenze negative anche per altri rami delle assicurazioni sociali, riteniamo che occorra ripristinare il vecchio diritto anche per l'assicurazione contro gli infortuni, l'assicurazione malattie e gli assegni familiari. Visto che, dal 1° gennaio 1996, gli assicuratori malattie riconosciuti dalla Confederazione possono concludere assicurazioni anche conformemente alla legge federale sul contratto d'assicurazione (LCA; RS 221.229.1), il privilegio nell'assicurazione malattie non deve più essere concesso a titolo generico in relazione ai crediti per premi e per partecipazioni ai costi degli assicuratori riconosciuti dalla Confederazione, ma deve essere limitato a quelli dell'assicurazione malattia sociale.

Normativa transitoria: secondo l'articolo 2 capoverso 3 delle disposizioni finali relative alla modifica della LEF del 16 dicembre 1994, l'applicazione della vecchia o della nuova normativa dipende dal momento in cui è pronunciato il fallimento, rispettivamente eseguito il pignoramento. Per quanto concerne il concordato, secondo la giurisprudenza è determinante il momento in cui è presentata la domanda di moratoria concordataria (DTF 125 III 154). Questa normativa transitoria dovrebbe essere applicabile anche alla presente modifica di legge.

3.2.2 Ulteriori aspetti relativi alla rendite

3.2.2.1 Riduzione delle prestazioni in caso di colpa propria

Secondo la più recente giurisprudenza del TFA (DTF 119 V 171), l'articolo 32 numero 1 lettere d, e della Convenzione n. 128 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL; RS 0.831.105, RU 1978 1493) e l'articolo 68 lettere e, f del Codice europeo di sicurezza sociale (RS 0.831.104, RU 1978 1518) sono direttamente applicabili nel diritto interno. Queste disposizioni permettono di rifiutare o ridurre una rendita AI soltanto se l'evento assicurato è stato provocato intenzionalmente o commettendo un crimine o delitto e non in caso di negligenza grave. Occorre pertanto adeguare di conseguenza l'articolo 18 capoverso 1 LAVS.

3.2.2.2 Cittadinanza determinante per prestazioni dell'AVS/AI

Gli articoli 18 LAVS e 6 LAI disciplinano fra l'altro il diritto alle prestazioni di stranieri, tralasciando tuttavia di specificare quale sia la cittadinanza determinante per le persone che ne hanno posseduta più di una nel corso degli anni. Proponiamo pertanto di completare di conseguenza le relative disposizioni.

Se il diritto a una rendita ordinaria di vecchiaia, per superstiti o di invalidità dipende dalla cittadinanza dell'assicurato, secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) relativa all'articolo 18 LAVS è determinante la cittadinanza che l'assicurato in questione ha posseduto al momento del versamento dei contributi AVS o dell'insorgere del diritto alla rendita (DTF 119 V 1). In caso di più cittadinanze straniere, è determinante quella dello Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo di sicurezza sociale o quella che prevale in applicazione dei principi del diritto privato internazionale.

L'applicazione della nuova prassi del TFA risulta problematica in caso di cittadinanze che si susseguono. Se una persona avente diritto alla rendita possedeva inizialmente la cittadinanza svizzera o di uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo di sicurezza sociale e acquista in seguito la cittadinanza di uno Stato non contraente, la rendita deve essere ricalcolata al momento dell'uscita dal nostro Paese. A tal fine occorrerà peraltro distinguere fra i contributi costitutivi di rendite e quelli che invece non lo sono. Di fatto può essere esportata soltanto quella parte di rendita che poggia sui contributi versati dall'assicurato in quanto cittadino di uno Stato contraente. Per gli altri contributi (non costitutivi) può eventualmente essere riconosciuto un diritto al rimborso. È evidente che tali calcoli sono estremamente dispendiosi.

Queste difficoltà possono essere ovviate se si considera la cittadinanza dell'assicurato al momento in cui beneficia delle prestazioni. Se la cittadinanza muta durante il periodo di godimento, il diritto alle prestazioni è riesaminato.

Quanto all'eventualità di versare la rendita all'estero, si considererà la cittadinanza dell'assicurato al momento in cui lascerà il Paese per determinare se continuare a versare la rendita anche all'estero o se concedere soltanto il rimborso dei contributi versati. Questo mutamento può avvenire anche dopo l'uscita dal Paese se la nuova cittadinanza è acquisita in un secondo tempo.

3.2.2.3 Estensione del diritto a accrediti per compiti assistenziali

Con la 10^a revisione dell'AVS nel 1997 sono stati introdotti gli accrediti per compiti assistenziali. Le prime analisi d'impatto rivelano che le condizioni per il diritto sono state interpretate in modo restrittivo e che è pertanto necessaria una rettifica.

L'attuale normativa limita il diritto a accrediti per compiti assistenziali alla cura di parenti con un'invalidità di grado medio o grave che beneficiano di un assegno per grandi invalidi dell'AVS o dell'AI. Spesso, tali compiti sono tuttavia svolti anche nei confronti di persone che hanno diritto unicamente a un'indennità per grandi invalidi dell'AINF obbligatoria o dell'AM. Il fatto che siano l'AVS o l'AI oppure l'AINF o l'AM a versare la rendita non ha alcuna influenza sull'intensità delle cure di cui necessitano queste persone. Riteniamo quindi del tutto giustificato estendere il diritto agli accrediti per compiti assistenziali ai casi in cui gli assegni per grandi invalidi siano versati dall'AINF o dell'AM. Per motivi legati alla normativa di coordinamento di cui all'articolo 43^{bis} capoverso 1 LAVS e 42 capoverso 1 LAINF, l'AVS e l'AI non versano alcuna indennità per grandi invalidi se sussiste un diritto analogo conformemente alla LAINF o alla legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM, RS 833.1). Lo scopo della disposizione è di impedire il cumulo di prestazioni e non di limitare la cerchia dei beneficiari di accrediti per com-

piti assistenziali. In futuro tali accrediti dovranno pertanto poter essere concessi anche nei casi in cui la persona bisognosa di cure riceva un assegno per grandi invalidi dall'AINF per un'invalidità almeno di grado medio o prestazioni analoghe dell'AM.

Gli accrediti per compiti assistenziali sono inoltre concessi soltanto nei casi in cui la persona assistita e l'assicurato vivono nella stessa comunione domestica o almeno nelle immediate vicinanze. L'esperienza dimostra che questa esigenza non tiene sufficientemente conto della situazione reale, limitando eccessivamente la cerchia degli aventi diritto. La maggior parte dei 1100 accrediti per compiti assistenziali concessi nel 1997 concernono in effetti persone che si occupano di genitori o suoceri anziani. Oggigiorno, è sempre meno frequente che diverse generazioni vivano sotto lo stesso tetto o nelle immediate vicinanze. Inoltre, la mobilità attuale consente ormai a una persona di assistere qualcuno in modo intensivo pur vivendo a una certa distanza. Proponiamo pertanto di estendere il diritto agli accrediti per compiti assistenziali ai casi in cui la persona assistita non abiti nelle immediate vicinanze, a condizione tuttavia che l'assicurato possa raggiungerla facilmente e che lo spostamento non richieda, ad esempio, più di mezz'ora.

I due provvedimenti sovraesposti condurranno a un aumento della cerchia dei beneficiari di accrediti per compiti assistenziali. Le condizioni rimangono tuttavia assai restrittive, cosicché le ripercussioni sui costi saranno limitate.

Questa estensione non dovrebbe comportare alcun aumento sostanziale dell'onere amministrativo delle casse di compensazione. L'assegno per grandi invalidi dell'AINF è di fatto determinato secondo gli stessi criteri dell'AVS e dell'AI, ma non dell'AM. L'esiguo numero di casi consentirebbe tuttavia di prevedere una procedura analoga anche per quest'ultima, conformemente a quanto avviene già oggi per l'esenzione degli invalidi dalla tassa militare. Da ultimo, è facile accertare se la persona che rivendica il diritto agli assegni per compiti assistenziali vive in un raggio di venti chilometri dall'assistito.

3.2.2.4 Introduzione di una clausola facoltativa di reciprocità

Con l'entrata in vigore dell'8ª revisione dell'AVS nel 1973, il diritto al rimborso dei contributi è stato subordinato alla condizione che lo Stato d'origine della persona interessata garantisca la reciprocità. Nell'ambito della 10ª revisione dell'AVS (in vigore dal 1997) si è rinunciato alla clausola di reciprocità (obbligatoria) di cui all'articolo 18 LAVS con la motivazione seguente «L'esame della condizione di reciprocità si rivela molto arduo sul piano giuridico e amministrativo e rende particolarmente difficile il compito delle nostre rappresentanze diplomatiche e del competente servizio dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Le esperienze fatte dopo l'ottava revisione dell'AVS hanno mostrato che l'introduzione della condizione di reciprocità per il rimborso dei contributi non ha dato risultati soddisfacenti. Proponiamo pertanto di sopprimere la clausola di reciprocità» (messaggio sulla 10ª revisione dell'AVS, FF 1990 II 36).

L'esperienza ha tuttavia dimostrato che, in alcuni casi, l'assenza di una clausola di reciprocità ha impedito di tutelare i legittimi interessi degli Svizzeri all'estero per quanto concerne il rimborso di contributi versati alle assicurazioni sociali del Paese ospite. Nonostante questi problemi, la reintroduzione di una clausola generica di reciprocità – e con essa il ripristino della situazione precedente la 10ª revisione

dell'AVS – non entra in linea di conto. A tal fine sarebbe di fatto necessaria una dichiarazione obbligatoria di reciprocità presso circa 160 Stati con i quali la Svizzera non ha concluso alcun accordo di sicurezza sociale. Si prevede invece di introdurre una clausola facoltativa applicabile solo nei casi in cui si riveli indispensabile per tutelare gli interessi dei nostri concittadini all'estero.

Proponiamo pertanto di inserire nell'articolo 18 LAVS una riserva di reciprocità facoltativa, applicabile soltanto nei casi in cui gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera non vi si oppongano e formulata in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di far valere i propri diritti acquisiti nei confronti dell'AVS. L'unico scopo sarebbe quello di migliorare la posizione degli Svizzeri all'estero ed eventualmente di consentire l'avvio di negoziati.

3.2.3 Modifica delle prescrizioni in materia di investimento del Fondo di compensazione dell'AVS

Al momento dell'istituzione dell'AVS, al Fondo di compensazione è stato proibito di investire in azioni e partecipazioni analoghe. Questo divieto è stato abrogato nel 1997 con la 10^a revisione dell'AVS. La legge prevede oggi la possibilità di investire i mezzi del Fondo, in misura limitata, in azioni e partecipazioni analoghe. Il Consiglio d'amministrazione del Fondo AVS ha emanato direttive concernenti la nuova politica d'investimento ampliata. La legge limita tuttavia la partecipazione alle aziende svizzere.

Da diversi anni a questa parte, la teoria moderna sui mercati finanziari e l'andamento reale dei corsi dimostrano che gli investimenti azionari differenziati a livello internazionale consentono – fatte salve piccole eccezioni – di conseguire maggiori rendimenti rispetto agli investimenti effettuati esclusivamente in azioni svizzere. Le prescrizioni in materia di investimenti dell'INSAI, delle assicurazioni sulla vita e soprattutto della previdenza professionale sono state adeguate di conseguenza. Occorre ora consentire questa differenziazione dei mercati anche nell'AVS, conformemente a quanto proposto dal Consiglio d'amministrazione del Fondo AVS e raccomandato dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 1999 2109 seg.). A tal fine occorre adeguare l'articolo 108 capoverso 1 LAVS.

3.2.4 Trasferimento all'AI di mezzi finanziari del Fondo di compensazione delle IPG

Per conseguire quanto prima il consolidamento finanziario dell'AI, occorre di nuovo procedere, oltre all'aumento di un punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto, a un trasferimento di mezzi dal Fondo di compensazione delle IPG a favore dell'AI. Vogliamo di fatto evitare che singole assicurazioni sociali dispongono di elevate riserve mentre altre sono indebitate. Una rapida estinzione del debito a carico dell'AI consentirà inoltre di ridurre i costi dovuti agli interessi passivi. Ne trarrebbero beneficio soprattutto gli enti pubblici che, conformemente all'articolo 78 LAI, devono assumere la metà degli oneri in questo ambito (Confederazione 37,5%, Cantoni 12,5%).

Naturalmente dovrà essere rispettato il minimo legale fissato per il Fondo di compensazione delle IPG pari alla metà delle uscite annue. Per il 1° gennaio 2003, pro-

poniamo pertanto di trasferire all'AI 1,5 miliardi di franchi dal Fondo di compensazione delle IPG. Nei prossimi anni, le uscite supereranno di fatto le entrate in seguito all'estensione delle prestazioni nell'ambito della 6^a revisione delle IPG e all'elevato numero di persone in età di servizio obbligatorio. A medio termine, la sicurezza finanziaria delle IPG non ne risulterà tuttavia pregiudicata dal momento che sono in atto i preparativi per nuove tappe della riforma dell'esercito e della protezione della popolazione. In particolare, diminuirà il numero di giorni di servizio e anche a lungo termine il Fondo delle IPG continuerà a ammontare a oltre la metà delle uscite annue.

3.2.5 Utilizzazione delle riserve auree della Banca nazionale

Nei prossimi anni, la Banca nazionale svizzera potrà vendere circa 1'300 tonnellate di oro – per un importo complessivo di poco meno di 17 miliardi di franchi al prezzo attuale – che non sono più utilizzate per motivi di politica monetaria e valutaria. Dopo aver stabilito che occorre devolverne 500 tonnellate alla Fondazione Svizzera solidale, il nostro Collegio si è interrogato sull'utilizzazione delle rimanenti 800 tonnellate. È in tal modo giunto alla conclusione che, oltre alla formazione e all'estinzione dei debiti, occorre anzitutto considerare le esigenze della previdenza per la vecchiaia. Dato che l'alimentazione del Fondo AVS con le riserve auree non serve, nella sostanza, a coprire le esigenze strutturali di finanziamento dell'AVS, nell'ambito della preparazione di un progetto da sottoporre in consultazione sull'utilizzazione delle riserve auree in eccedenza abbiamo esaminato la possibilità di un impiego mirato nell'ambito dell'AVS. In particolare, il provento verrebbe utilizzato per lenire le conseguenze sociali dei provvedimenti dell'11^a revisione dell'AVS relativi all'età di pensionamento/pensionamento flessibile e all'adeguamento delle rendite vedovili per donne a quelle per uomini. Questi provvedimenti indispensabili per garantire durevolmente l'equilibrio finanziario dell'AVS potrebbero essere mitigati mediante il versamento, a determinati gruppi di persone e per un periodo transitorio, di prestazioni compensatorie finanziate con i proventi realizzati investendo il ricavato della vendita delle riserve auree in eccedenza. Il progetto da sottoporre a consultazione sarà ultimato nell'estate 2000.

3.3 Domande di revisione non prese in considerazione

3.3.1 Rapporto fra rendita minima e rendita massima

Nell'ambito del mandato conferito a IDA FiSo 2, abbiamo fatto esaminare, fra i principali parametri relativi alle prestazioni, il rapporto fra la rendita AVS/AI minima e quella massima.

Dal 1969 (7^a revisione AVS) il rapporto è di 1:2. Dal 1972 l'articolo costituzionale 34^{quater} capoverso 2 prevede che «La rendita massima non deve superare il doppio della rendita minima». A nostro avviso occorre mantenere immutata questa norma costituzionale. Un aumento della rendita minima e/o una diminuzione della rendita massima ci avvicinerebbe, in funzione delle modalità scelte, a una rendita unica che si opporrebbe tuttavia al principio dell'assicurazione, cui vogliamo rimanere fedeli. Data la necessità di garantire a lungo termine il finanziamento del primo pilastro,

occorre mantenere invariato l'attuale sistema di solidarietà bilanciata fra redditi elevati e redditi bassi. Un ulteriore rafforzamento della solidarietà nell'ambito delle rendite condurrebbe per contro a una flessibilizzazione dell'età di pensionamento (cfr. n. 3.1.3).

3.3.2 Riacquisto di anni di contribuzione mancanti

Il 23 aprile 1997, abbiamo accettato il postulato Vermot del 5 marzo 1997 (97.3605 Possibilità di riacquistare gli anni contributivi mancanti), dichiarandoci disposti a riesaminare, nell'ambito dell'11ª revisione dell'AVS, la questione del recupero delle lacune contributive tenendo conto delle esperienze fatte con la 10ª revisione dell'AVS.

Già nel messaggio del 5 marzo 1990 sulla 10ª revisione dell'AVS (FF 1990 II 39 seg.) avevamo evidenziato le difficoltà pratiche correlate alla possibilità di un riacquisto, proponendo di conseguenza di rinunciarvi. Di fatto, i contributi che gli assicurati dovrebbero versare raggiungerebbero importi proibitivi in applicazione del principio della neutralità dei costi dell'assicurazione. Le persone in condizioni economiche modeste non potrebbero pertanto fruire di tale possibilità.

Non dobbiamo tuttavia dimenticare che già dal 1º gennaio 1990 è stato possibile conseguire un sostanziale miglioramento in questo ambito con la modifica dell'articolo 52d OAVS relativo al conteggio degli anni di contribuzione mancanti. La nuova normativa ha introdotto la possibilità di aggiungere al massimo tre anni di contribuzione per il periodo precedente il 1979. In tal modo è stato possibile risolvere ampiamente il problema delle lacune contributive in caso di brevi soggiorni all'estero che si presentava prima dell'entrata in vigore della 9ª revisione dell'AVS, ossia prima dell'istituzione dell'attuale normativa relativa alle rendite parziali.

Il sistema della ripartizione dei redditi (splitting) in vigore dal 1º gennaio 1997 (10ª revisione AVS) ha ulteriormente ridotto le conseguenze delle lacune contributive sugli importi delle rendite. Gli accrediti per compiti educativi e assistenziali hanno un effetto analogo, dal momento che possono fungere da redditi fittizi e colmare le lacune esistenti.

Nei casi in cui le lacune concernono periodi più lunghi non dobbiamo inoltre dimenticare che la persona interessata spesso beneficia di prestazioni versate all'estero nell'ambito di un accordo di sicurezza sociale che compensano almeno in parte le riduzioni sulle rendite AVS o AI. Da ultimo, va rilevato che le possibilità di riacquisto sono chiaramente contrarie al principio stesso di assicurazione.

Per i motivi sovraesposti, non riteniamo necessario istituire un'ulteriore possibilità di riacquistare gli anni di contribuzione mancanti.

3.3.3 Miglioramento delle rendite AVS per persone sole

Il 28 gennaio 1998 abbiamo proposto di trasformare in postulato la mozione Bauermann (97.3571; Miglioramento delle rendite AVS concesse alle persone sole), con la quale si chiedeva di concedere un aumento del 20 per cento sulle rendite di persone sole che non hanno diritto a una rendita completa massima (analogamente a quanto avviene con il supplemento per vedovi). Il Consiglio nazionale ha aderito

alla nostra proposta il 17 giugno 1999. Nel nostro parere abbiamo osservato che la nuova formula di calcolo della rendita entrata in vigore il 1° gennaio 1993 aveva già consentito di migliorare le prestazioni dell'80 per cento delle persone non coniugate e divorziate. Un ulteriore miglioramento è stato conseguito con l'introduzione degli accrediti per compiti educativi per donne divorziate (dal 1° gennaio 1994) e per tutti (dal 1° gennaio 1997). Gli accrediti per compiti assistenziali hanno permesso di conseguire un terzo passo in questa direzione.

Anche se la quota di persone non sposate e divorziate che percepiscono prestazioni complementari si situa ancora attorno al 30 per cento, l'introduzione di un supplemento per tutte le persone sole che non hanno diritto a una rendita completa massima non si giustifica. Il fatto che un assicurato non percepisca una rendita completa massima non significa che sia anche bisognoso. Una rendita può essere bassa ad esempio in caso di esenzione dall'obbligo di contribuzione (persone senza attività lucrativa sposate a assicurati con attività lucrativa; funzionari internazionali) o di assoggettamento a un'assicurazione straniera. D'altro canto una persona che gode di una rendita completa massima può anch'essa trovarsi in condizioni finanziarie precarie. Le prestazioni complementari che sono accordate in funzione della situazione dell'assicurato, costituiscono pertanto uno strumento adeguato per aiutare le persone nel bisogno.

La presente revisione prevede inoltre due provvedimenti che consentiranno in particolare anche alle persone sole di godere di migliori rendite: l'introduzione della rivalutazione annuale del reddito nel calcolo delle rendite AVS o AI (n. 3.1.6), oppure l'estensione del diritto ad accrediti per compiti assistenziali (n. 3.2.2.3).

3.3.4 Assogettamento delle casse di compensazione alla legge federale sulla protezione dei dati

Non è stata presa in considerazione neppure la proposta delle casse di compensazione di essere escluse dal campo d'applicazione della normativa federale in materia di protezione dei dati. Benché i Cantoni dispongano di una sfera d'autonomia in questo ambito, per quanto concerne l'AVS non hanno alcuna competenza. Di fatto, le casse cantonali di compensazione AVS sono subordinate, in quanto organo cantonale, a due normative diverse, ossia a quella sulla protezione dei dati (come qualsiasi altro ufficio amministrativo), e a quella relativa all'AVS. A tale proposito sia la LAVS sia le sue disposizioni d'esecuzione rispondono ai principi della protezione dei dati sanciti a livello federale. In caso di conflitto fra norme, sono prioritari le disposizioni dell'AVS. Le casse di compensazione professionali dell'AVS sono invece subordinate alla legge federale sulla protezione dei dati, che li considera fra gli «organi federali». Se assumono ulteriori compiti accanto all'esecuzione dell'AVS, possono nondimeno essere subordinati alla normativa sulla protezione dei dati.

Questo doppio assoggettamento, non privo di complicazioni, è la conseguenza della ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni nel settore della protezione dei dati⁵⁹. Durante la procedura di consultazione, otto Cantoni, oltre agli organi d'esecuzione AVS/AI, hanno appoggiato la proposta volta a un'applicazione unitaria del diritto federale. Riteniamo pertanto che la questione meriti un esame accurato. Se si dovesse procedere a una nuova ripartizione delle competenze fra la

⁵⁹ Cfr. R. Schweizer «Das neue Datenschutzgesetz des Bundes», Ed. Schulthess, p. 29 segg.

Confederazione e i Cantoni o se si dovessero adottare provvedimenti volti a mitigare le conseguenze negative di questa ripartizione, le modifiche dovrebbero essere apportate nell'ambito della protezione dei dati e non dell'11^a revisione dell'AVS. Quest'ultima non contiene di fatto alcuna disposizione sulla ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni nel settore della protezione dei dati. Dal canto suo, la legge federale sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1) definisce invece nell'articolo 3 lettera h il termine di «organo federale», mentre nell'articolo 37 capoverso 1 limita l'applicazione del diritto cantonale ai dati personali trattati da organi cantonali che agiscono in applicazione del diritto federale (nella misura in cui il Cantone interessato disponga di una corrispondente normativa). Come già accennato, una modifica delle prescrizioni circoscritta all'AVS perturberebbe l'ordinamento costituzionale federalista vigente in Svizzera, originando peraltro un «caso speciale» per un'unica assicurazione sociale, mentre le stesse difficoltà potrebbero essere condivise da altri rami d'assicurazione. Sarebbe pertanto più sensato trattare la problematica nell'ambito di un oggetto di più ampia portata, ad esempio la prossima revisione della normativa in materia di protezione dei dati.

3.3.5 Riconoscimento del volontariato nell'AVS

Con il postulato del 25 giugno 1998 (98.3308), il consigliere nazionale Widmer ci ha chiesto di introdurre nell'AVS un bonus per il volontariato prestato da persone senza attività lucrativa o con un reddito basso. Il nostro Collegio si è dichiarato disposto ad accogliere il postulato e a esaminarlo nell'ambito della presente revisione. Numerosi partecipanti alla consultazione relativa al messaggio sull'11^a revisione dell'AVS hanno formulato richieste simili, in parte o in tutto, al postulato del consigliere nazionale Widmer.

Nessuna comunità può rinunciare al volontariato e qualsiasi società funzionante presuppone che determinati compiti siano svolti a titolo gratuito e volontario.

Oggi il volontariato assume un ruolo vieppiù importante: gli enti pubblici hanno sempre meno mezzi e riducono o sopprimono prestazioni anche nell'ambito dell'assistenza ad anziani, bambini, invalidi o persone con difficoltà d'integrazione. Il numero dei volontari attivi è tuttavia in calo, poiché determinate attività svolte in passato a titolo gratuito sono divenute a tal punto impegnative da dover essere affidate a personale specializzato. Inoltre, l'attuale crisi economica obbliga molte persone ad abbandonare del tutto o in parte l'attività di volontariato per dedicarsi a un lavoro remunerato.

Alcuni fautori del bonus sono dell'idea che questo strumento avvicinerrebbe il volontariato al lavoro remunerato e lo valorizzerebbe, analogamente a quanto avviene per i compiti educativi e assistenziali riconosciuti dall'AVS. Lo scopo è anche quello di consentire alle donne di godere di rendite più elevate. Sono inoltre tutti concordi nell'affermare che l'introduzione del bonus renderebbe il volontariato più attrattivo.

È indubbio che il volontariato nel settore sociale è svolto essenzialmente da donne, mentre gli altri settori (sport, cultura, politica) vedono impegnati anzitutto gli uomini⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. UST, SAKE -News 4/1998 e Wallimann, *Freiwillig Tätige im Sozialbereich und anderen Bereichen: Ergebnisse aus einer nationalen Befragung*, Basilea 1993.

Il fatto di circoscrivere gli accrediti al settore sociale andrebbe pertanto a vantaggio soprattutto delle donne. Il beneficio che ne deriverebbe sarebbe tuttavia esiguo.

La nuova formula per il calcolo delle rendite con un'agevolazione per i redditi bassi, nonché gli accrediti per compiti educativi e assistenziali e la ripartizione dei redditi introdotti con la 10ª revisione dell'AVS hanno sensibilmente migliorato le rendite di persone che, come le donne, non hanno avuto un'attività lucrativa, hanno interrotto la loro attività lucrativa per lunghi periodi oppure hanno percepito salari esigui. La presente revisione prevede ulteriori provvedimenti che favoriscono in particolare le donne e le persone con redditi bassi: la rivalutazione annuale delle rendite (cfr. n. 3.1.6) e l'estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali (cfr. n. 3.2.2.3).

Nell'ambito della 10ª revisione dell'AVS, è stato esaminato se il volontariato possa entrare in linea di conto per la concessione di accrediti per compiti assistenziali. Al termine dei dibattimenti, le vostre Camere hanno deciso di respingere tale proposta adducendo la difficoltà di definire il volontariato da remunerare. Questo problema di definizione sussiste tuttora, come evidenziano d'altro canto le proposte dei sostenitori del bonus. Mentre alcuni di essi chiedono che siano considerate soltanto le mansioni svolte nel settore sociale, altri propongono di tenere conto di qualsiasi attività, ossia anche in ambito politico, sportivo, culturale, religioso, ecologico, educativo o di aiuto fra vicini. Vi sono inoltre pareri divergenti in merito al riconoscimento del volontariato, ossia se occorra tenere conto soltanto di quello svolto nell'ambito di organizzazioni e istituzioni riconosciute oppure se rinunciare a prevedere condizioni di questo tipo. Da ultimo, le opinioni sono contrastanti anche per quanto concerne il volume minimo del lavoro prestato: le proposte vanno dalle 100 ore annue sino a oltre 400.

Se l'AVS considera un accredito soltanto per determinate categorie di volontariato, quelle escluse saranno automaticamente declassate. Non è tuttavia compito dell'assicurazione sociale decidere quali categorie meritino un accredito e quali no. Ciononostante, se non definiamo criteri precisi, le domande raggiungeranno un volume tale da non poter essere evase. Un terzo della popolazione svizzera svolge di fatto un'attività di volontariato.

Anche la questione della quantità di tempo dedicato è assai problematica. Una persona che lavora gratuitamente dieci ore al mese deve godere dello stesso trattamento di chi dedica cento ore a un'attività analoga? Ai fini di una soluzione equa sarebbero necessario istituire un sistema graduale di accrediti, che comporterebbe un ulteriore aggravio amministrativo. Vi sarebbero inoltre difficoltà e problemi di delimitazione fra il lavoro di volontariato remunerato a titolo simbolico e quello indennizzato con un adeguato rimborso spese.

Per i motivi sovraesposti, continuiamo a respingere l'introduzione di un accredito per il volontariato.

3.3.6 Soppressione del privilegio in materia di regresso

Se un assicurato muore o diviene invalido in seguito all'azione di un terzo (terzo responsabile), l'AVS/AI ha diritto di regresso nei confronti di questa persona per una parte o per l'integralità delle prestazioni fornite dall'AVS/AI. Questo diritto di regresso è tuttavia limitato nei casi in cui la vittima e la persona che ha provocato il danno erano parenti, vivevano in comunione domestica o lavoravano nella stessa ditta (datore di lavoro o colleghi di lavoro). In questi casi, il diritto di regresso può essere fatto valere soltanto se la persona responsabile ha agito intenzionalmente o

per grave negligenza (cfr. art. 44 LAINF e nuovo art. 48^{sexies} LAVS). Il privilegio per datori di lavoro e familiari introdotto agli inizi della LAINF per motivi socio-economici ha perso molta della sua importanza in seguito all'evoluzione delle assicurazioni in materia di responsabilità civile. Il privilegio in materia di regresso comporta una suddivisione non pertinente delle conseguenze economiche degli infortuni in discussione. Le conseguenze di questi eventi sono sopportate dalle assicurazioni sociali e non dagli assicuratori della responsabilità civile. Nell'ultimo decennio, la questione della soppressione del privilegio in materia di regresso è emersa nell'ambito dei lavori relativi a una legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), senza tuttavia che ne scaturissero proposte concrete di modifica. Secondo una perizia giuridica del professor Thomas Koller, il privilegio in materia di regresso dovrebbe essere soppresso nei casi in cui la responsabilità è di tipo causale o qualora il datore di lavoro debba rispondere di negligenza lieve. Deve tuttavia essere mantenuta in caso di negligenza lieve da parte di familiari e colleghi della vittima, nonché di familiari del datore di lavoro. La trasposizione pratica di questa convincente perizia presuppone diverse modifiche di legge, in particolare di quella sul contratto d'assicurazione (LCA). Il tema solleva questioni complesse relative soprattutto alla LAINF e alla LCA, che non possono essere affrontate nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS.

4 Ripercussioni finanziarie dei provvedimenti di revisione

4.1 Ripercussioni senza effetti transitori

L'entità dei cambiamenti nell'ambito delle prestazioni e dei contributi per i singoli provvedimenti di revisione risulta dalla tavola 41-1 sia per l'AVS che per l'AI. Per poter valutare le ripercussioni a lungo termine, queste vengono calcolate per l'anno 2003, data prevista per l'entrata in vigore della revisione. Non sono presi in considerazione gli effetti transitori nell'ambito dell'età di pensionamento e delle rendite per vedove, temi trattati nel numero 4.2.

Nel caso delle rendite per vedove, l'AVS risparmierà 833 milioni di franchi, mentre spenderà 47 milioni in più per le rendite per vedovi (cfr. n. 3.1.4.7) consentendo in tal modo di sgravare le uscite di 786 milioni di franchi. L'ammontare dei risparmi annuali realizzato con il ritmo di adeguamento delle rendite (cfr. n. 3.1.7) rappresenta una media su un arco di tempo di 15 anni. La tavola 41-2 illustra in modo ancora più dettagliato le ripercussioni della minore riduzione delle rendite in caso di anticipazione e dell'aumento a 65 anni dell'età di pensionamento per le donne. L'aumento dell'età di pensionamento causa all'AI spese supplementari, dato che il periodo in cui si percepiscono prestazioni sarà maggiore. Senza gli effetti transitori, nel 2003 le spese supplementari e la perdita di contributi nell'AVS e nell'AI ammonteranno a 28 milioni di franchi.

**Ripercussioni finanziarie dell'11^a revisione AVS nel 2003,
senza effetti transitori**

Tavola 41-1

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 1999

	AVS	AI
Rendite		
Età di pensionamento 62-65 anni (aumento della rendita con limite d'età flessibile)	-74	69
Vedove e vedovi	-786	-11
Ritmo dell'adeguamento delle rendite	-150	-27
Totale	-1010	31
Contributi		
Età di pensionamento 62-65 anni	-28	-5
Soppressione della franchigia per i beneficiari di una rendita di vecchiaia	202	34
Tavola scalare dei contributi *	27	4
Tasso contributivo indipendenti: 8,1%	63	-
Persone senza attività lucrativa	-14	-2
Totale	250	31
Totale (rendite meno contributi)	-1260	0

* Corrisponde alle entrate supplementari nel 2010.

Tavola 41-2

Età di pensionamento da 62 a 65 anni nel 2003, senza effetti transitori

Evoluzione delle uscite e delle entrate provenienti dai contributi

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 1999

	Rendite	Contributi	Rendite meno contributi
AVS			
Età di pensionamento delle donne: 65 anni	-422	23	-445
Rendita anticipata	348	-51	399
Totale AVS	-74	-28	-46
AI			
Età di pensionamento delle donne: 65 anni	69	4	65
Rendita anticipata	0	-9	9
Totale AI	69	-5	74
Totale AVS e AI	-5	-33	28

4.2

Effetti transitori nell'AVS

Tavola 42-1

Effetti transitori dell'aumento dell'età di pensionamento delle donne e dell'età flessibile di pensionamento

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 1999

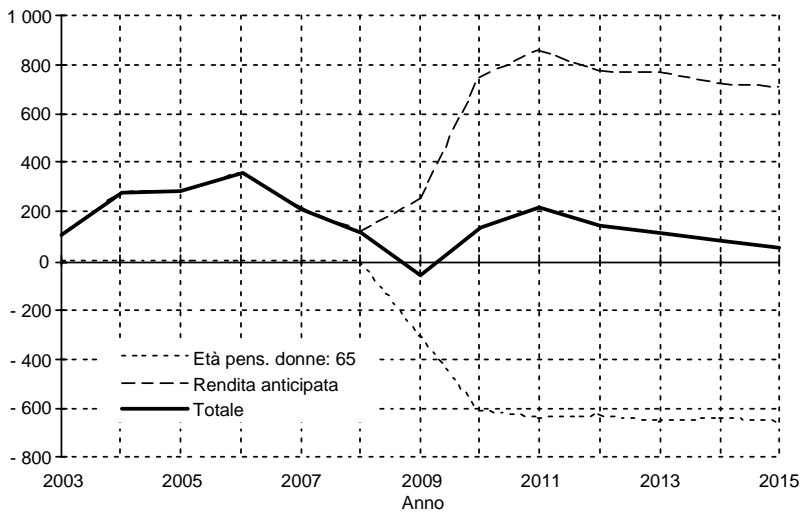
Anno	Età di pensionamento delle donne: 65 anni			Rendita anticipata			Totale
	Rendite	Contributi	Rendite meno contributi	Rendite	Contributi	Rendite meno contributi	
2003	0	0	0	53	-47	100	100
2004	0	0	0	215	-58	273	273
2005	0	0	0	207	-74	281	281
2006	0	0	0	262	-93	355	355
2007	0	0	0	132	-76	208	208
2008	0	0	0	34	-80	114	114
2009	-291	14	-305	157	-90	247	-58
2010	-582	30	-612	640	-104	744	132
2011	-612	30	-642	744	-116	860	218
2012	-603	31	-634	654	-119	773	139
2013	-627	31	-658	648	-118	766	108
2014	-610	31	-641	601	-119	720	79
2015	-628	30	-658	590	-119	709	51

L'evoluzione dell'età di pensionamento e le nuove condizioni per avere diritto alla rendita per vedove producono effetti transitori di notevole portata. La tavola 42-1 illustra l'evoluzione delle conseguenze finanziarie dell'aumento dell'età di pensionamento delle donne e dell'età flessibile di pensionamento.

Il grafico 42-1 illustra chiaramente queste cifre. L'aumento dell'età di pensionamento nel 2009 consente alle donne nate a partire dal 1945 di anticipare di un anno la riscossione della loro rendita. In base alla regolamentazione transitoria della 10^a revisione AVS, alle donne nate nel 1947 e negli anni precedenti viene applicato solo il tasso di riduzione attuariale dimezzato, corrispondente oggi al 3,4 per cento per anno di anticipazione. Tassi di riduzione superiori saranno applicati solo a partire dal 2010 alle donne nate dal 1948 in poi. I tassi di anticipazione a partire da un'età di 62 anni sono state adeguati di conseguenza.

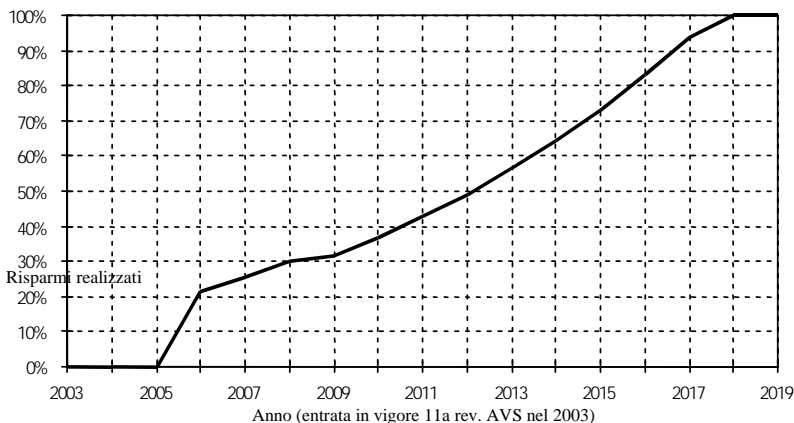
Ripercussioni finanziarie dell'aumento dell'età di pensionamento da 62 a 65 anni

Prezzi del 1999



La regolamentazione transitoria relativa alle nuove condizioni per avere diritto a una rendita per vedove comporta un periodo transitorio di 15 anni prima che si riescano a realizzare appieno i risparmi. Il grafico 42-2 illustra per ogni anno la percentuale dei risparmi realizzati rispetto ai risparmi possibili senza il periodo transitorio. I primi tre anni rimarrà in vigore il vecchio diritto. Nel 2009 l'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni prolungherà di un anno il periodo transitorio. La tavola 42-2 illustra l'importo netto dei risparmi nel caso delle vedove e delle uscite nel caso dei vedovi.

Nuove condizioni per avere diritto a una rendita per vedove: risparmi realizzati



La tavola 42-2 riassume tutte le ripercussioni della revisione sulle uscite e sui contributi all'AVS. Le spese iniziali del pensionamento flessibile sono compensate, dopo il 2015, dalle riduzioni delle rendite dovute all'anticipazione e dai risparmi provenienti dall'aumento delle rendite (cfr. la tavola 42-1). I risparmi sulle rendite per vedove aumenteranno ancora fino al 2018. La colonna «Nuovi contributi» contiene anche contributi sulle indennità giornaliera dell'AINF e dell'AMal. Queste entrate supplementari sono solo temporanee poiché, più tardi, ne conseguono rendite più elevate.

Tavola 42-2

Ripercussioni dell'11ª revisione AVS sul bilancio dell'AVS

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 1999

Anno	Uscite supplementari			Contributi supplementari			Uscite suppl. meno contributi suppl.
	Pensionamento flessibile	Vedove e vedovi	Totale	Pensionamento flessibile	Nuovi contributi	Totale	
2003	53	8	61	-46	383	337	-276
2004	214	16	230	-58	391	333	-103
2005	206	24	230	-74	396	322	-92
2006	261	-187	74	-93	409	316	-242
2007	131	-218	-87	-76	413	337	-424
2008	34	-254	-220	-79	417	338	-558
2009	-133	-331	-464	-75	421	346	-810
2010	58	-388	-330	-73	440	367	-697
2011	131	-473	-342	-85	443	358	-700
2012	51	-539	-488	-87	458	371	-859
2013	21	-649	-628	-87	462	375	-1003
2014	-10	-731	-741	-87	478	391	-1132
2015	-36	-821	-857	-88	483	395	-1252

4.3

I bilanci

4.3.1

Valutazione dei bilanci dell'AVS

Le tavole 1 e 2 in allegato illustrano i bilanci dell'AVS secondo il sistema attuale e secondo l'11^a revisione AVS. Nell'ultima colonna delle tavole figura lo stato del conto capitale espresso in per cento delle uscite: un buon indicatore per valutare la situazione finanziaria nell'arco di diversi anni. Sino alla fine del 2002 il conto capitale sarà nettamente inferiore al 70 per cento delle uscite annuali. Con il sistema attuale, nel 2010 si arriverebbe a un indebitamento del 3 per cento.

Per il bilancio secondo l'11^a revisione AVS si utilizzano il totale delle uscite supplementari e quello dei contributi supplementari che figurano nella tavola 42-2. Le uscite appaiono nella colonna «11^a revisione AVS» e le entrate nella colonna «contributi 11^a revisione AVS». Il contributo degli enti pubblici continua a corrispondere al 20 per cento delle uscite (per ulteriori dettagli cfr. n. 6.1). Grazie agli aumenti previsti dell'IVA di 0,5 punti percentuali nel 2003 e di un punto percentuale nel 2006, a partire dal 2007 il conto capitale dell'AVS comprenderà oltre il 70 per cento delle uscite annuali. Secondo il nuovo ritmo di adeguamento (cfr. n. 3.1.5) le rendite saranno adeguate nel 2004 e non nel 2003 come previsto dal sistema attuale. Per tener conto nel bilancio dell'effetto di risparmio a lungo termine si prevede un ulteriore periodo di tre anni dal 2006 al 2009.

4.3.2

Valutazione dei bilanci dell'AI

Le tavole 3 e 4 in allegato illustrano i bilanci dell'AI secondo il sistema attuale e secondo l'11^a revisione AVS. Le possibili ripercussioni della 4^a revisione AI non vi vengono ancora prese in considerazione. Circa lo stato attuale dei lavori preliminari alla 4^a revisione AI si rimanda al numero 1.1.4.2.2. Sino alla fine del 2002 l'AI registrerà presso il Fondo dell'AVS debiti equivalenti alla metà delle sue spese annuali. Grazie al trasferimento di 1,5 miliardi di franchi dal Fondo IPG e al finanziamento supplementare in atto a partire dal 2003, l'AI sarà in grado di ridurre tali debiti entro il 2008. Dal 2010 sarà dunque possibile abbassare l'IVA per l'AI portandola allo 0,9 per cento senza pregiudicare l'equilibrio a lungo termine del finanziamento. La quota degli enti pubblici continua ad equivalere al 50 per cento delle uscite (per ulteriori dati cfr. n. 6.1).

4.3.3

Valutazione dei bilanci delle IPG

La tavola 5 in allegato illustra i bilanci delle IPG secondo il sistema attuale per quanto riguarda le spese e il trasferimento all'AI di 1,5 miliardi di franchi nel 2003. L'estensione delle prestazioni della 6^a revisione delle IPG da un lato e il maggior numero di persone che devono prestare servizio militare dall'altro causeranno nei prossimi anni un aumento delle spese. Fino al 2010 il livello del Fondo si abbasserà per arrivare a due terzi della spesa annua. Si prevedono però nuove riforme dell'esercito e della protezione della popolazione, già in preparazione: i giorni di servizio diminuiranno e il Fondo IPG eccederà, anche a lungo termine, la metà della spesa annua richiesta.

5 Parte speciale: Commento delle modifiche costituzionali e legali proposte

5.1 Modifica della Costituzione federale

Art. 112 cpv. 3 lett. c (nuova) e cpv. 5

Vedi numero 3.1.2.2.1.

Art. 130 cpv. 4-6 (nuovi)

Vedi n. 3.1.2.2.1. La proposta di completare l'articolo 130 Cost. con i nuovi capoversi 4-6 intende disciplinare le competenze per finanziare il fabbisogno supplementare dell'AVS/AI eccedente il prodotto del «per cento demografico» e definire il compito del legislatore in materia di eventuali rettifiche sul fronte delle prestazioni, nel caso in cui non si riesca a realizzare il finanziamento supplementare nella misura necessaria. L'attribuzione dei proventi dell'imposta sul valore aggiunto non è più limitata esplicitamente all'onere demografico dell'AVS/AI.

5.2 Modifica della LAVS

Art. 1 cpv. 2 lett. c e cpv. 5 (nuovo)

Cpv. 2

Il capoverso 2 lettera c è stato adottato quando è stata introdotta l'AVS soprattutto per motivi amministrativi. All'epoca, il legislatore riteneva sproporzionato l'onere necessario per un assoggettamento assicurativo rispetto al volume dei contributi da riscuotere. Questo argomento conserva tuttora la sua validità per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, i dipendenti che non hanno un datore di lavoro tenuto a versare contributi e le persone senza attività lucrativa. In mancanza di mezzi di controllo sufficienti, per queste tre categorie l'esenzione verrà mantenuta per un periodo di tempo relativamente breve. Il capoverso 2 lettera c è precisato in tal senso. Per contro, l'assoggettamento e la riscossione di contributi di persone retribuite da un datore di lavoro svizzero, ad eccezione di taluni salariati che svolgono in Svizzera soltanto un determinato compito, non rappresenta più un problema. Conformemente alla giurisprudenza (*Revue à l'intention des caisses de compensation [RCC]*, 1985 p. 593), i dipendenti che lavorano in Svizzera per un datore di lavoro svizzero in un modo che non si differenzia da un rapporto di lavoro consueto non possono essere esentati per un periodo di tempo relativamente breve. L'esenzione, infine, può sfavorire in certi casi i cittadini di Stati con i quali la Svizzera ha concluso una convenzione in materia di assicurazione per la vecchiaia, i superstiti, l'invalidità e contro la disoccupazione. Per questo motivo l'esenzione per un periodo di tempo relativamente breve è soppressa per quelle persone che sono remunerate da un datore di lavoro in Svizzera (cfr. tuttavia l'eccezione prevista nel cpv. 5).

Cpv. 5

In pratica, l'affiliazione di certe categorie di lavoratori che arrivano in Svizzera per svolgere determinati compiti per un periodo di tempo relativamente breve, risulta spesso più problematica per le casse di compensazione e i datori di lavoro che la loro esenzione. Si tratta soprattutto di certi artisti, di braccianti volontari e di certo

personale insegnante. Per semplificare l'iter amministrativo pur mantenendo la copertura assicurativa del lavoratore interessato, nel capoverso 5 proponiamo di esentare le categorie citate per un periodo di tempo relativamente breve, se sono soddisfatte le condizioni in tal senso, non più d'ufficio, bensì unicamente su richiesta del lavoratore. Nell'ordinanza d'esecuzione il Consiglio federale può elencare le categorie professionali per le quali un'eccezione si giustifica ancora a causa della brevità del periodo di lavoro.

Art. 3 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 4 (nuovo)

Cpv. 1

L'età ordinaria di pensionamento è aumentata a 65 anni per le donne, fatte salve le disposizioni transitorie. Di regola, perciò, l'obbligo contributivo termina a 65 anni per tutte le persone senza attività lucrativa. Tuttavia esiste un'eccezione per gli assicurati che percepiscono una rendita intera di vecchiaia dell'AVS. Questi sono esonerati dall'obbligo contributivo indipendentemente dalle loro condizioni finanziarie. A nostro parere, il fatto di chiedere il versamento di contributi non costitutivi di rendita da parte di assicurati che percepiscono una rendita anticipata non sarebbe compreso (cfr. n. 3.1.3.3.4.2.2). Persone di età inferiore ai 65 anni, che percepiscono già una rendita di uno Stato estero e si stabiliscono in Svizzera, non sono invece esentate dall'obbligo assicurativo poiché il nuovo disciplinamento si applica solo ad assicurati che percepiscono una rendita anticipata dell'AVS. È sufficiente, comunque, che queste persone paghino, durante un anno intero, contributi sulla loro sostanza e sul reddito proveniente dalla rendita, perché possano riscuotere anche una rendita anticipata dell'AVS e siano così esentate dall'obbligo contributivo.

Attualmente l'obbligo contributivo per persone senza attività lucrativa dura sino alla fine del mese in cui compiono 65 anni (cfr. le disposizioni transitorie circa l'aumento progressivo dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni). Ne consegue che una persona nata in gennaio è tenuta a versare contributi ancora solo per un mese, mentre gli assicurati nati in dicembre devono farlo ancora per dodici mesi. Siccome l'obbligo contributivo di tutte le persone senza attività lucrativa inizia il 1° gennaio dopo che hanno compiuto i 20 anni, la durata complessiva dell'obbligo varia a dipendenza del mese di nascita. Stabilendo la fine dell'obbligo contributivo delle persone senza attività lucrativa uniformemente per il 31 dicembre dell'anno che precede l'età di pensionamento o la riscossione anticipata di una rendita intera, è possibile eliminare questa disparità di trattamento. Tale modifica si giustifica tanto più che il reddito dell'attività lucrativa conseguito dopo il 31 dicembre precedente l'inizio della rendita non viene più considerato giusta l'articolo 29^{quinquies} LAVS per calcolare la rendita (art. 29^{bis} cpv. 1 LAVS). Inoltre, le casse di compensazione non hanno più bisogno di determinare le condizioni sociali dell'assicurato, cosa che a volte dovevano fare anche solo per un mese. Anticipare la fine dell'obbligo contributivo al 31 dicembre precedente l'inizio della rendita comporta una diminuzione dei contributi di 15 milioni di franchi all'anno. In caso di morte, invece, i contributi sono dovuti fino alla fine del mese in cui si è verificato l'evento.

Cpv. 4

Per principio e secondo il capoverso 3 lettera a, i contributi di persone coniugate senza attività lucrativa sono considerati pagati nella misura in cui il coniuge esercitante un'attività lucrativa ha versato contributi pari al doppio del contributo minimo. Secondo la prassi amministrativa, questa disposizione non viene applicata nell'anno

in cui il matrimonio è stato contratto o sciolto, conformemente alle regole sulla ripartizione dei redditi (cfr. l'attuale art. 50*b* cpv. 3 LAVS). Non lo si può tuttavia dedurre direttamente dalla legge. Il disciplinamento di cui al capoverso 3, perciò, va precisato in un nuovo capoverso 4. Le persone esercitanti un'attività lucrativa in età di pensionamento, che hanno versato il doppio del contributo minimo, continueranno a beneficiare dell'esenzione per la propria consorte o il proprio consorte senza attività lucrativa. L'esenzione è applicata, del resto, anche negli anni civili in cui i due coniugi non sono assicurati per gli stessi mesi (cfr. l'attuale art. 50*b* cpv. 2 LAVS).

Art. 4 cpv. 2

La soppressione della franchigia per i beneficiari di una rendita di vecchiaia che esercitano un'attività lucrativa (cfr. n. 3.1.7.4) comporta l'abrogazione dell'articolo 4 capoverso 2 lettera b.

Art. 5 cpv. 2 terzo periodo (nuovo), cpv. 3 lett. b nonché cpv. 5

Cpv. 2 terzo periodo

Secondo l'articolo 324*a* del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) il datore di lavoro deve continuare a pagare il salario al lavoratore malato per un tempo limitato. Se il datore di lavoro paga il salario ricorrendo a fondi propri, i contributi AVS sono dovuti. Se invece stipula un'assicurazione che gli rimborsa i salari versati, secondo il diritto vigente i contributi non sono dovuti. I redditi sostitutivi sono equiparati a quelli provenienti da un'attività lucrativa solo se la legge lo prevede espressamente (cfr. n. 3.2.1.1). Attualmente non esiste una base legale che permette di riscuotere i contributi sulle indennità giornaliere dell'assicurazione malattie o infortuni. Nell'AVS non è giustificato trattare diversamente le prestazioni versate ai lavoratori malati o vittime di infortuni a seconda del tipo di finanziamento. Proponiamo perciò che tutte le prestazioni erogate dal datore di lavoro a un lavoratore malato o vittima di infortunio siano soggette all'obbligo contributivo, comprese quelle che vanno al di là di quanto prescritto nel Codice delle obbligazioni e indipendentemente dal fatto che siano finanziate direttamente dal datore di lavoro o da un'assicurazione.

Le indennità giornaliere versate direttamente all'assicurato, invece, non sono sottoposte all'obbligo contributivo (cfr. n. 3.2.1.1). Non si può del resto limitare quest'ultimo al periodo in cui il datore di lavoro, sulla base dell'articolo 324*a* CO, è tenuto a versare il salario. Dato che questo periodo può variare a dipendenza della durata del rapporto di lavoro e delle circostanze concrete, per l'AVS ne risulterebbero delle disparità di trattamento. Inoltre i datori di lavoro pagano spesso il salario oltre il minimo previsto dal CO. Per questo motivo è previsto che i datori di lavoro prelevino i contributi sulle indennità giornaliere fino alla cessazione del rapporto di lavoro. Oggi il datore di lavoro deve scomporre l'importo dovuto in una parte soggetta all'obbligo contributivo e in una parte esente da tale obbligo. In futuro i datori di lavoro effettueranno il calcolo con la loro cassa di compensazione sull'intero importo versato semplificando così notevolmente i loro obblighi. Come esposto nel numero 3.2.1.1 il datore di lavoro assume la parte di contributi spettante al datore di lavoro, mentre l'assicurato quella a carico del lavoratore.

Cpv. 5

Conformemente a quanto esposto nel numero 3.2.1.2.2, l'eccezione rappresentata dai redditi esigui del salario determinante viene convertita in una possibilità di ri-

loro reddito di dipendenti, hanno la possibilità di versare contributi inferiori a 324 franchi in qualità di indipendenti (secondo periodo).

Cpv. 3

Per motivi redazionali il secondo periodo dell'attuale capoverso 2 diventa capoverso 3.

Art. 9^{bis} Adeguamento del contributo minimo

Il «congelamento» della tavola scalare dei contributi negli articoli 6 e 8 comporta la soppressione della prima parte dell'articolo 9^{bis}. La presente disposizione, del resto, è precisata nel senso che il contributo minimo sia per gli indipendenti (art. 8) sia per le persone senza attività lucrativa (art. 10) è adeguato all'indice delle rendite. L'attuale rinvio all'articolo 9^{bis} per le persone senza attività lucrativa nell'articolo 10 capoverso 1 può essere pertanto soppresso.

Art. 10 cpv. 1-1^{quater}, 2 e 2^{bis} (nuovo)

Cpv. 1

Conformemente al sistema attuale, il capoverso 1 stabilisce che le condizioni sociali dipendono dalla sostanza e dal reddito capitalizzato proveniente da rendite. Ai fini di una maggiore trasparenza, inoltre, abbiamo trasferito nella legge il disciplinamento attuale per le persone coniugate come appare nell'articolo 28 capoverso 4. Così la legge sancisce espressamente che ogni coniuge è tenuto a pagare i contributi sulla metà della sostanza e del reddito proveniente da rendite coniugali.

Cpv. 1^{bis}

Come citato nel numero 3.2.1.2.1 non vi sarà più un massimale per i contributi versati da persone senza attività lucrativa. La legge non indicherà quindi più un contributo massimo. Per contro abbiamo integrato nella legge le regole di calcolo dei contributi delle persone senza attività lucrativa che finora figuravano solo in forma tabellare nell'articolo 28 capoverso 1 OAVS. In altre parole ci si attiene al disciplinamento previsto attualmente nell'ordinanza, eccezion fatta per il massimale. Il capoverso 1^{bis} sancisce la tariffa a tre livelli che, sebbene sia rappresentata diversamente, corrisponde a quella dell'articolo 28 capoverso 1 OAVS: fino a un certo limite viene riscosso solo il contributo minimo, dopodiché fino al limite successivo un ulteriore contributo pari al 5,6 per cento del reddito della sostanza e al di sopra di questo limite un contributo dell'8,4 per cento. I tre limiti non sono stabiliti nella legge stessa; così risulterà più semplice adeguarli all'evoluzione dei prezzi (cfr. cpv. 1^{ter}). Per principio intendiamo mantenere i limiti attuali.

Cpv. 1^{ter}

Il contributo percentuale non sarà calcolato sul reddito effettivo della sostanza – operazione impossibile dal punto di vista amministrativo – bensì secondo un tasso d'interesse unitario del 3 per cento. Quest'ultimo corrisponde a un tasso d'interesse attuariale usualmente applicato per stabilire il reddito della sostanza. Il capoverso, inoltre, conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire i valori limite del capoverso 1^{bis}. Questa delega consentirà di effettuare gli adeguamenti in modo più flessibile.

Cpv. 1^{quater}

Per una migliore comprensione della legge, le persone con un reddito molto modesto e quelle che non esercitano un'attività lucrativa durevolmente a tempo pieno sono trattate in un capovero separato (attuale cpv. 1 terzo periodo).

Cpv. 2

Gli studenti senza attività lucrativa pagano all'AVS il contributo minimo. La nozione di studente comprende una varietà di situazioni diverse: persone che si dedicano allo studio regolarmente e a tempo pieno oppure solo accanto a un'attività professionale e frequentano un istituto di insegnamento medio o superiore ovvero effettuano una formazione continua, si preparano a un'attività professionale, studiano per interesse scientifico oppure anche solo per la propria evoluzione personale. Nella misura in cui la lettera a deroga alle prescrizioni generali sulla fissazione dei contributi bisogna limitare la sua applicazione agli studenti che non dispongono di mezzi propri. Riteniamo che solo i giovani che svolgono una prima formazione professionale a tempo pieno rientrino in questa categoria e debbano poter godere d'ufficio del contributo minimo. Proponiamo perciò di stabilire un'età massima di 25 anni fino alla quale gli studenti possono versare solo il contributo minimo. Di regola questo è anche il limite temporale massimo entro il quale le persone in formazione hanno diritto a prestazioni delle assicurazioni sociali (p. es. art. 25 cpv. 5 LAVS; art. 22 cpv. 3 LPP; art. 30 cpv. 3 LAINF; ordinamenti sugli assegni familiari). Al di sopra di questo limite d'età, i contributi degli studenti vanno stabilite in base alle disposizioni generali di cui all'articolo 10 capovero 1. Le persone di età superiore ai 25 anni, che stanno effettuando una formazione e non dispongono né di un reddito proveniente da rendite né di sostanza, continuano a versare il contributo minimo.

Da sempre gli assicurati che ricorrono all'assistenza pubblica pagano il contributo minimo. I redditi minimi dell'aiuto sociale sostituiscono sempre più le prestazioni tradizionali dell'assistenza sociale, com'è già il caso in Ticino e, in parte, a Ginevra. Altri Cantoni – come Neuchâtel, Vallese e Vaud – hanno in cantiere progetti simili. Questi redditi minimi dell'aiuto sociale assomigliano, per quanto riguarda il calcolo delle prestazioni concesse, all'assistenza sociale. Di solito si compongono di un importo forfettario basato sulle aliquote dell'aiuto sociale al quale si aggiungono le spese per la pigione, l'elettricità e il telefono. D'altro canto, si differenziano dalle prestazioni assistenziali tradizionali perché possono essere collegati all'esercizio di un'attività compensativa di tipo non economico e non sono soggetti all'obbligo di rimborso. Nonostante queste differenze, il nuovo ordinamento di aiuto sociale istituito da diversi Cantoni rimane simile all'assistenza sociale tradizionale. Per questi motivi riteniamo che le persone beneficiarie di un reddito minimo dell'aiuto sociale, come quelle che usufruiscono dell'assistenza sociale tradizionale, siano tenute a pagare solo il contributo minimo. La legge è precisata in tal senso (lett. b).

La lettera c riprende il disciplinamento attuale. Riguarda soprattutto gli assicurati senza attività lucrativa che abbisognano di un supporto finanziario costante, tuttavia non da parte dello Stato, bensì di istituzioni caritative o di una chiesa. Anche loro pagano il contributo minimo. Non fanno parte di questo gruppo le persone che ricevono prestazioni da terzi volontariamente e senza esserne costrette dal punto di vista economico.

Art. 11 cpv. 2

Se un assicurato dovesse essere dispensato dal contributo minimo, spetta attualmente al Cantone di domicilio far fronte alle spese dopo esser stato consultato. Di conseguenza, secondo l'articolo 3 capoverso 2 lettera b della legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (LAS; RS 851.1) i contributi minimi alle assicurazioni obbligatorie che un ente pubblico deve prestare in luogo degli assicurati non sono considerate prestazioni assistenziali. Secondo le direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) relative al calcolo dell'aiuto sociale, i contributi minimi per persone bisognose devono essere assunti dalla competente collettività a carico della contabilità amministrativa generale; non sono quindi considerati prestazioni dell'aiuto sociale e non sono sottoposti all'obbligo di restituzione o di assistenza fra parenti. Secondo una lista della COSAS, la maggior parte dei Cantoni ha dichiarato queste direttive vincolanti. Siccome gli assicurati che non sono in grado di pagare il contributo minimo ricevono di solito anche sussidi dell'aiuto sociale, questo disciplinamento speciale relativo ai contributi AVS risalente agli esordi dell'assicurazione vecchiaia e superstiti non è più giustificato. Piuttosto, tutte le prestazioni di assistenza dovrebbero essere gestite dalla stessa autorità. Gli organi competenti dell'aiuto sociale dispongono, inoltre, già delle informazioni necessarie circa la situazione finanziaria dei loro assistiti. È perciò sensato che, nell'ambito della copertura dei bisogni materiali fondamentali, gli organi dell'aiuto sociale prendano a carico anche i contributi minimi in quanto prestazioni di aiuto sociale. La contabilizzazione dei contributi minimi AVS nello stesso conto delle prestazioni tradizionali dell'aiuto sociale rappresenta una semplificazione anche per gli organi dell'aiuto sociale. Non vi sono costi supplementari, ma, all'interno dei Cantoni, si può verificare eventualmente un'esigua redistribuzione degli oneri. L'attuale capoverso 2 dell'articolo 11 dev'essere quindi abrogato e il titolo dell'articolo modificato di conseguenza.

Art. 14 cpv. 5 (nuovo)

Cpv. 5

Conformemente al commento di cui al numero 3.2.1.2.2, la riscossione di contributi su remunerazioni di poco conto sarà semplificata. Da un lato, l'esenzione dalla riscossione dei contributi non dipenderà più dall'esercizio di un'attività lucrativa principale, ma solo dall'ammontare del reddito. Così beneficiari di rendite, casalinghe e casalinghi senza guadagno principale non dovranno più pagare contributi sulle indennità spesso simboliche che ricevono per il loro impegno sociale, culturale, politico o di altro tipo. Dall'altro lato, il salariato non dovrà più dare previamente il suo accordo. La giurisprudenza del TFA, del resto, ha già fatto cadere in perenzione questa condizione e tollera che una domanda venga presentata anche dopo aver ripreso il lavoro. Del resto la maggioranza dei salariati dichiarava già il proprio accordo. Il datore di lavoro, perciò, potrà senz'altro rinunciare a calcolare i contributi su remunerazioni pari o inferiori a 1000 franchi. Viceversa il lavoratore, che preleva contributi su remunerazioni di poco conto, dimostra che non vuole avvalersi della possibilità offerta nel capoverso 5.

Il nuovo disciplinamento sgrava dal punto di vista amministrativo i datori di lavoro e le casse di compensazione, ma questa semplificazione non deve andare a scapito dei salariati. Affinché i loro diritti alla rendita non siano pregiudicati, il limite di reddito dev'essere fissato a un livello basso, ovvero a 1000 franchi. Non essendo più decisivo il fatto che si tratti di un'attività accessoria, risulta tanto più importante che

l'importo esonerato dalla riscossione dei contributi sia effettivamente esiguo. Un limite maggiore (p. es. di 2000 franchi come richiesto da più parti) non garantirebbe una protezione sufficiente dei salariati. Inoltre questi ultimi possono chiedere che siano conteggiati i contributi su remunerazioni di poco conto. Il Consiglio federale, infine, può prevedere delle eccezioni per determinate attività: non sarebbe infatti giusto se lavoratori che svolgono soltanto attività minime corrispondenti però, complessivamente, a un'attività completa, non pagassero contributi sul loro reddito. Questi casi, piuttosto rari, possono verificarsi per donne addette alle pulizie, personale ausiliario nel settore alberghiero e artisti che cambiano spesso i locali dove si esibiscono.

L'importo stabilito nel nuovo articolo 14 capoverso 5 deve poter essere adeguato in base a criteri chiari e semplici. Proponiamo di collegare il suo adeguamento all'indice delle rendite di cui all'articolo 33^{er}. Conformemente all'articolo 9^{bis} non ha carattere imperativo (prescrizione facoltativa). Non essendo auspicabile che l'importo venga adeguato troppo spesso, il Consiglio federale ha così una possibilità di rimandare un aumento e di arrotondare l'importo.

Art. 16 cpv. 1 primo e secondo periodo, cpv. 2 quarto periodo e cpv. 3 secondo e terzo periodo

Cpv. 1

Per mantenere il cosiddetto termine di prescrizione del diritto di fissare i contributi (termine di prescrizione per l'esercizio del diritto al credito di contributi), secondo la giurisprudenza la decisione sulla contribuzione dev'essere debitamente notificata all'interessato prima della scadenza del termine (cfr. DTF 121 V 7 cons. 3c). Il TFA ha invece deciso che, nell'ambito della responsabilità del datore di lavoro, per mantenere il termine per l'esercizio del diritto al risarcimento dei danni è determinante consegnare tempestivamente alla posta la decisione di riparazione del danno (cfr. DTF 119 V 89). Dal punto di vista giuridico il diritto al credito di contributi e il diritto al risarcimento dei danni non sono identici, sebbene in entrambi i casi la cassa di compensazione si trovi spesso nella stessa situazione quando si tratta di fissare gli importi (cfr. Pratique VSI, Giurisprudenza e prassi amministrativa, 1996 p. 132 cons. 3b). Il capoverso 1 dev'essere perciò formulato in modo che il termine di prescrizione possa essere rispettato con la consegna tempestiva della decisione alla posta. Per essere precisi, non si rinvia più solamente all'articolo 6, ma al suo capoverso 1.

Cpv. 2

La modifica del capoverso 2, ovvero il rinvio all'articolo 149a capoverso 1 invece che all'articolo 149 capoverso 5 LEF, non è di natura materiale, ma rappresenta semplicemente un adeguamento alla LEF riveduta.

Cpv. 3

Il secondo periodo consente ora di concordare nuovamente il termine di prescrizione per la restituzione di contributi pagati in eccesso con quello relativo alla fissazione di cui al capoverso 1 (cfr. in proposito FF 1971 II 804). Come accade con la restituzione nei casi in cui le remunerazioni trattate come salari dalle società di capitali sono computate nei proventi netti come distribuzione degli utili (cfr. secondo periodo dell'attuale cpv. 3) nell'ambito della tassazione fiscale, il termine per far valere il diritto di restituzione di contributi personali pagati in eccesso deve dipendere ora in

ogni caso dal passaggio in giudicato della tassazione fiscale determinante. In applicazione delle norme nell'ambito della prescrizione del termine per fissare i contributi, lo scadere del termine deve coincidere sempre con la fine di un anno civile (cfr. FF 1953 I 488). Anche il terzo periodo del capoverso 3 (attuale secondo periodo del capoverso 3) sarà adeguato di conseguenza. Si tiene inoltre conto della terminologia della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) in cui il termine di «utile netto» (cfr. art. 57 LIFD) ha sostituito quello di «reddito netto».

Art. 18 cpv. 1 secondo periodo, 2^{bis} (nuovo) e 4 (nuovo)

Cpv. 1

Vedi commento del numero 3.2.2.1.

Cpv. 2^{bis}

Vedi commento del numero 3.2.2.2.

Cpv. 4

Vedi commento del numero 3.2.2.4.

Art. 21 cpv. 1

Ora l'età di pensionamento è uguale per donne e uomini (cfr. n. 3.1.3). Il capoverso 1 dev'essere adeguato di conseguenza.

Art. 23 cpv. 1 e 3-5

Vedove e vedovi hanno ora diritto a una rendita per superstiti alle stesse condizioni (cfr. n. 3.1.4.1).

Un diritto alla rendita esiste quando il coniuge superstite al momento della vedovanza ha uno o più figli di età inferiore ai 18 anni o se si prende cura di un figlio adulto invalido che dà diritto ad accrediti per compiti assistenziali. Se la vedovanza interviene più tardi, il diritto a una rendita per superstiti è concesso se il coniuge superstite aveva superato i 50 anni quando il figlio minore ne compiva 18 o quando aveva smesso di prendersi cura di un figlio che dava diritto ad accrediti per compiti assistenziali. Un diritto alla rendita, infine, esiste anche quando la vedovanza interviene dopo i 65 anni (età di pensionamento ordinaria). In quest'ultimo caso non ha importanza se ha dei figli o meno. Come negli altri casi nei quali il diritto a una rendita per superstiti è dato anche quando si è superata l'età ordinaria di pensionamento, la rendita per vedove o per vedovi non viene tuttavia erogata se contemporaneamente esiste un diritto personale a una rendita di vecchiaia il cui importo supera quello della rendita per superstiti.

In caso di decesso dell'ex coniuge, le persone divorziate sono equiparate in tutto a quelle sposate. Tutte le discriminazioni esistenti nei confronti delle persone sposate, soprattutto l'esigenza di una durata del matrimonio di almeno 10 anni, sono soppresse.

I capoversi 3, 4 e 5 del diritto previgente che disciplinano l'inizio, l'estinzione e la rinascita del diritto alla rendita sono ora iscritti nell'articolo 24.

Art. 24 Inizio ed estinzione del diritto

Questa disposizione riprende gli attuali capoversi 3, 4 e 5 dell'articolo 23 e prevede che il diritto alla rendita si estingua con la morte o il passaggio a nuove nozze, ad

eccezione delle regole speciali in caso di divorzio o di annullamento del nuovo matrimonio. Ora si stabilisce inoltre che il diritto a una rendita vedovile si estingue anche se il genitore superstite non ha ancora compiuto i 50 anni quando il figlio minore ne compie 18 oppure muore oppure se il diritto ad accrediti per compiti assistenziali si estingue (p. es. perché il figlio non ha più nessun diritto a un assegno per grandi invalidi almeno di grado medio se dev'essere curato in un istituto o se muore).

I casi trattati finora di rinascita del diritto a una rendita vedovile (scioglimento del nuovo matrimonio a seguito di nullità o divorzio) sono mantenuti. D'ora in poi, però, la rendita può rinascere anche quando rinasce un diritto ad accrediti per compiti assistenziali per un figlio invalido (p. es. se la famiglia si riprende cura di un figlio collocato precedentemente in un istituto).

Art. 24a

Vedi commento dell'articolo 23.

Art. 29^{quinquies} cpv. 4

Le esperienze fatte finora hanno mostrato che l'intento di colmare le lacune assicurative nell'ambito della procedura di splitting nella maggior parte dei casi non ha migliorato sensibilmente le condizioni della rendita. Le disposizioni di applicazione relative, inoltre, sono molto complesse e causano ritardi nella procedura di splitting. Proponiamo, perciò, di rinunciare a colmare le lacune assicurative con anni sottoposti alla divisione dei redditi.

Art. 29^{septies} cpv. 1 primo periodo

Vedi commento del numero 3.2.2.3.

Art. 30 cpv. 1

Finora l'intera somma dei redditi dell'attività lucrativa è stata rivalutata di un certo fattore determinato dividendo l'indice delle rendite per la media, ponderata per 1,1, dell'indice dei salari di tutti gli anni civili a partire dalla prima iscrizione nel conto individuale della persona assicurata fino all'anno prima dell'inizio della rendita (cfr. art. 51^{bis} OAVS). Questo sistema comporta una ponderazione maggiore dei redditi conseguiti alla fine della carriera professionale rispetto a quelli iniziali. È possibile creare un equilibrio solo introducendo la rivalutazione annuale.

Come accade adesso, il Consiglio federale determinerà i fattori di rivalutazione di anno in anno.

Art. 30^{bis} titolo e primo periodo

La 10^a revisione AVS ha reso ancora più automatico il calcolo delle rendite. Numerosi importi non possono più essere dedotti dalle tabelle delle rendite. Non saranno quindi più le tabelle ad essere di competenza del Consiglio federale, bensì le prescrizioni di calcolo alla loro base. Ciò consente una maggiore flessibilità quando si tratta di graduare le rendite parziali e di arrotondare gli importi per eccesso o per difetto. Il Consiglio federale approfitterà di questa flessibilità per configurare la rivalutazione annuale dei redditi in base al principio della neutralità dei costi.

Art. 30^{ter} cpv. 3 (nuovo)

Cpv. 3

Come menzionato nel numero 3.1.6.3 la registrazione dei redditi provenienti da un'attività lucrativa dipendente nel conto individuale è regolata di preferenza a livello di legge. Il capoverso 3 prevede di accreditare il reddito nel conto individuale nell'anno in cui è stato versato al dipendente (secondo il cosiddetto principio di realizzazione). Bisogna però prevedere delle eccezioni. In primo luogo un reddito non può essere iscritto in un anno nel quale non si è lavorato, poiché ciò significherebbe che l'assicurato potrebbe sfuggire al suo obbligo contributivo in qualità di persona senza attività lucrativa. Il reddito dev'essere quindi iscritto nell'anno in cui si è effettivamente lavorato se la persona interessata non è più al servizio dello stesso datore di lavoro nell'anno in cui le viene versato il salario (*lett. a*). L'applicazione rigorosa del principio di realizzazione può pertanto comportare che nell'anno in cui il lavoro è stato effettivamente svolto non sia iscritto nessun reddito, cosicché la persona assicurata si ritrova con lacune assicurative. Questo è per esempio il caso di un agente che non percepisce un salario fisso e al quale le provvigioni per l'attività svolta nel 2000 vengono versate soltanto nel 2001. In base al principio di realizzazione tutte le provvigioni devono essere accreditate nell'anno 2001 per cui nel 2000 non risulta registrato nessun reddito. Anche se i contributi versati sul reddito non raggiungono l'importo del contributo minimo sorge comunque una lacuna assicurativa. Per evitare tali lacune sembra quindi giustificato accreditare il salario pagato a posteriori nell'anno della prestazione lavorativa se l'interessato non ha versato contributi o se l'importo di questi ultimi non ha raggiunto il contributo minimo. Siccome le casse di compensazione non sono in grado di riconoscere questi casi, spetta al lavoratore provare il pagamento del salario a posteriori e la lacuna contributiva risultante dalla registrazione effettuata in base al principio di realizzazione. L'iscrizione secondo il principio dell'anno in cui si è lavorato si può chiedere in occasione del conteggio dei contributi o, più tardi, della notificazione dell'estratto del conto individuale o persino dell'insorgere dell'evento assicurato. La procedura è disciplinata nell'ordinanza di esecuzione. Se il salario, per esempio, è versato nell'anno in cui il lavoratore raggiunge l'età di pensionamento o più tardi, ma si riferisce a un anno precedente il compimento dell'età di pensionamento, non è preso in considerazione per il calcolo della rendita. Un'assicurazione di massa non è in grado di offrire una soluzione personalizzata, ma deve prevedere soluzioni che rispondano ai bisogni della maggioranza dei datori di lavoro e degli assicurati e che siano, al contempo, facili da realizzare. Per ragioni di praticabilità rinunciamo a proporre ulteriori deroghe al principio di realizzazione. Per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, i dipendenti che non hanno un datore di lavoro tenuto a versare contributi e le persone senza attività lucrativa, la riscossione dei contributi è disciplinata da regole diverse rispetto a quelle dei salariati. La legge distingue chiaramente, per queste tre categorie, fra periodo contributivo e periodo di calcolo cosicché la questione di stabilire se il reddito sia da accreditare nell'anno in cui si è effettivamente lavorato o nell'anno di realizzazione non si pone nemmeno. Ne consegue che il principio di realizzazione non entra in considerazione. Non è necessario prevedere una disposizione di legge esplicita.

Art. 33^{ter} cpv. 1, 2 e 4

Cpv. 1 e 4

Vedi commento del numero 3.1.5.

Cpv. 2

Questo capoverso dev'essere adeguato dal punto di vista formale alle competenze modificate: sia l'indice nazionale dei prezzi al consumo che l'indice dei salari nominali sono determinati dall'Ufficio federale di statistica.

Art. 39 Rinvio della rendita di vecchiaia

Cpv. 1 e 2

Attualmente è possibile rinviare solo la rendita intera. Ora sarà possibile rinviare anche la mezza rendita e passare dal rinvio della rendita intera al rinvio della mezza rendita, non però dal rinvio della mezza rendita al rinvio della rendita intera (cfr. anche il commento dell'art. 40 cpv. 4 LAVS). Si è rinunciato al rinvio di un quarto o di un terzo di rendita perché una soluzione simile comporterebbe un onere amministrativo elevato e perché il rinvio di tali rendite è raro.

La durata massima del rinvio corrisponde a quella prevista dal diritto vigente. D'ora in poi, però, si può rinviare la rendita anche per un periodo inferiore a un anno, cosa finora impossibile.

Cpv. 3

Secondo la prassi in vigore, il supplemento di rinvio è suddiviso in percentuale su tutte le rendite versate oltre alla rendita principale e in particolare sulle rendite per figli. Se una rendita di vecchiaia rinviata è sostituita da una rendita per superstiti, il supplemento di rinvio è concesso anche su quest'ultima. In caso di riscossione anticipata della rendita, le rendite per superstiti che sostituiscono una rendita di vecchiaia anticipata non sono più ridotte (cfr. commento dell'art. 40^{bis}). Non è quindi più giustificato concedere il supplemento di rinvio sulle rendite per superstiti che sostituiscono una rendita di vecchiaia rinviata.

Art. 40 Anticipazione della rendita di vecchiaia

Cpv. 1

Vedi commento del numero 3.1.3.3.

Cpv. 2

È possibile anticipare la rendita intera solo se si cessa l'attività lucrativa (cfr. anche n. 3.1.3.3). Per anticipare la mezza rendita il reddito dell'attività lucrativa dev'essere ridotto di almeno un terzo. La soluzione si ispira ai disciplinamenti dell'AI in cui una rendita intera è concessa anche se la capacità di guadagno rimanente ammonta ancora a un terzo. Non è ragionevole far dipendere la riscossione anticipata della mezza rendita dalla riduzione delle ore di lavoro: per stabilire se una persona interessata ha ridotto la sua attività nella misura richiesta bisognerebbe effettuare un confronto delle ore di lavoro. Essendo l'orario di lavoro disciplinato diversamente a seconda del datore di lavoro e della professione, l'accertamento comporterebbe non solo spese amministrative sproporzionate, ma soprattutto, in singoli casi, risultati ingiusti, incomprensibili per i diretti interessati.

Cpv. 3

Fatto salvo l'articolo 29^{quinquies} capoverso 3 LAVS (ricalcolo della rendita in caso di splitting) la rendita anticipata viene calcolata solo nel momento in cui l'anticipazione viene fatta valere per la prima volta. Come accade con il passaggio da una

mezza rendita AI a una intera, anche passando da una mezza rendita di vecchiaia a una intera (anticipata), la rendita non viene ricalcolata. I contributi AVS, versati su un reddito da attività lucrativa durante la riscossione anticipata della rendita, non consentono di aumentarne l'importo.

Cpv. 4

Anche l'anticipazione della rendita, come il rinvio, può essere fatta valere solo per il futuro. Non è quindi possibile chiedere una rendita anticipata per esempio a 63 anni per il periodo a partire dai 60 anni. Non è nemmeno possibile annullare l'anticipazione ed è perciò escluso rinunciare alla rendita anticipata dopo un paio d'anni o di mesi per poterne godere nuovamente dopo aver raggiunto l'età ordinaria di pensionamento. Anche il passaggio dall'anticipazione di una rendita intera all'anticipazione di una mezza rendita è escluso in quanto tale operazione annulla in parte l'anticipazione. L'età flessibile di pensionamento permette di potersi ritirare dalla vita attiva in modo individualizzato, mentre per un'assicurazione popolare come l'AVS non è possibile istituire disciplinamenti che tengano conto di ogni singola esigenza tanto più che ciò comporterebbe notevoli difficoltà di coordinamento con le disposizioni esistenti concernenti il calcolo delle rendite e la divisione dei redditi.

Art. 40^{bis} (nuovo) Anticipazione della rendita di vecchiaia e, contemporaneamente, diritto a una rendita d'invalidità o vedovile

Cpv. 1

Consentendo di anticipare la rendita di vecchiaia si è pensato soprattutto a persone cagionevoli di salute che non sono più in grado di far fruttare la loro capacità di guadagno residua su un mercato del lavoro teso già molto prima di raggiungere l'età ordinaria di pensionamento. Per quelle persone che adempiono le condizioni che danno diritto a una rendita d'invalidità (grado di invalidità del 40% almeno), perciò, esiste la possibilità di anticipare un'intera rendita di vecchiaia al posto di una rendita AI già a 59 anni. Subisce una riduzione solamente la parte della rendita di vecchiaia effettivamente anticipata, ovvero quella che supera l'importo della rendita AI.

Questo disciplinamento è applicato sia quando esiste già un diritto a una rendita d'invalidità all'inizio dell'anticipazione sia quando questo diritto nasce nel corso dell'anticipazione. Anticipando la rendita di vecchiaia a partire dai 59 anni, il diritto a una rendita d'invalidità non decade, ma rimane in secondo piano finché non si raggiunge l'età ordinaria di pensionamento. Fino ad allora, quindi, bisogna verificare il diritto a una rendita d'invalidità anche se si anticipa una rendita di vecchiaia.

Cpv. 2

Quando persone vedove raggiungono l'età di pensionamento hanno diritto di regola a una rendita di vecchiaia. Se contemporaneamente sono soddisfatte anche le condizioni per ottenere una rendita vedovile è versata soltanto la rendita più elevata (art. 24b LAVS). Se la rendita per superstiti è inferiore alla rendita di vecchiaia, può sussistere un interesse ad anticipare quest'ultima. In tali casi sarebbe però sgradevole se gli interessati dovessero accettare la riduzione ai sensi dell'articolo 40^{bis} su tutto l'importo della prestazione loro spettante invece che su quello effettivamente anticipato. In caso di riduzione della rendita anticipata di vecchiaia spettante a una vedova o a un vedovo, perciò, viene ridotta solo quella parte della rendita che supera l'importo della rendita per superstiti che sarebbe dovuto senza l'anticipazione.

Art. 40^{ter} (nuovo) Riduzione della rendita di vecchiaia anticipata

Vedi commento del numero 3.1.3.3.4.2.2.

Contrariamente al disciplinamento in vigore è possibile anticipare anche le rendite per figli. Rispetto alla prassi odierna, in un modello di età flessibile di pensionamento che prevede una riduzione in funzione di criteri sociali in caso di anticipazione della rendita non è più giustificato ridurre le rendite per vedove, vedovi o orfani che sostituiscono una rendita anticipata.

Art. 44 cpv. 3 primo periodo

Il primo periodo del capoverso 3 ha subito una modifica puramente formale: il termine «conto corrente postale» viene adeguato alla nuova terminologia con il termine «conto postale».

Art. 48^{ter} Regresso nei confronti di terzi responsabili

1. Principio

Cpv. 1

Vedi commento dell'articolo 48^{sexies}.

Cpv. 2

Con la modifica si dichiara in modo vincolante che sia nei confronti dell'assicuratore che del danneggiato, a seconda della disposizione di legge, vale una solidarietà «perfetta» (secondo l'art. 50 CO e i disciplinamenti nelle leggi speciali, p. es. l'art. 60 della legge federale sulla circolazione stradale, LCStr, RS 741.01) oppure una solidarietà «imperfetta» (secondo l'art. 51 CO).

Cpv. 3

Secondo la concezione in vigore, dalla surrogazione dell'assicuratore sociale nei diritti del danneggiato risulta che i termini di prescrizione del diritto di regresso sono gli stessi che vigono per il diritto del danneggiato (cfr. rapporto della Commissione di studio per la revisione globale del diritto di responsabilità civile, p. 170). Per quanto riguarda la decorrenza del termine, l'opinione di Schwander espressa in «Über die Verjährung von Schadenersatzforderungen», Strassenverkehrsrechts-Tagung, Friburgo 1984, p. 8 segg., dovrebbe essere oggi incontestata: il termine di prescrizione dei diritti di regresso dell'assicuratore sociale può iniziare a decorrere solo quando quest'ultimo viene a conoscenza delle prestazioni che è tenuto a fornire in caso di regresso e dell'identità della persona responsabile civilmente. Alla luce della concezione precedente, ormai superata, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 100 della vecchia legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (LAMI), nel corso della prescrizione l'INSAI subentra nei diritti del danneggiato (Oftinger, 4^a edizione, vol. I, p. 406, nota 142; Maurer, Recht und Praxis, p. 343, nota 8), è tuttavia necessaria una regolamentazione esplicita.

Cpv. 4

Sia il diritto diretto di richiesta sia le eccezioni valevano sinora incontestabilmente anche per i diritti di regresso dell'assicuratore sociale. Solo negli ultimi tempi nella prassi esecutiva sono sorti singoli problemi in merito. Una normativa di legge farà chiarezza ed eviterà controversie inutili.

Art. 48^{quater} cpv. 2

Cpv. 2

Il disciplinamento vigente della ripartizione delle quote (ovvero la ripartizione proporzionale dei diritti di responsabilità civile tra l'assicurazione e la persona assicurata in caso di riduzione delle prestazioni) può privilegiare in modo ingiustificato l'assicuratore se questi, in caso di riduzione delle prestazioni per colpa dell'assicurato, beneficia improvvisamente di un diritto di regresso, precedentemente inesistente, a scapito del danneggiato. Ciò deriva dal fatto che non è chiaro comparando semplicemente prestazione assicurativa e danno («... rapporto esistente tra le prestazioni dell'assicurazione e il danno ...»), se la prestazione è stata ridotta solo per colpa personale o se sin dall'inizio non copre tutto il danno. Il principio esposto nella DTF 58 II 235 e realizzato nella richiesta di modifica menzionata offre una soluzione più conveniente. Il diritto al risarcimento del danno eccedente le prestazioni assicurative non ridotte spetta solo al danneggiato. Il disciplinamento proposto fa sì che la somma dei diritti del danneggiato nei confronti della parte che ha la responsabilità civile e dell'assicurazione sociale si riduce esattamente dell'importo della riduzione applicata dall'assicurazione sociale.

Art. 48^{quinquies} cpv. 2

Cpv. 2 lett. a

Dato che nell'ambito dell'AVS vengono versate oramai anche rendite per vedovi, queste dovrebbero essere citate anche nell'enumerazione. È più semplice, però, utilizzare la definizione collettiva «rendite per superstiti».

Cpv. 2 lett. b

Il capoverso può essere stralciato poiché, con l'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS e con il trasferimento delle rendite in corso nel nuovo sistema di rendite a partire dal 1° gennaio 2001, non ci saranno più casi in cui verranno versate rendite di vecchiaia al posto di quelle d'invalidità⁶¹.

Cpv. 2 lett. c

Intervento puramente redazionale in tedesco che non riguarda il testo italiano. La lettera c diventa ora lettera b.

Art. 48^{sexies}

4. Limitazione del diritto di regresso

Nelle decisioni AVS/Basler (DTF 112 II 167) e Flury/Alpina (DTF 117 II 609) il Tribunale federale ha interpretato la riserva attuale dell'articolo 48^{ter} LAVS relativa all'articolo 44 LAINF nel senso che, per quanto riguarda gli assicurati AVS/AI, non esiste un privilegio di responsabilità, ma solo di regresso. La proposta summenzionata è espressione della prassi del Tribunale federale confermata di recente da una sentenza dello stesso del 26 novembre 1998 (ref.: 4 C.269/1998).

⁶¹ Diritto previgente: rendite di vecchiaia per coniugi versate se la moglie presenta un'invalidità del 50 per cento almeno (art. 22 cpv. 1 LAVS).

Cpv. 1

La responsabilità del datore di lavoro rappresenta il corollario all'obbligo di diritto pubblico del datore di lavoro di riscuotere, consegnare e calcolare i contributi paritetici delle assicurazioni sociali nella sua veste di organo legale d'esecuzione dell'AVS (DTF 112 V 155 cons. 5). Oggi essa occupa una posizione rilevante nel diritto contributivo. Ciò deriva dal fatto che, in base alla giurisprudenza del TFA, dal 1970 non sono responsabili solo i datori di lavoro ma, a titolo sussidiario, anche le persone fisiche che agiscono in loro nome. Da quando è stato soppresso il privilegio in caso di fallimento nel 1997, inoltre, sono fortemente aumentati per l'AVS i casi di danno. In una situazione simile risulta inopportuno non solo che la responsabilità sussidiaria degli organi non sia disciplinata nella legge, ma che anche altre caratteristiche importanti della responsabilità possano essere dedotte solo studiando la vasta giurisprudenza. Per poterla rendere più accessibile al semplice cittadino, la legge dev'essere concepita in modo più trasparente. Nulla cambia, invece, nella concezione di base; la responsabilità rimane limitata alla colpa grave. L'articolo attuale diventa adesso il capoverso 1 della disposizione.

Cpv. 2

La responsabilità sussidiaria degli organi di una persona giuridica corrisponde ai principi legali generali ed esiste anche nel diritto privato (cfr. segnatamente art. 55 cpv. 3 CC e art. 754 CO). Il TFA la fa derivare dall'articolo 19 della legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali, RS 170.32 (DTF 114 V 219 segg. con i riferimenti). Premesso questo, la responsabilità degli organi non è solo adeguata, ma anche necessaria perché l'articolo 52 non rimanga lettera morta. Gli indipendenti che dirigono un'azienda piccola o media sotto forma di ragione commerciale individuale, del resto, dopo l'apertura del fallimento garantiscono anche personalmente in qualità di datori di lavoro. Non bisogna sottovalutare, infine, l'importanza preventiva della responsabilità personale dell'organo che, per i motivi esposti, è giustificato sancire espressamente nella LAVS. La formulazione si basa su quella della responsabilità nel diritto delle società anonime (art. 754 CO). Ne risulta anche che – come già accade – sono responsabili non solo gli organi formali, ma anche quelli di fatto (ovvero persone che prendono decisioni riservate per principio agli organi).

Se più organi di una persona giuridica hanno causato il danno, essi rispondono in modo solidale (DTF 119 V 87 cons. 5a, 114 V 214 con i riferimenti). Dato che l'obbligo di risarcire i danni secondo il capoverso 1 presuppone dal punto di vista concettuale una colpa qualificata (intenzione o negligenza grave), si tratta di una cosiddetta solidarietà assoluta (Pratique VSI 1996 p. 306 cons. 6). Anche questo disciplinamento, già in vigore in base alla giurisprudenza, dev'essere sancito espressamente nella legge. I responsabili devono far valere un eventuale diritto di regresso adendo le vie del diritto civile (art. 41 segg. e art. 759 cpv. 2 CO).

Cpv. 3

Anche la prescrizione del diritto al risarcimento dei danni – questione centrale per l'esistenza di tale diritto – dev'essere disciplinata nella legge. Per principio bisogna attenersi al termine di un anno dalla conoscenza del danno e di cinque dal verificarsi dello stesso, termini in vigore attualmente e di uso corrente. Tuttavia sembra opportuno definire espressamente il momento preciso della conoscenza del danno per i

casi di fallimento e di concordato, essendo tale momento da tempo controverso tanto che il TFA è stato costretto a modificare a più riprese la prassi. Stabilire un momento preciso a partire dal quale inizia il termine presenta il vantaggio della certezza del diritto e della trasparenza. Dato che proponiamo di reintrodurre il privilegio del fallimento, il momento non dev'essere fissato troppo presto: non ha senso, infatti, chiedere a una persona di risarcire i danni quando il credito di contributi nel fallimento è coperto del tutto o in parte. D'altro canto è nell'interesse di tutte le parti coinvolte non attendere più del dovuto per far valere eventuali crediti di risarcimento danni. Proponiamo perciò di far decorrere il termine di un anno dal momento della notificazione della graduatoria e dell'inventario in conformità con la giurisprudenza in vigore (cfr. DTF 119 V 62). Qualora non ci sia graduatoria (come nel caso della procedura di fallimento per mancanza di attivi), bisogna attendere la chiusura del fallimento giusta l'articolo 268 LEF. In caso di concordato si deve attendere la decisione di omologazione secondo l'articolo 306 LEF.

Cpv. 4

Le casse di compensazione devono far valere il diritto al risarcimento dei danni nell'ambito di una procedura particolare. I responsabili possono presentare opposizioni contro la decisione. In risposta la cassa deve intentare un'azione. Il diritto al risarcimento dei danni non viene giudicato – come accade di solito – in questa seconda giurisdizione, bensì in quella originaria. Questa procedura in due tappe si giustifica in quanto le casse di compensazione non sono praticamente a conoscenza degli elementi della fattispecie necessari per motivare l'azione di risarcimento danni. La procedura di opposizione (senza funzione di rimedio giuridico) permette di solito alle casse di compensazione di ottenere le informazioni di cui hanno bisogno. Questa procedura, disciplinata attualmente nell'OAVS, dev'essere trasposta anche nella legge.

Art. 84 cpv. 1 secondo periodo

Con questa modifica si attribuisce al coniuge un diritto di rappresentanza legale come già esiste per i parenti stretti. La proposta è già stata formulata nel quadro del disegno di legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). Dato che l'approvazione di questa nuova legge tarda, ci sembra opportuno introdurre questa disposizione già ora nella LAVS.

Per motivi pratici è consigliabile trasferire il potere di rappresentanza al coniuge. Tale potere comprende anche il diritto di interporre ricorso contro decisioni, come già spetta ai parenti in linea ascendente e discendente nonché ai fratelli e alle sorelle. Si tratta di consentire a un coniuge di rappresentare l'altro anche se le condizioni di cui all'articolo 166 CC non sono adempite (p. es. i coniugi vivono separati perché uno di loro ha dovuto essere collocato in una casa di cura; rinunciare all'intervento di un giudice se l'affare non è urgente, ma il coniuge interessato è impedito). Per il resto il coniuge verrebbe posto sullo stesso piano dei parenti in linea ascendente e discendente nonché dei fratelli e delle sorelle. Perché escludere da quest'elenco proprio il coniuge, che dovrebbe essere più vicino alla persona assicurata degli altri membri della famiglia? I rischi di abuso non sono certo più elevati a priori. Inoltre si istituirebbe una base legale esplicita per l'articolo 67 capoverso 1 OAVS. Allo stesso tempo proponiamo di sostituire l'espressione «chi pretende aver diritto alla rendita» affinché siano coperte anche le decisioni nell'ambito delle prestazioni in natura.

Art. 87 comma 4

La perdita di potere dissuasivo del comma 3 in seguito alla modifica della giurisprudenza relativa all'uso per altri scopi dei contributi dei lavoratori (DTF 117 IV 78 cons. 2 p. 80) dev'essere compensata (cfr. n. 3.2.1.2.3) ponendo nuovamente la fase iniziale, ovvero il pagamento del salario, sotto il diritto penale. Per legge il debito contributivo dell'AVS nasce al momento del pagamento del salario (cfr. art. 14 e 51 LAVS; DTF 110 V 225 p. 227) e matura alla scadenza del periodo di pagamento (cfr. art. 34 cpv. 4 OAVS). Per quanto riguarda riscossione, consegna e calcolo dei contributi paritetici delle assicurazioni sociali il datore di lavoro occupa una posizione particolare (cfr. in proposito anche il n. 3.2.1.2.3). Il diritto dell'AVS esige imperativamente che i salari vengano versati solo quando i contributi dovuti sono pagati (o se sono state costituite riserve a tal fine). Se i datori di lavoro deducono contributi AVS dal salario, fanno nascere un credito di diritto pubblico nei confronti dell'AVS. Se non lo saldano, commettono d'ora in poi un reato.

Art. 90 cpv. 2

Attualmente le autorità cantonali devono inviare le loro sentenze penali al Ministero pubblico della Confederazione. A quest'obbligo è collegata anche la competenza di quest'ultimo di interporre ricorso. Dato che da alcuni anni il Ministero pubblico non fa più uso di tale competenza, il capoverso 2 lettera a può essere abrogato ai fini di una migliore trasparenza. A causa dei riferimenti alle leggi relative, il provvedimento si ripercuote anche sull'AI, le IPG, gli assegni familiari nell'agricoltura e le PC.

Art. 102 cpv. 1 lett. e (nuova)

Questo articolo cita le fonti di finanziamento dell'AVS e dev'essere completato con una nuova lettera e che menziona le entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto.

Art. 104 cpv. 1

Questa disposizione è completata menzionando i proventi dell'imposta sul valore aggiunto, le imposizioni sulle case da gioco secondo la legge sulle case da gioco adottata prima dell'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS.

Art. 107 cpv. 3

Cpv. 3

Vedi commento del numero 3.1.1.3.3.

Art. 108 cpv. 1

Conformemente alla nuova politica di investimento del Fondo di compensazione dell'AVS, il termine «interesse conveniente» nel primo periodo è sostituito da «provento conforme alle condizioni del mercato».

Il secondo periodo del capoverso 1 è soppresso senza sostituzione. Come nel caso della previdenza professionale, dell'INSAI e delle casse private, gli investimenti azionari non sono più limitati solo alle imprese svizzere, ma vengono diversificati in ambito internazionale consentendo così di ottenere una performance migliore (vedi spiegazioni nel n. 3.2.3).

Art. 111

Vedi commento dell'articolo 104.

Disposizioni transitorie

Principio

Le nuove disposizioni si applicano per principio a tutti i casi assicurati che insorgono dopo l'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS. Sono previste regole particolari per l'aumento dell'età di pensionamento delle donne, la riduzione delle rendite anticipate per le donne e le rendite per vedove.

Aumento dell'età di pensionamento delle donne

Conformemente al ritmo quadriennale di aumento previsto dalla 10^a revisione dell'AVS, l'età di pensionamento delle donne sarà portata a 65 anni nel 2009. Ciò vale ovviamente sia per il settore delle rendite che per quello dei contributi.

Anticipazione della rendita

Le condizioni per avere diritto a una rendita anticipata sono state notevolmente migliorate rispetto al diritto vigente. Il numero di persone che la chiederanno, quindi, dovrebbe aumentare. Questa disposizione transitoria intende impedire che l'età flessibile di pensionamento causi spese supplementari all'AVS prima che si possano registrare dei risparmi a seguito dell'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni. Senza questa disposizione, l'AVS dovrebbe far fronte fino al 2009 a spese supplementari di un miliardo di franchi circa. Anche se non si tratta di spese supplementari costanti, l'assicurazione non riuscirebbe a sostenerle.

La 10^a revisione dell'AVS ha introdotto, in caso di anticipazione della rendita, aliquote di riduzione inferiori (3,4% per anno di anticipazione) pari alla metà dell'aliquota di riduzione attuariale per le donne nate fino al 1947 compreso. Il nuovo modello di anticipazione prevede aliquote di riduzione scaglionate che in alcuni casi sono più elevate. Affinché con l'11^a revisione dell'AVS le donne interessate non perdano nuovamente il privilegio concesso loro in occasione della 10^a revisione, le disposizioni transitorie prevedono che le aliquote di riduzione delle loro rendite anticipate non possano superare il 3,4 per cento per anno di anticipazione.

In certi casi le aliquote di riduzione delle rendite anticipate in base al nuovo diritto sono inferiori rispetto a quelle secondo il diritto vigente. Affinché anche le persone che hanno chiesto l'anticipazione prima dell'entrata in vigore dell'11^a revisione dell'AVS possano avvalersi di queste riduzioni inferiori, possono chiedere che l'aliquota di riduzione sia ricalcolata se ciò risulta vantaggioso per loro. L'importo della rendita così ricalcolato è però versato solo a partire dall'entrata in vigore della revisione.

Rendite per vedove

Vedi commento del numero 3.1.4.6.

Disposizioni finali

Questa disposizione contiene la clausola referendaria e il disciplinamento relativo all'entrata in vigore dell'11ª revisione dell'AVS.

5.3 Modifica di altre leggi federali

5.3.1 Modifica della LAI

Art. 3 cpv. 1

Come nell'AVS, anche nell'AI non vi sarà più un massimale per i contributi delle persone senza attività lucrativa. In futuro sarà menzionato solo il contributo minimo e per il resto si rimanderà alle regole di calcolo esposte nella LAVS.

Art. 6 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Cfr. numero 3.2.2.2.

Art. 10 cpv. 1 secondo periodo

Per anticipare la mezza rendita di vecchiaia non si chiede di cessare l'attività lucrativa. È sufficiente ridurre di un terzo il reddito proveniente da un'attività lucrativa (cfr. commento dell'art. 40 LAVS). Provvedimenti d'integrazione, quindi, possono essere opportuni anche se una persona assicurata percepisce già una mezza rendita di vecchiaia. L'anticipazione dell'intera rendita di vecchiaia, però, presuppone che si abbandoni l'attività lucrativa. L'articolo 10 capoverso 1 secondo periodo è completato in modo tale che il diritto a provvedimenti d'integrazione si estingue quando si raggiunge l'età ordinaria di pensionamento o quando si anticipa una rendita intera di vecchiaia dell'AVS.

Art. 22 cpv. 2 secondo periodo

I provvedimenti d'integrazione danno diritto a indennità giornaliera. Di conseguenza l'estinzione di tale diritto dev'essere concepita come l'estinzione del diritto a provvedimenti d'integrazione (cfr. il commento dell'art. 10 cpv. 1 secondo periodo).

Art. 25^{ter} cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

Le indennità giornaliera dell'AI sono considerate salario determinante ai sensi della LAVS. Il capoverso 1 è completato di conseguenza. La disposizione è così riformulata ai sensi del parere approfondito del Consiglio federale del 17 agosto 1994 sull'iniziativa parlamentare relativa al diritto delle assicurazioni sociali. Per evitare ambiguità, al posto di «ai rami assicurativi che le sono connessi» sono ora indicati i rami veri e propri delle assicurazioni sociali ai quali versare i contributi sulle indennità giornaliera dell'AI. La disposizione, secondo la quale i contributi sono assunti per metà dagli assicurati e per metà dall'assicurazione invalidità, figura ora nel capoverso 1^{bis}. Il rimborso dei contributi dovuti dal datore di lavoro nell'agricoltura secondo l'articolo 18 capoverso 1 della legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1) è ripresa in questo capoverso conformemente al parere menzionato del Consiglio federale.

Art. 30 cpv. 1 primo periodo

Vedi commento dell'articolo 40^{ter} LAVS.

Art. 52 cpv. 2 lett. d

Cfr. commento dell'articolo 48^{quinquies} capoverso 2 lettera c LAVS.

Art. 77 cpv. 1 lett. e (nuova)

Cfr. commento dell'articolo 102 LAVS.

5.3.2 Modifiche della LPP

Art. 10 cpv. 2

Con l'introduzione dell'età flessibile di pensionamento, in questa disposizione si precisa ora che l'obbligo assicurativo termina in ogni caso una volta raggiunta l'età ordinaria di pensionamento, ovvero i 65 anni. Le persone che percepiscono delle prestazioni di vecchiaia anticipate, ma continuano a esercitare un'attività lucrativa, rimangono assicurate per quest'ultima se adempiono le condizioni di cui all'articolo 2 LPP, indipendentemente dal fatto che riscuotano nel contempo una rendita di vecchiaia intera o una mezza rendita.

Art. 13 Diritto alle prestazioni

L'età ordinaria che dà diritto alla rendita è ora fissata a 65 anni per entrambi i sessi.

Art. 13a (nuovo) Età flessibile di pensionamento

Cpv. 1

La persona assicurata ha ora il diritto di percepire la sua prestazione di vecchiaia al più presto a partire dai 59 anni di età. Inoltre può scegliere se desidera anticipare metà o l'intera prestazione di vecchiaia.

Cpv. 2

La condizione per ottenere quanto sopra è che, nel primo caso, il rapporto di lavoro presso il datore attuale sia terminato oppure, nel secondo caso, che l'ultimo salario annuale proveniente dal rapporto di lavoro in questione venga ridotto di almeno un terzo. Questo diritto è ora componente delle esigenze minime (art. 6 LPP) e non può essere né limitato né soppresso dal regolamento dell'istituto di previdenza.

Cpv. 3

Analogamente all'AVS (art. 39 LAVS) la persona assicurata ha il diritto di rinviare la riscossione di metà o dell'intera prestazione di vecchiaia oltre l'età ordinaria di pensionamento fino a 70 anni al massimo come già accade nel diritto in vigore. Può inoltre scegliere se desidera rinviare metà o l'intera prestazione di vecchiaia.

Cpv. 4

Tuttavia, la condizione per ottenere quanto sopra è che, nel primo caso, l'ultimo salario annuale proveniente dal rapporto di lavoro attuale sia versato per almeno due terzi o, nel secondo caso, per almeno un terzo. Questo diritto è come finora componente delle esigenze minime (art. 6 LPP) e non può essere né limitato né soppresso dal regolamento dell'istituto di previdenza.

Cpv. 5

In caso di anticipazione o di rinvio della prestazione di vecchiaia, l'istituto di previdenza deve adeguare per difetto o per eccesso l'aliquota di conversione per calcolare la prestazione di vecchiaia sulla base dell'aliquota di conversione per l'età ordinaria di pensionamento di 65 anni.

In caso di rinvio è previsto che sull'avere di vecchiaia non utilizzato per le prestazioni di vecchiaia dopo i 65 anni si debba pagare il saggio minimo d'interesse secondo l'articolo 15 capoverso 2 LPP. L'obbligo di applicare un saggio d'interesse esiste però solo per l'avere di vecchiaia LPP. Non è invece prescritto come deve comportarsi un istituto di previdenza con le prestazioni eccedenti la LPP in caso di rinvio.

Cpv. 6

Per garantire che una persona che anticipa la mezza prestazione di vecchiaia continui a essere assicurata adeguatamente nella LPP, gli importi limite e il salario minimo coordinato devono essere adeguati.

Cpv. 7

Gli istituti di previdenza sono liberi di prevedere nel proprio regolamento modalità diverse di anticipazione, in particolare di consentire di anticipare le prestazioni di vecchiaia già prima del 59° anno di età. Il Consiglio federale rinuncia a fissare un limite d'età inferiore assoluto per l'anticipazione.

Gli istituti di previdenza possono prevedere nel regolamento altre possibilità di anticipazione o di rinvio delle prestazioni di vecchiaia. Il regolamento può prevedere, per esempio, l'anticipazione di un quarto o di un terzo invece che della metà delle prestazioni di vecchiaia; può anche prevedere il rinvio di una parte maggiore o minore delle prestazioni di vecchiaia.

Art. 14 cpv. 1

Questa disposizione disciplina il calcolo della rendita di vecchiaia sulla base dell'avere di vecchiaia acquisito dalla persona assicurata fino al momento del pensionamento effettivo, ossia fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento di 65 anni o fino al pensionamento anticipato.

Art. 17 Rendita per figli

Cpv. 1

Il diritto alla rendita per figli analogamente all'AVS (cfr. art. 22^{ter} LAVS) spetta anche a una persona assicurata se anticipa la prestazione di vecchiaia. In tal caso le rendite per figli sono ridotte allo stesso modo della rendita anticipata di vecchiaia: l'istituto di previdenza applica la stessa aliquota di conversione per calcolare la rendita per figli. Così le rendite per figli sono finanziate per principio in precedenza grazie al capitale di vecchiaia. Non è possibile provare se bisognerà tener conto del rischio di antiselezione (assicurati aventi diritto a rendite per figli tendono sempre di più ad anticipare la rendita) e quindi di spese supplementari non finanziate in precedenza.

Cpv. 2

Se la persona assicurata percepisce una mezza rendita di vecchiaia, la rendita per figli è ridotta, di conseguenza, della metà.

Disposizioni transitorie alle modifiche della LPP

Art. 1 Aumento dell'età di pensionamento delle donne

L'età ordinaria di pensionamento delle donne secondo l'articolo 13 viene ora portata gradualmente a 65 anni parallelamente all'AVS.

Art. 2 Coordinamento con la 1^a revisione della LPP

Non si può escludere che l'11^a revisione dell'AVS e la 1^a revisione della LPP non entrino in vigore allo stesso tempo. In questo caso l'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni presuppone un'unificazione dell'aliquota di conversione e dei tassi degli accrediti di vecchiaia. Con questa disposizione transitoria si attribuisce al Consiglio federale la competenza di effettuare gli adeguamenti tecnici.

5.3.3 Modifica della legge sul libero passaggio

Art. 2 cpv. 1^{bis}

Contrariamente alla prassi attuale, questa disposizione indica chiaramente che l'anticipazione di una mezza prestazione di vecchiaia o di una prestazione intera corrisponde a un caso di previdenza ai sensi della legge sul libero passaggio, se tale anticipazione è fatta valere dall'assicurato. Se quest'ultimo cambia l'istituto di previdenza durante il periodo di anticipazione, il caso di libero passaggio di cui all'articolo 1 della legge sul libero passaggio insorge solo per la parte della previdenza che non è interessata dalla prestazione di vecchiaia anticipata.

5.3.4 Modifica della LPC

Art. 3c cpv. 1 lett. d

Per impedire che l'anticipazione parziale di una mezza rendita porti di fatto a un'anticipazione integrale della rendita, ossia per evitare che la perdita di reddito sia integralmente compensata dalle prestazioni complementari, in simili casi di anticipazione è opportuno computare la rendita intera ridotta al posto della mezza rendita ridotta effettivamente versata.

5.3.5 Modifica della LIPG

Art. 19a cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

Le indennità per perdita di guadagno a favore delle persone che prestano servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile sono considerate reddito determinante ai sensi della LAVS. I capoversi 1 e 1^{bis} sono completati di conseguenza. Approfittiamo dell'occasione per riformulare la disposizione in base al nostro parere

approfondito del 17 agosto 1994 sull'iniziativa parlamentare «Diritto delle assicurazioni sociali». Per evitare le attuali ambiguità, l'espressione «rami assicurativi ad essa collegati» è sostituita con l'enumerazione delle assicurazioni sociali effettivamente interessate alle quali devono essere pagati i contributi sulle indennità di perdita di guadagno.

Art. 27 cpv. 1, 2 e 3 secondo periodo

Nell'interesse degli assicurati e per agevolare il computo dei contributi, è necessario coordinare l'assoggettamento ai rami assicurativi del primo pilastro (AVS/AI/IPG/AD). Il capoverso 1 secondo periodo è stato emanato in un periodo in cui l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti non prevedeva ancora l'adesione facoltativa all'assicurazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 LAVS introdotto il 1° gennaio 1997. Per prevenire eventuali problemi d'interpretazione dell'espressione «assicurati facoltativi», è sufficiente formulare in modo più dettagliato la disposizione citata. Dalla nuova formulazione risulta che tutte le persone assicurate all'AVS sono tenute a pagare i contributi IPG (cpv. 1 primo periodo), ad eccezione unicamente delle persone che sono assicurate facoltativamente in virtù dell'articolo 2 LAVS (cpv. 1 secondo periodo).

Come nell'AVS, nell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno non è più fissato un limite massimo per i contributi delle persone senza attività lucrativa. Solo il contributo minimo è citato e, per le regole di calcolo, si rinvia inoltre alle disposizioni dell'AVS.

5.3.6 Modifica della LAMal

Art. 79 cpv. 2 (nuovo) 3 e 4

Le norme sul regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI rispecchiano le soluzioni fissate nell'ambito della LPGa che, a loro volta, corrispondono a quelle fissate nel quadro della riforma del diritto in materia di responsabilità civile. Le modifiche più importanti del regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI (cfr. art. 48^{ter} cpv. 2, 48^{quater} cpv. 2 e 48^{sexies} LAVS), introdotte nella presente revisione, hanno valore solo se le disposizioni sul regresso nei confronti di terzi responsabili nella LAMal sono adeguate in modo corrispondente.

5.3.7 Modifica della LAINF

Art. 22 cpv. 1 secondo periodo

Le rendite d'invalidità dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non sono più rivedute se si suppone che l'avente diritto abbia lasciato definitivamente l'attività professionale, ossia non appena ha raggiunto l'età ordinaria di pensionamento dell'AVS o, d'ora in poi, qualora anticipi la rendita intera di vecchiaia di questa assicurazione. In effetti, l'anticipazione di una rendita intera di vecchiaia presuppone la cessazione dell'attività lucrativa.

Art. 41 cpv. 2 (nuovo), 42 cpv. 2 e 44

Le norme sul regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI rispecchiano le soluzioni fissate nell'ambito della LPGA che, a loro volta, corrispondono a quelle fissate nel quadro della riforma del diritto in materia di responsabilità civile. Le modifiche più importanti del regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI (cfr. art. 48^{ter} cpv. 2, 48^{quater} cpv. 2 e 48^{sexies} LAVS), introdotte nella presente revisione, hanno valore solo se le disposizioni sul regresso nei confronti di terzi responsabili nella LAINF sono adeguate in modo corrispondente.

5.3.8 Modifica della LAM

Art. 29 cpv. 3 e 3^{bis} (nuovo)

Le indennità giornaliere dell'assicurazione militare sono considerate reddito determinante ai sensi della LAVS. L'articolo 29 capoverso 3 è completato in tal senso. Approfittiamo dell'occasione per riformulare la disposizione in base al nostro parere approfondito del 17 agosto 1994 sull'iniziativa parlamentare «Diritto delle assicurazioni sociali». Per evitare ambiguità, l'espressione «assicurazioni sociali ad essa collegate» è sostituita con l'enumerazione delle assicurazioni sociali effettivamente interessate alle quali devono essere pagati i contributi sulle indennità giornaliere dell'assicurazione militare.

Art. 43 cpv. 1, 47 cpv. 1 e 51 cpv. 4

Nell'assicurazione militare, «l'età di godimento della rendita AVS» è utilizzata diverse volte come data di riferimento: per l'adeguamento delle rendite di durata indeterminata (art. 43 cpv. 1), la trasformazione delle rendite d'invalidità in rendite di vecchiaia (art. 47 cpv. 1) e il calcolo della rendita per superstiti se l'assicurato muore dopo aver compiuto i 65 anni. Visto l'ampliamento del sistema di rendite anticipate nell'AVS, al fine di evitare equivoci è necessario definire in modo più dettagliato la nozione di «età di godimento della rendita AVS». Per questo motivo le disposizioni succitate fanno riferimento all'età di pensionamento AVS conformemente all'articolo 21 LAVS, ossia 65 anni.

Art. 67 cpv. 2 (nuovo) e 3 nonché 68 cpv. 2

Le norme relative al regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI rispecchiano le soluzioni fissate nell'ambito della LPGA che, a loro volta, corrispondono a quelle fissate nel quadro della riforma del diritto in materia di responsabilità civile. Le modifiche più importanti del regresso nei confronti di terzi responsabili nell'AVS/AI (cfr. art. 48^{ter} cpv. 2, 48^{quater} cpv. 2 e 48^{sexies} LAVS), introdotte nella presente revisione, hanno valore solo se le disposizioni sul regresso nei confronti di terzi responsabili nella LAM sono adeguate in modo corrispondente.

5.3.9 Modifica della LADI

Art. 2 cpv. 1 lett. a e 2 lett. f (nuova)

Cfr. commento dell'articolo 27 LIPG applicabile per analogia alla LADI.

Art. 8 cpv. 1 lett. d

Visto che la modifica della LAVS prevede ora la possibilità di anticipare la mezza rendita di vecchiaia e tale possibilità non esige la cessazione dell'attività lucrativa, ma solo una riduzione di un terzo del reddito (cfr. commento dell'art. 40 LAVS), non c'è motivo di privare gli interessati del diritto all'indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione. Si propone quindi che tale diritto si estingua completamente solo quando è anticipata una rendita intera di vecchiaia o è raggiunta l'età di pensionamento di cui all'articolo 21 LAVS.

Art. 18 cpv. 5 (nuovo)

Poiché la LAVS presuppone la riduzione del reddito dell'attività lucrativa e tale parametro non è però determinante per l'AD, gli assicurati che beneficiano anticipatamente di una mezza rendita di vecchiaia dell'AVS sono considerati collocabili solo al 66 per cento e possono far valere il diritto all'indennità solo in questa misura.

Art. 22a cpv. 2

L'indennità di disoccupazione prevista nell'articolo 7 capoversi 1 e 2 è considerata salario determinante ai sensi della LAVS. L'articolo 22a capoverso 2 è completato in tal senso. Approfittiamo dell'occasione per riformulare la disposizione in base al nostro parere approfondito del 17 agosto 1994 sull'iniziativa parlamentare «Diritto delle assicurazioni sociali». Per evitare ambiguità, l'espressione «rami assicurativi ad essa collegati» è sostituita con l'enumerazione delle assicurazioni sociali effettivamente interessate alle quali devono essere pagati i contributi sull'indennità di disoccupazione.

5.3.10 Modifica della LAS

Art. 3 cpv. 2 lett. b

I contributi AVS sono considerati d'ora in poi prestazioni assistenziali. Rinviamo al commento dell'articolo 11 capoverso 2 LAVS.

5.3.11 Modifica della LEF

Art. 219 cpv. 4

Vedi commento del numero 3.2.1.2.4.

5.4 Legge federale concernente il trasferimento di capitali del Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno a favore dell'assicurazione per l'invalidità

Il trasferimento di capitali deve essere effettuato il 1° gennaio 2003. Rinviamo ai numeri 3.2.4 e 4.3.3.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Tavola 61-1

Contributo della Confederazione all'AVS dopo l'11^a revisione dell'AVS

Importi in milioni di franchi rispettivamente in punti percentuali di IVA, prezzi del 1999

Anno	Finanziamento secondo l'ordinamento vigente		11 ^a revisione dell'AVS			IVA: 1 punto percentuale (lineare)	
	Contributo «netto» *	in % di IVA	17% delle spese	Quota all'IVA (17%)	Contributo «netto» *	in % di IVA	
2003	4 477	1,76	4 850	535	4 315	1,70	2 543
2004	4 797	1,86	5 175	597	4 578	1,78	2 575
2005	4 751	1,82	5 134	604	4 530	1,74	2 607
2006	4 955	1,88	5 342	946	4 396	1,67	2 633
2007	4 906	1,85	5 296	1 068	4 228	1,59	2 658
2008	4 874	1,82	5 267	1 077	4 190	1,56	2 680
2009	5 326	1,97	5 723	1 086	4 637	1,72	2 703
2010	5 307	1,95	5 707	1 096	4 611	1,69	2 728
2003-2006	4 745	1,83	5 125	671	4 455	1,72	2 590
2007-2010	5 103	1,90	5 498	1 082	4 417	1,64	2 692
2003-2010	4 924	1,86	5 312	876	4 436	1,68	2 641

* «netto» significa: contributo della Confederazione dopo deduzione della quota del 17% degli introiti dell'IVA.

La tavola 61-1 illustra, da un lato, a quanto ammonterebbe il contributo della Confederazione all'AVS dopo l'11^a revisione, mantenendo l'attuale sistema di finanziamento, e, dall'altro, l'ammontare di tale contributo calcolato sulla base del modello di finanziamento proposto con l'11^a revisione dell'AVS.

Il contributo della Confederazione ammonta al 17 per cento delle spese⁶² dedotta la quota del 17 per cento degli introiti dell'IVA derivanti dal punto percentuale destinato alla demografia riscosso dal 1° gennaio 1999 (i 170 mio di fr. destinati all'età flessibile di pensionamento secondo la 10^a revisione dell'AVS dal 2003 al 2013 conformemente all'art. 103 cpv. 3 LAVS non sono considerati; devono essere oggetto di un finanziamento supplementare). Espresso in punti percentuali dell'IVA, il contributo nel 2003 ammonta all'1,76 per cento. Questo valore relativo tende ad aumentare a causa del più forte incremento delle spese e raggiungerà entro il 2010 una media dell'1,86 per cento.

⁶² Con il programma di stabilizzazione 98 questa quota è stata ridotta a 16,36 per cento, quella dei Cantoni è stata aumentata a 3,64 per cento. Questo provvedimento sarà sostituito da un nuovo disciplinamento al più tardi entro il 1° gennaio 2005. I calcoli per l'11^a revisione dell'AVS si basano perciò sul 17 per cento a partire dal 2005.

Con il modello di finanziamento proposto dall'11ª revisione dell'AVS, la Confederazione può continuare a ricevere dagli introiti dell'imposta sul valore aggiunto una percentuale pari al suo contributo alle spese. In tal modo si stabilizza il contributo netto. La media dal 2003 al 2010 ammonta ancora a 1,68 punti percentuali, valore che corrisponde più o meno all'onere nel 2000 (1,75). Il modello di finanziamento proposto permette di stabilizzare l'onere supplementare della Confederazione derivante dall'evoluzione demografica.

Gli importi espressi in punti percentuali di IVA si riferiscono a un aumento integrale (lineare) delle aliquote d'imposta ridotte.

Tavola 61-2

Contributo della Confederazione all'AI dopo l'11ª revisione dell'AVS

Importi in milioni di franchi rispettivamente in punti percentuali di IVA, prezzi del 1999

Anno	Contributo senza la quota dell'IVA		11ª revisione dell'AVS				IVA: 1 punto percentuale (lineare)
	37,5% delle spese	in % di IVA	37,5% delle spese	Quota all'IVA (18,75%)	Contributo «netto» *	in % di IVA	
2003	3 549	1,40	3 540	357	3 183	1,25	2 543
2004	3 713	1,44	3 712	483	3 229	1,25	2 575
2005	3 754	1,44	3 758	489	3 269	1,25	2 607
2006	3 911	1,49	3 921	494	3 427	1,30	2 633
2007	3 914	1,47	3 927	498	3 429	1,29	2 658
2008	3 908	1,46	3 924	502	3 422	1,28	2 680
2009	4 158	1,54	4 171	507	3 664	1,36	2 703
2010	4 149	1,52	4 160	512	3 648	1,34	2 728
2003-2006	3 732	1,44	3 733	456	3 277	1,27	2 590
2007-2010	4 032	1,50	4 046	505	3 541	1,31	2 692
2003-2010	3 882	1,47	3 889	480	3 409	1,29	2 641

* «netto» significa: contributo della Confederazione dopo deduzione della quota degli introiti dell'IVA.

La tavola 61-2 illustra il contributo della Confederazione all'AI senza e con la partecipazione agli introiti dell'IVA. (Le spese dell'AI sono leggermente meno elevate senza partecipazione della Confederazione all'IVA, poiché riducendo i debiti anche gli interessi sono inferiori). Nell'AI la parte della Confederazione agli introiti provenienti dall'aumento dell'IVA non è proporzionale alla sua partecipazione alle spese. La quota ammonta solo alla metà poiché la metà del provento dell'IVA dovrà essere utilizzata per ammortizzare i debiti (cfr. n. 3.1.1.3.2). Alla Confederazione spettano quindi 0,1875 punti percentuali dei proventi derivanti dall'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (37,5% di 0,5 punti percentuali). L'onere medio dal 2003 al 2010 ammonta a 1,29 punti percentuali. Le spese della Confederazione per l'AI possono quindi stabilizzarsi al livello del 1997 (1,30). Il nuovo modello di finanziamento sgrava in media la Confederazione nei confronti dell'AI di 473 milioni

di franchi all'anno. Il trasferimento di capitali dalle IPG all'AI permette di ridurre sensibilmente gli interessi passivi di 20 milioni di franchi all'anno durante otto anni.

La revisione rispetta la neutralità dei costi per quanto concerne il contributo alle prestazioni complementari (PC). Le spese supplementari causate dall'anticipazione delle rendite sono compensate dai risparmi realizzati mediante la soppressione di rendite per vedove.

6.2 Ripercussioni finanziarie sui Cantoni

Il contributo dei Cantoni all'AVS è attualmente del 3 per cento e quello all'AI del 12,5 per cento delle spese. L'11^a revisione dell'AVS comporta per i Cantoni spese supplementari per l'AVS pari in media a un milione di franchi all'anno fino al 2008. A partire dal 2009, l'aumento dell'età di pensionamento comporterà uno sgravio di 13 milioni di franchi nell'AVS e di 11 milioni di franchi nell'AI, quindi sarà possibile risparmiare complessivamente 2 milioni di franchi all'anno. Per quanto riguarda le PC, la revisione rispetta il principio della neutralità dei costi per i Cantoni (come per la Confederazione), poiché gli effetti si compensano. Il trasferimento di capitali dalle IPG all'AI permette di ridurre gli interessi passivi di 7 milioni di franchi all'anno durante otto anni.

6.3 Altre ripercussioni finanziarie

6.3.1 Ripercussioni macroeconomiche

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto rappresenta innanzitutto un onere per l'economia svizzera. Non è tuttavia possibile prevedere con certezza l'entità delle conseguenze sulla crescita economica.

L'analisi delle ripercussioni macroeconomiche dell'11^a revisione dell'AVS si basa su un modello econometrico. Un mandato di ricerca è stato assegnato al servizio di ricerca congiunturale del Politecnico federale di Zurigo (Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich; KOF-ETH)⁶³ che ha elaborato il modello strutturale econometrico «MLM» e uno scenario di riferimento («Basis-Szenario») ⁶⁴ per lo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale. Per valutare le ripercussioni della revisione dell'AVS, il modello ha ripreso in uno scenario «11^a revisione dell'AVS» tutti i valori di riferimento fissati nel presente messaggio. Le ipotesi concernenti le quote di pensionamento anticipato sono quindi state riprese così com'erano ⁶⁵.

Le ricerche svolte con l'aiuto del modello MLM mostrano che i provvedimenti previsti nell'11^a revisione dell'AVS esplicano soltanto un'influenza temporanea sul

⁶³ Auswirkungen der 11. AHV-Revision auf die Wirtschaft, KOF-ETH, Zurigo, 15 giugno 1999.

⁶⁴ Tale scenario è uno strumento di lavoro che non ha carattere ufficiale.

⁶⁵ Solo le ipotesi concernenti l'evoluzione dei prezzi e dei salari (sulla base dell'indice misto utilizzato per calcolare l'adeguamento delle rendite AVS e AI) non sono state riprese senza variazioni negli altri punti del modello. Queste variabili sono state fissate dal modello stesso per garantirne la coerenza, senza per questo influenzare i risultati.

valore aggiunto prodotto dall'economia nazionale⁶⁶. Il prodotto interno lordo nello scenario «11^a revisione dell'AVS» evolve a un livello di poco inferiore a quello dello scenario di riferimento.

Le conseguenze macroeconomiche, che dipendono direttamente dall'11^a revisione dell'AVS, si manifestano soprattutto sul mercato del lavoro. Da un lato, si assiste ad un incremento dell'offerta di manodopera in seguito all'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni e, dall'altro, la possibilità del pensionamento anticipato produce l'effetto inverso. Nel complesso, il modello evidenzia che l'offerta di manodopera subisce una lieve diminuzione. Tale evoluzione è compensata da un leggero aumento della produttività del lavoro (rispetto al volume totale del lavoro) nello scenario «11^a revisione dell'AVS». In tal modo, la disoccupazione, il cui livello è già relativamente basso nello scenario di riferimento, resta praticamente invariata.

Gli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto sono in gran parte addossati ai consumatori mediante un aumento dei prezzi. Nei negoziati salariali, i salari nominali sono adeguati solo parzialmente all'evoluzione dei prezzi⁶⁷. L'inflazione resta minima sia per lo scenario di riferimento sia per lo scenario «11^a revisione dell'AVS». Le conseguenze sui prezzi e sulla domanda a livello economico sono talmente minime⁶⁸ che non possono influenzare sostanzialmente gli investimenti e il commercio estero.

Per una corretta interpretazione di questi risultati, è necessario fornire alcune spiegazioni sul metodo. Occorre innanzitutto determinare chiaramente cosa si deve misurare. Nel presente caso si tratta di valutare le ripercussioni economiche dell'11^a revisione dell'AVS rispetto al sistema attuale. A tal fine, è stato dapprima determinato uno scenario di riferimento relativo all'evoluzione economica dei prossimi anni. In questo scenario, le prestazioni versate dall'AVS corrispondono agli importi previsti nella 10^a revisione dell'AVS. In tale ambito si è partiti dal principio che il finanziamento è garantito per tutto il periodo d'osservazione⁶⁹. L'aumento dell'onere fiscale determinato dall'invecchiamento demografico è quindi già contemplato nello scenario di riferimento. Il confronto di quest'ultimo con uno scenario che tiene conto dei provvedimenti previsti nell'11^a revisione dell'AVS (scenario «11^a revisione dell'AVS») fornisce quindi in primo luogo risultati relativi alle conseguenze economiche dei provvedimenti previsti nell'ambito delle prestazioni e dei contributi.

I risultati ottenuti non permettono di mostrare integralmente gli effetti macroeconomici derivanti dai previsti aumenti in due fasi dell'imposta sul valore aggiunto di 2,5 punti fino al 2010 e di altri 2,5 punti fino al 2025, per garantire il finanziamento supplementare dell'AVS e dell'AI. Per colmare questa lacuna, è possibile basarsi sui

⁶⁶ Si potrebbe obiettare che questo risultato dipende dal modello stesso che non tiene completamente conto della componente dell'economia «offerta». Le simulazioni realizzate con l'aiuto di modelli molto diversi, per esempio nell'ambito dell'IDA FiSo, mostrano tuttavia una certa concordanza dei principali risultati.

⁶⁷ L'evoluzione dei salari dipende in definitiva dall'evoluzione della produttività.

⁶⁸ Il modello MLM non è in grado di suddividere la domanda secondo la struttura del consumo dei diversi gruppi socioeconomici. Il modello non tiene conto dei possibili effetti sulla domanda derivanti dai flussi finanziari tra le economie domestiche delle persone che esercitano un'attività lucrativa e quelle dei beneficiari di rendite. Questi effetti di ripartizione determinati dall'11^a revisione dell'AVS non dovrebbero tuttavia colpire la capacità di produzione dell'economia svizzera.

⁶⁹ Tecnicamente, nello scenario di riferimento, il modello ha simulato un aumento dell'IVA sufficiente per coprire esattamente il fabbisogno finanziario supplementare dell'AVS/AI fino al 2025.

punti di riferimento forniti dalle simulazioni effettuate mediante diversi modelli nell'ambito di IDA FiSo 2. Sono infatti stati analizzati e confrontati con lo scenario di riferimento con prestazioni invariate scenari di prestazioni con una composizione diversa di prestazioni e con un diverso fabbisogno finanziario in rapporto alle loro ripercussioni sul valore aggiunto, sull'occupazione ecc. Tali simulazioni hanno mostrato che uno scenario con un fabbisogno finanziario supplementare di 1,2 punti di IVA esercita un influsso negativo molto limitato sul prodotto interno lordo⁷⁰.

Bisogna ammettere che tutti i modelli econometrici e quindi anche questi risultati presentano determinati limiti. Attualmente non abbiamo a disposizione altri metodi che potrebbero fornire risultati migliori. Il rapporto IDA FiSo 2 ha del resto menzionato le precauzioni necessarie per interpretare i risultati di modelli relativi all'evoluzione economica futura. Occorre innanzitutto considerare che i modelli si fondano su dati del passato. La base è costituita da comportamenti antecedenti degli operatori economici e sulle influenze tra le diverse variabili macroeconomiche osservate nel passato. D'altra parte, è necessario ricordare che ogni modello econometrico è costruito su ipotesi che semplificano notevolmente la realtà.

6.3.2 Ripercussioni finanziarie sulle PC e sull'AD

L'età flessibile di pensionamento e il nuovo diritto alla rendita per vedove hanno solo lievi ripercussioni sulle prestazioni complementari (PC). Al momento del raggiungimento dell'età di pensionamento il numero dei beneficiari di PC è ancora molto ridotto e quindi le spese supplementari sono valutate a soli 4 milioni di franchi. Analogamente, solo pochissime vedove necessitano di una PC. Durante il periodo di transizione (cfr. n. 4.2) i risparmi integrali saliranno a 5 milioni di franchi.

L'età flessibile di pensionamento determina uno sgravio di 53 milioni di franchi per l'assicurazione contro la disoccupazione. D'altro canto, il nuovo diritto alla rendita per vedove può invece causare a lunga scadenza spese supplementari pari a circa 93 milioni di franchi. Anche a questo riguardo occorre considerare i periodi di transizione (cfr. n. 4.2); nei primi dieci anni vi saranno lievi risparmi.

6.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Soprattutto l'età flessibile di pensionamento nell'AVS comporta inevitabilmente un certo onere supplementare permanente per gli organi esecutivi e le autorità di vigilanza. Il trattamento di una domanda di rendita di una persona che desidera anticipare la rendita è più oneroso del trattamento di una domanda di rendita ordinaria poiché, in caso di anticipazione, occorre accertare se l'assicurato ha cessato l'attività lucrativa integralmente o parzialmente. Una rendita non anticipata è però versata indipendentemente dalla cessazione dell'attività. D'altro canto, il lavoro sarà anche

⁷⁰ Le ripercussioni economiche di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto dell'8 per cento (scenario estensione delle prestazioni) sono state confrontate con le conseguenze di un aumento dell'IVA del 6, 8 per cento previsto nello scenario di riferimento (scenario status quo). Le ripercussioni vere e proprie dello scenario di riferimento non erano oggetto dell'analisi. In uno dei modelli utilizzati, il valore ottenuto per il prodotto interno lordo nel 2010 era inferiore dello 0,6 per cento; in un altro modello la diminuzione del tasso di crescita del prodotto interno lordo reale fino al 2010 era dello 0,1 per cento.

alleggerito poiché durante l'anticipazione si rinuncia a determinare e a percepire i contributi dell'AVS.

Non sono necessari posti supplementari.

7 Programma di legislatura

Il messaggio concernente l'11ª revisione dell'AVS è parte integrante del programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 281 segg. (306), annunciato come oggetto R 16 negli obiettivi della politica governativa).

8 Relazione con il diritto europeo

8.1 Prescrizioni della Comunità europea

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, ha modificato il Trattato sull'Unione europea e i Trattati che istituiscono le Comunità europee. In questo trattato gli Stati membri hanno ribadito la loro intenzione di salvaguardare i diritti sociali. È stata inoltre integrata una clausola contenente un divieto generale di discriminazione (art. 13) ed è stata rafforzata la parità tra uomini e donne (art. 2, 3 e 141). Il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° maggio 1999. Considerata questa situazione, si può dire che il processo legislativo della Comunità nel settore della protezione in materia di diritto sociale continua a concentrarsi sull'attuazione dei principi del Trattato CE.

La libera circolazione dei lavoratori, sancita nell'articolo 39 (ex art. 48) del Trattato CE, chiede un coordinamento dei regimi di sicurezza sociale dei singoli Paesi, conformemente all'articolo 42 (ex art. 51) del Trattato CE. Tuttavia, questo articolo non prevede che venga istituito un regime europeo di sicurezza sociale. Il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale dei singoli Paesi è disciplinato dal regolamento n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, nonché dal regolamento n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione (codificato dal Regolamento n. 118/97 del Consiglio, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L. 28 del 30.1.1997, p. 1; modificato in ultima istanza dal Regolamento n. 307/1999 del Consiglio, GU L 38 del 12.2.1999, p. 1). La Svizzera aderirà a questo sistema di coordinamento dopo l'entrata in vigore degli accordi settoriali tra la Svizzera e la Comunità (cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092).

Inoltre in applicazione del principio della parità tra uomini e donne e della politica della Comunità in materia di parità di opportunità, sono state emanate direttive che mirano a garantire la parità di trattamento nei regimi giuridici e professionali della sicurezza sociale. Si tratta della direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6 del 10.1.1979, p. 24) e della direttiva 86/378 del 24 luglio 1986 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale (GU L 225 del 12.8.1986, p. 40).

L'obiettivo della direttiva 79/7 consiste nell'eliminare qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso nei regimi giuridici della sicurezza sociale. La direttiva non è tuttavia applicabile alle prestazioni per i superstiti e consente agli Stati membri di escludere dal campo d'applicazione la determinazione dell'età di pensionamento.

La direttiva 86/378 prevedeva le stesse deroghe (età di pensionamento e rendite per superstiti) della direttiva 79/7. Tuttavia, in seguito alla sentenza Barber del 17 maggio 1990, nella quale la Corte di giustizia delle CE aveva parificato le prestazioni dovute nell'ambito dei regimi professionali a una retribuzione secondo l'articolo 141 (ex art. 119) del Trattato CE, la direttiva 86/378 è stata dichiarata parzialmente nulla. Sulla base di tale decisione, nei regimi professionali non è più lecito fare distinzioni tra uomini e donne per quanto riguarda l'età di pensionamento e le rendite per superstiti. Ai fini della certezza del diritto è stato in seguito necessario trasporre la giurisprudenza della Corte di giustizia in una nuova direttiva e più precisamente la direttiva 96/97 del 20 dicembre 1996 che modifica la direttiva 86/378/CEE per l'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale (GU L 46 del 17.2.1997, p. 20).

Mediante una proposta di direttiva, presentata dalla Commissione il 27 ottobre 1987 (e quindi prima della sentenza Barber), si intende attuare il principio della parità di trattamento tra uomini e donne nei regimi legali e professionali della sicurezza sociale. Benché arenata presso il Consiglio dal 1989, questa proposta rimane comunque attuale. Il suo scopo è quello di adeguare la direttiva 79/7 e le disposizioni ancora vigenti della direttiva 86/378, ossia quelle relative ai casi degli indipendenti nei regimi professionali.

Riguardo all'età di pensionamento sono proposte due soluzioni:

- un'età di pensionamento unica per entrambi i sessi, introdotta gradualmente per agevolare il passaggio; oppure
- un limite flessibile, con pari condizioni per uomini e donne, soprattutto riguardo agli anni di assicurazione.

Riguardo alle prestazioni per il coniuge superstite, nella direttiva proposta sono previste le seguenti alternative:

- il vedovo riceve il diritto alle prestazioni alle stesse condizioni valide per le vedove; oppure
- le rendite per vedove sono sostituite con l'istituzione o l'ampliamento di un sistema di diritti propri del coniuge superstite indipendentemente dal sesso.

Nella sua raccomandazione 82/857 del 10 dicembre 1982 relativa ai principi di una politica comunitaria concernente l'età pensionabile (GU L 357 del 18.12.1982, p. 27), il Consiglio invita gli Stati membri a riconoscere l'introduzione dell'età flessibile di pensionamento quale obiettivo della loro politica sociale. Nel quadro delle proprie disposizioni legali, gli Stati dovrebbero permettere la libera scelta del momento a partire dal quale, ai sensi della legislazione nazionale, i lavoratori possono riscuotere la loro rendita di vecchiaia. In seguito è elencata tutta una serie di principi ai quali gli Stati membri dovrebbero fare riferimento per raggiungere gradualmente questo obiettivo.

Infine, nella sua risoluzione del 30 giugno 1993 relativa al pensionamento flessibile (GU C 188 del 10.7.1993, p. 1), il Consiglio sottolinea che un passaggio flessibile

alla quiescenza può rappresentare una reazione sensata all'evoluzione demografica e ai cambiamenti nel mercato del lavoro. Dichiara, inoltre, che l'impostazione e l'attuazione di una politica a favore di un'età di pensionamento flessibile rientra nelle competenze dei singoli Stati membri, i quali dovranno comunque rispettare i trattati comunitari e il principio di sussidiarietà.

8.2 Strumenti del Consiglio d'Europa

Per quanto concerne i diritti economici e sociali, la Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 è la correlazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 12 della Carta, che prevede il diritto alla sicurezza sociale, è uno dei sette articoli che costituiscono il «nucleo duro» della Carta. Affinché la Carta sociale europea possa essere ratificata, cinque di questi sette articoli devono essere approvati integralmente. Nel numero 3 di tale articolo è previsto in particolare che le Parti contraenti si impegnino a portare progressivamente il regime di sicurezza sociale a un livello più alto. La Svizzera ha firmato la Carta il 6 maggio 1976, ma nel 1987 il Parlamento ne ha respinto la ratifica. Di conseguenza, questa convenzione non è vincolante per il nostro Paese.

Con la Carta sociale europea (riveduta) del 3 maggio 1996, è stato aggiornato e adeguato il contenuto materiale della Carta del 1961. Essa contiene una clausola di carattere generale che vieta le discriminazioni – specie quelle basate sul sesso (art. E). Il diritto alla sicurezza sociale è pure previsto nell'articolo 12. Il nuovo articolo 20 si riferisce specificatamente alla parità tra uomini e donne nell'ambito dell'occupazione e della professione. Tuttavia, nell'allegato della Carta riveduta, nella quale è precisata la portata di determinati articoli, è previsto che le disposizioni relative alle prestazioni di vecchiaia e per i superstiti possano essere escluse dal campo d'applicazione dell'articolo 20. La Carta sociale europea riveduta è entrata in vigore il 1° luglio 1999.

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964 è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977 (RU 1978 1491). Il nostro Paese ha approvato in particolare la Parte V sul «Trattamento pensionistico di vecchiaia» e la Parte X sulle «Prestazioni riservate ai superstiti». Nella Parte V non si fissa una determinata età di pensionamento né si chiede un'unica età di pensionamento per gli uomini e le donne. Tuttavia, l'articolo 26 prescrive che l'età che dà diritto a prestazioni di vecchiaia non deve essere superiore ai 65 anni. Un limite d'età superiore può essere fissato unicamente a condizione che il numero dei residenti che abbiano raggiunto tale età non sia inferiore al 10 per cento del numero totale dei residenti di età compresa tra i 15 anni e l'età in questione. La legislazione nazionale può sospendere le prestazioni se l'avente diritto esercita prescrite attività remunerate (art. 26 par. 3). Nella parte X (Prestazioni riservate ai superstiti) sono previste unicamente prestazioni a favore delle vedove e dei figli, ma non dei vedovi.

Per quanto riguarda il finanziamento dei regimi di sicurezza sociale, il Codice prevede che il costo delle prestazioni e le spese amministrative devono essere finanziati collettivamente mediante contributi o imposte o mediante una combinazione di queste due forme. In tale contesto occorre evitare che le persone con scarse risorse debbano sopportare un onere troppo gravoso. Nel contempo bisogna tener conto della situazione economica della Parte contraente e di quella delle categorie delle persone assistite (art. 70 par. 1).

nella LPP. Il sistema proposto è compatibile con il diritto europeo. Infine, gli strumenti in questione non contengono disposizioni che si oppongono al fatto che il versamento delle rendite di vecchiaia sia vincolato all'abbandono integrale o parziale dell'attività lavorativa. Non determinano inoltre alcuna condizione sull'obbligo di continuare ad esercitare un'attività lucrativa nel caso di rinvio della rendita (LPP).

Nell'ambito delle rendite per superstiti dell'AVS, l'adeguamento delle condizioni per l'acquisizione del diritto a una rendita per vedove alle condizioni per l'acquisizione del diritto a una rendita per vedovi (con estensione mediante un criterio di età) non pone difficoltà per quanto concerne il diritto del Consiglio d'Europa. Per quanto attiene al diritto comunitario, la soluzione scelta nel progetto non corrisponde alla Direttiva del 27 ottobre 1987. La prima variante di tale proposta prevede infatti che i vedovi abbiano il diritto alle prestazioni alle stesse condizioni valide per le vedove. In questo modo si intende evitare che l'introduzione della parità di trattamento conduca a un peggioramento del livello delle prestazioni. La seconda variante prevede la soppressione delle prestazioni a favore delle vedove e l'istituzione di un sistema di diritti propri. Il progetto non corrisponde a nessuna delle due varianti, ma è in ogni caso compatibile con il diritto comunitario attualmente in vigore, poiché la direttiva non è ancora stata adottata.

9 Nuova perequazione finanziaria e basi legali

9.1 Compatibilità con la nuova perequazione finanziaria

Nell'ambito dei lavori relativi a un nuovo ordinamento della perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni, si sta vagliando una ripartizione dei compiti anche nel settore delle assicurazioni sociali. Il nuovo ordinamento della perequazione finanziaria postula una competenza della Confederazione per le prestazioni individuali dell'AVS. I provvedimenti proposti nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS sono compatibili con tale principio, come pure il finanziamento supplementare delle assicurazioni sociali mediante i fondi dell'imposta sul valore aggiunto.

Secondo il rapporto di consultazione sulla nuova perequazione finanziaria, i Cantoni non devono più partecipare al finanziamento delle prestazioni individuali dell'AVS e dell'AI. Per contro, l'aiuto alla vecchiaia e le prestazioni collettive dell'AI (art. 73 e 74 LAI) dipenderanno ampiamente dai Cantoni. Con la nuova perequazione finanziaria, la Confederazione dovrebbe da un lato assumere la totalità del contributo dell'ente pubblico e dall'altro le spese dell'AVS e dell'AI sarebbero tuttavia ridotte in base all'importo delle prestazioni assunte dai Cantoni. Questi risparmi andrebbero a profitto della Confederazione. L'importo esatto della futura quota federale non è ancora stato definito.

9.2 Basi legali

9.2.1 Costituzionalità

Le modifiche della LAVS e della LAI si fondano sull'articolo 34^{quater} capoverso 2 Cost. (art. 112 nCost.), il trasferimento di capitali del Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno a favore dell'assicurazione per l'invalidità sugli articoli 59 capoverso 4, 61 capoverso 4 e 111 capoverso 2 della

nuova Costituzione federale. La modifica della LPC si fonda sull'articolo 11 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 196 n. 10 nCost.), quella della LPP sull'articolo 34^{quater} capoverso 3 Cost. (art. 113 nCost.).

9.2.2 Delega di competenze legislative

Le competenze legislative necessarie per l'attuazione dell'AVS/AI nel settore tecnico sono delegate come finora al Consiglio federale. Oltre alle sue attuali competenze, può in particolare emanare disposizioni nei settori qui appresso.

La modifica della Costituzione federale sancisce che il Consiglio federale può migliorare le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI di 1,5 punti percentuali al massimo e che determina le quote spettanti alle singole assicurazioni sociali del prodotto di questo aumento nonché la quota spettante alla Confederazione (art. 130 cpv. 4 Cost.).

In futuro, il Consiglio federale elencherà nell'ordinanza d'esecuzione le categorie professionali per le quali prevede una deroga all'obbligo assicurativo a favore di persone attive con domicilio all'estero le quali svolgono in Svizzera un'attività professionale in una delle categorie in questione per un periodo di tempo relativamente breve (art. 1 cpv. 5 LAVS).

Stabilisce i salari complessivi nell'agricoltura per i familiari che collaborano nell'azienda (art. 7 LAVS), facilitando in tal modo il calcolo dei redditi sottoposti a contribuzione.

Adegua il contributo minimo di cui agli articoli 8 e 10 all'indice delle rendite affinché il sistema di contribuzione e il sistema delle rendite conservino il loro parallelismo ad ogni adeguamento di rendita (art. 9^{bis} LAVS). Per lo stesso motivo, adegua l'importo delle retribuzioni di poco conto di cui all'articolo 14 capoverso 5 LAVS all'indice delle rendite.

Per il calcolo dei contributi delle persone che non esercitano un'attività lucrativa, il Consiglio federale fissa un limite superiore e un limite inferiore per l'applicazione dell'aliquota di contribuzione (art. 10 cpv. 1^{bis} LAVS). Può aumentare l'importo minimo per gli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa durevolmente a tempo pieno (art. 10 cpv. 1^{quater} LAVS).

Può introdurre una clausola di reciprocità per il rimborso dei contributi a favore di cittadini di altri Stati per quanto non ostino obblighi internazionali (art. 18 cpv. 4 LAVS).

Spetta al Consiglio federale emanare prescrizioni tecniche per il calcolo delle rendite (determinazione annuale dei fattori di rivalutazione delle rendite giusta l'art. 30^{bis} cpv. 1 LAVS) o altre disposizioni, come è già oggi il caso (art. 30^{bis} cpv. 1 LAVS).

Per quanto concerne l'età flessibile di pensionamento, il Consiglio federale può in determinati casi escludere il rinvio della rendita e stabilire le aliquote di aumento (art. 39 LAVS); in caso di anticipazione della rendita, disciplina le modalità di riscossione e di calcolo della rendita anticipata (art. 40 cpv. 5 LAVS) e determina le aliquote di riduzione di tali rendite (art. 40^{ter} cpv. 1 LAVS).

La competenza di adeguare le rendite ordinarie all'evoluzione dei prezzi e dei salari, di regola ogni tre anni, rimane al Consiglio federale (art. 33^{ter} cpv. 1 LAVS).

Le disposizioni transitorie prevedono che il Consiglio federale può rinviare l'applicazione dei nuovi articoli 23-23a (rendite per vedove) in base alle condizioni economiche se, al momento dell'entrata in vigore dell'11ª revisione dell'AVS, le persone di età superiore ai 40 anni sono colpite da disoccupazione in modo durevole e considerevole.

Il coordinamento con la 1ª revisione della LPP (art. 2 delle disposizioni transitorie relative alla modifica della LPP) è garantito nel caso in cui le due revisioni non entrino in vigore nello stesso tempo. Il Consiglio federale adegua le aliquote degli averi di vecchiaia in modo corrispondente.

1974

Tavola 1

Conto finanziario dell'AVS: Regime attuale

Importi in milioni di franchi

prezzi del 1999

Anno	Uscite	Entrate					Conto capitale dell'AVS		
	Totale ¹	Contributi e regresso	IVA ²	Ente pubblico ³	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno	In % delle uscite
1998	26 715	19 015		5 343	964	25 322	-1393	21 830	81.7
1999	27 439	19 261	1 295	5 488	891	26 935	- 504	21 326	77.7
2000	27 662	19 404	1 778	5 582	858	27 622	- 40	21 023	76.0
2001	28 607	19 530	1 767	5 794	825	27 916	- 691	19 920	69.6
2002	28 480	19 677	1 804	5 838	776	28 095	- 385	19 145	67.2
2003	29 688	19 803	1 823	6 236	707	28 569	-1119	17 650	59.5
2004	29 518	20 052	1 846	6 199	617	28 714	- 804	16 416	55.6
2005	30 791	20 299	1 869	6 451	508	29 127	-1664	14 351	46.6
2006	30 401	20 506	1 887	6 371	408	29 172	-1229	12 772	42.0
2007	32 187	20 702	1 905	6 726	278	29 611	-2576	9 885	30.7
2008	32 144	20 875	1 921	6 715	140	29 651	-2493	7 151	22.2
2009	34 130	21 051	1 937	7 110	- 33	30 065	-4065	2 911	8.5
2010	33 900	21 247	1 955	7 062	208	30 056	-3844	-1 004	-3.0
Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %									
Anno	1999	2000	2001-2003	2004					
Salari	0,3	1,5	2,25	3,5					
Prezzi	0,75	1,25	2,0	2,5					
					¹ Inclusi gli accordi CH-UE dal 2001				
					² Aumento dell'IVA, quota Confederazione 17% 1° gennaio 1999: 1,0% (proporzionale)				
					³ Inclusa tassa sulle case da gioco dal 2000				

Tavola 2

Conto finanziario dell'AVS con l'11^a revisione

Importi in milioni di franchi

prezzi del 1999

Anno	Uscite			Entrate						Conto capitale dell'AVS		
	Regime attuale ¹	11 ^a revisione AVS	Totale ¹	Contributi e regresso	Contributi 11 ^a revisione AVS	IVA ²	Ente pubblico ³	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno	In % delle uscite
1998	26 715		26 715	19 015			5 343	964	25 322	-1 393	21 830	81.7
1999	27 439		27 439	19 261		1 295	5 488	891	26 935	- 504	21 326	77.7
2000	27 662		27 662	19 404		1 778	5 582	858	27 622	- 40	21 023	76.0
2001	28 607		28 607	19 530		1 767	5 794	825	27 916	- 691	19 920	69.6
2002	28 480		28 480	19 677		1 804	5 838	776	28 095	- 385	19 145	67.2
2003	28 470	61	28 531	19 803	337	2 614	6 004	765	29 523	992	19 761	69.3
2004	30 211	230	30 441	20 052	333	2 914	6 383	730	30 412	- 29	19 250	63.2
2005	29 968	230	30 198	20 299	322	2 950	6 332	698	30 601	403	19 183	63.5
2006	31 351	74	31 425	20 506	316	4 619	6 576	679	32 696	1 271	19 987	63.6
2007	31 241	- 87	31 154	20 701	337	5 215	6 519	721	33 493	2 339	21 839	70.1
2008	31 200	-220	30 980	20 875	338	5 258	6 482	795	33 748	2 768	24 074	77.7
2009	34 130	-464	33 666	21 051	346	5 303	7 017	811	34 528	862	24 349	72.3
2010	33 900	-330	33 570	21 247	367	5 352	6 996	806	34 768	-1198	24 953	74.3
Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %												
Anno	1999	2000	2001-2003	2004								
Salari	0,3	1,5	2,25	3,5								
Prezzi	0,75	1,25	2,0	2,5								
Adeguamento delle rendite: 2001, 04, 06, 09						¹ Inclusi gli accordi CH-UE dal 2001 ² Aumento dell'IVA, quota Confederazione 17% 1° gennaio 1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale) 1° gennaio 2003: 0,5 punti percentuali (lineare) 1° gennaio 2006: 1,0 punti percentuali (lineare) ³ Inclusa tassa sulle case da gioco dal 2000						

Tavola 3

Conto finanziario dell'AI: Regime attuale

Importi in milioni di franchi

prezzi del 1999

Anno	Uscite			Entrate				Conto capitale dell'AI			
	Regime attuale	Interessi	Totale	Contributi e regresso	Ente pubblico	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno	In % delle uscite	
1998	7 938	27	7 965	3 287	3 982	0	7 269	- 696	- 685	- 8.6	
1999	8 454	60	8 514	3 333	4 256	0	7 589	- 925	- 1 610	- 18.9	
2000	8 665	99	8 764	3 359	4 381	0	7 740	-1 024	- 2 614	- 9.8	
2001	8 980	141	9 121	3 384	4 560	0	7 944	-1 177	- 3 740	- 41.0	
2002	9 123	187	9 310	3 411	4 655	0	8 066	-1 244	- 4 911	- 52.7	
2003	9 539	237	9 776	3 440	4 887	0	8 327	-1 449	- 6 264	- 64.1	
2004	9 638	290	9 928	3 483	4 964	0	8 447	-1 481	- 7 592	- 76.5	
2005	10 091	347	10 438	3 533	5 218	0	8 751	-1 687	- 9 094	- 87.1	
2006	10 190	407	10 597	3 569	5 298	0	8 867	-1 730	-10 602	-100.0	
2007	10 617	470	11 087	3 612	5 543	0	9 155	-1 932	-12 275	-110.7	
2008	10 632	536	11 168	3 643	5 583	0	9 226	-1 942	-13 918	-124.6	
2009	11 029	605	11 634	3 684	5 817	0	9 501	-2 133	-15 712	-135.1	
2010	11 003	674	11 677	3 719	5 838	0	9 557	-2 120	-17 449	-149.4	
Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %							1° gennaio 1998: 2200 mio di fr. trasferiti dalle IPG				
Anno	1999	2000	2001-2003	2004							
Salari	0,3	1,5	2,25	3,5							
Prezzi	0,75	1,25	2,0	2,5							

Tavola 4

Conto finanziario dell'AI con l'11^a revisione AVS

Importi in milioni di franchi

prezzi del 1999

Anno	Uscite				Entrate						Conto capitale dell'AI		
	Regime attuale ¹	11 ^a revisione AVS	Interessi	Totale	Contributi e regresso	Contributi 11 ^a revisione AVS	IVA ²	Ente pubblico	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno ³	In % delle uscite
1998	7 938		27	7 965	3 287			3 982	0	7 269	- 696	- 685	- 8.6
1999	8 454		60	8 514	3 333			4 256	0	7 589	- 925	-1 610	-18.9
2000	8 665		99	8 764	3 359			4 381	0	7 740	-1 024	-2 614	-29.8
2001	8 980		141	9 121	3 384			4 560	0	7 944	-1 177	-3 740	-41.0
2002	9 123		187	9 310	3 411			4 655	0	8 066	-1 244	-4 911	-52.7
2003	9 295	0	146	9 441	3 435	45	1 550	4 720	0	9 750	309	-3 110	-32.9
2004	9 774	0	124	9 898	3 486	45	2 092	4 949	0	10 572	674	-2 360	-23.8
2005	9 926	0	96	10 022	3 529	43	2 118	5 010	0	10 700	678	-1 624	-16.2
2006	10 386	0	71	10 457	3 573	42	2 139	5 228	0	10 982	525	-1 059	-10.1
2007	10 425	0	47	10 472	3 608	45	2 160	5 236	0	11 049	577	- 456	- 4.4
2008	10 442	0	23	10 465	3 639	46	2 178	5 232	0	11 095	630	185	1.8
2009	11 029	90	4	11 123	3 684	46	2 196	5 561	0	11 487	364	544	4.9
2010	11 003	89	0	11 092	3 719	51	1 943	5 546	6	11 265	173	704	6.3
Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %													
Anno	1999	2000	2001-2003	2004									
Salari	0,3	1,5	2,25	3,5									
Prezzi	0,75	1,25	2,0	2,5									
Adeguamento delle rendite: 2001, 04, 06, 09							¹ Inclusi gli accordi CH-UE dal 2001						
							² Aumento (lineare) dell'IVA, quota Confederazione 0,1875 punti percentuali 1° gennaio 2003: 1,0 punti percentuali 1° gennaio 2010: -0,1 punti percentuali						
							³ 1° gennaio 2003: 1500 mio di fr. trasferiti dalle IPG						

Conto finanziario del fondo IPG

Importi in milioni di franchi

prezzi del 1999

Anno	Uscite	Entrate				Stato del fondo IPG	
	Totale 1	Contributi	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno 2	In % delle uscite totali
1998	558	681	127	808	250	3 051	547
1999	724	690	124	814	90	3 141	434
2000	839	695	121	816	- 23	3 079	367
2001	767	699	119	818	51	3 070	400
2002	831	705	118	823	- 8	3 002	361
2003	841	718	59	777	- 64	1 483	176
2004	827	728	56	784	- 43	1 404	170
2005	808	736	53	789	- 19	1 351	167
2006	898	743	48	791	-107	1 211	135
2007	884	751	42	793	- 91	1 090	123
2008	912	758	36	794	-118	946	104
2009	894	764	31	795	- 99	824	92
2010	981	771	24	795	-186	618	63

¹ Entrata in vigore della 6ª revisione IPG: 1° luglio 1999

² 1° gennaio 2003: 1500 mio di fr. trasferiti all'AI

Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %

Anno	1999	2000	2001-2003	2004
Salari	0,3	1,5	2,25	3,5
Prezzi	0,75	1,25	2,0	2,5