

05.093

11^a revisione dell'AVS (nuova versione)

Primo messaggio concernente:

- **il Fondo di compensazione AVS**
- **l'unificazione dell'età di pensionamento di uomini e donne a 65 anni**
- **la flessibilizzazione dell'anticipazione e del rinvio della rendita**
- **la soppressione della franchigia in favore dei pensionati attivi**
- **le misure relative all'esecuzione dell'assicurazione**

del 21 dicembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno relativo alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

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

2000	P	00.3291	Età pensionabile per chi svolge lavori fisicamente molto pesanti (N 6.10.00, Gruppo dell'Unione democratica di centro)
2002	P	00.3499	Pensionamento flessibile per il ceto medio (N 17.4.02, Wandfluh)
2003	P	03.3470	Flessibilizzazione delle rendite AVS (N 19.12.03, Studer Heiner)
2004	P	04.3234	Flessibilizzazione dell'età pensionabile (N 8.10.04, Meyer Thérèse)

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

21 dicembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La reiezione del primo progetto di 11^a revisione dell'AVS e le consultazioni svolte nell'ambito dei lavori preliminari relativi alla presente revisione hanno mostrato come sia prematuro proporre già ora riforme di ampia portata concernenti il finanziamento o il sistema delle prestazioni, o addirittura entrambi i settori, tanto più che simili riforme devono imperativamente essere precedute da studi approfonditi e riflessioni accurate.

Di conseguenza, la riforma dell'AVS si svolgerà a tappe. La prima è realizzata con il presente progetto di 11^a revisione dell'AVS, che nella forma di due messaggi separati propone misure volte a facilitare l'esecuzione dell'assicurazione e provvedimenti concernenti le prestazioni. Tuttavia, la presente 11^a revisione dell'AVS non ha l'ambizione di risolvere i gravi problemi strutturali cui sarà confrontata l'assicurazione nei prossimi decenni, che ne richiederanno una riforma radicale. È notorio che la situazione finanziaria dell'AVS subisce un costante peggioramento e che l'assicurazione sarà molto presto costretta a ridefinire le sue prestazioni e il suo finanziamento in seguito all'evoluzione demografica ed economica.

Questo messaggio pone l'accento sulla sopravvivenza del sistema e sull'estensione delle possibilità di pensionamento flessibile. Inoltre, l'esecuzione dell'assicurazione sarà semplificata grazie a diverse modifiche di natura tecnica, tra cui alcune già proposte, e non contestate, nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS.

Si prevede così di:

- *fissare il livello del Fondo di compensazione AVS al 70 per cento delle uscite annue dell'assicurazione e d'introdurre simultaneamente un meccanismo di rallentamento, o persino di sospensione, dell'adeguamento delle prestazioni all'evoluzione economica, nel caso in cui il Fondo dovesse scendere al di sotto del 70 per cento rispettivamente del 45 per cento delle uscite annue. L'adeguamento delle rendite, cui si procederà normalmente ogni due anni secondo l'indice misto, verrà differito se il livello del Fondo sarà inferiore al 70 per cento. In questo caso le rendite verranno aumentate solo quando il rincaro cumulato registrato dall'ultimo adeguamento avrà superato il 4 per cento. Se il livello dovesse scendere al di sotto del 45 per cento l'adeguamento sarà invece sospeso;*
- *allineare l'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini (65 anni);*
- *facilitare l'anticipazione o il rinvio della rendita, con gli adeguamenti attuariali del caso, semplificando le condizioni di diritto previste dalla normativa vigente. Le donne e gli uomini potranno così anticipare il versamento della rendita intera di vecchiaia a 62 anni. Sarà inoltre possibile anticipare la riscossione della metà della rendita di vecchiaia a partire dai 60 anni. Inoltre verrà introdotta l'opportunità di rinviare il versamento della metà della rendita. Sarà possibile rinviare il versamento della prestazione anche per un periodo inferiore a un anno;*

-
- *sopprimere la franchigia di cui beneficiano i pensionati attivi, introducendo nel contempo la possibilità di aumentare l'importo della rendita di vecchiaia versata a coloro che continueranno a esercitare un'attività lucrativa dopo il pensionamento;*
 - *facilitare l'esecuzione dell'assicurazione introducendo diverse misure di natura tecnica, in particolare per la riscossione dei contributi (ad esempio per i contributi delle persone il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo contributivo), e l'affiliazione alle casse di compensazione dei coniugi di persone che decidono di andare in pensione anticipatamente.*

Le modifiche esposte nel presente messaggio costituiscono il primo pacchetto dell'11^a revisione dell'AVS. Il secondo pacchetto sarà l'oggetto di un messaggio separato incentrato esclusivamente sull'introduzione di una prestazione di prepensionamento. Nonostante sia destinata a integrare il sistema di pensionamento flessibile, questa nuova prestazione sarà concepita sul modello delle prestazioni complementari all'AVS/AI e non quale prestazione dell'AVS, il che giustifica un trattamento differenziato.

Queste proposte offrono una risposta concreta e mirata alla problematica del pensionamento flessibile senza gravare le finanze dell'AVS e permettono, allo stesso tempo, di completare l'evoluzione iniziata con la 10^a revisione dell'AVS al fine di instaurare l'uguaglianza tra i sessi nella previdenza per la vecchiaia. Questi provvedimenti sono stati concepiti in modo tale da facilitare la transizione verso i cambiamenti fondamentali cui l'AVS dovrà far fronte prossimamente.

Le modifiche proposte in questo progetto sono indipendenti dall'introduzione di una prestazione di prepensionamento, presentata parallelamente nel secondo messaggio.

Indice

Compendio	1824
1 Parte generale; situazione iniziale	1829
1.1 Evoluzione dalla 10ª revisione dell'AVS	1829
1.2 Elementi rinviati a future revisioni legislative	1830
1.3 Motivi per i quali la prestazione di prepensionamento non è inclusa nel presente messaggio	1831
1.4 Iniziative popolari in sospeso	1831
1.5 Interventi parlamentari tolti di ruolo	1831
1.6 Legami con altri progetti legislativi	1832
1.6.1 Nuova perequazione finanziaria	1832
1.6.2 Altri progetti legislativi	1833
1.6.3 Adozione di disposizioni proposte nella prima versione dell'11ª revisione dell'AVS	1834
1.7 Lavori preliminari	1835
1.8 Risultati della procedura di consultazione	1835
1.9 Parere della Commissione federale dell'AVS/AI	1837
2 Evoluzione demografica e prospettive finanziarie dell'AVS fino al 2020	1838
2.1 Evoluzione demografica	1838
2.2 Scelta degli scenari	1840
2.2.1 Scenario di base	1841
2.2.2 Scenario «Debole crescita dei salari reali»	1842
2.2.3 Scenario «Crescita economica più forte»	1842
2.3 Prospettive finanziarie fino al 2020	1842
3 Contenuto dell'11ª revisione dell'AVS	1845
3.1 Misure relative alle prestazioni	1845
3.1.1 Età di pensionamento uniforme delle donne e degli uomini a 65 anni	1845
3.1.1.1 Significato dell'età di pensionamento	1845
3.1.1.2 Evoluzione dell'età di pensionamento nell'AVS	1846
3.1.1.3 Motivi a favore di un'età di pensionamento uniforme a 65 anni	1846
3.1.2 Anticipazione e rinvio della rendita	1847
3.1.2.1 In generale	1847
3.1.2.2 Disciplinamento vigente	1848
3.1.2.3 Caratteristiche del nuovo modello di anticipazione	1849
3.1.2.4 Riduzione della rendita	1850
3.1.2.5 Rinvio della rendita	1851
3.1.2.6 Anticipazione parziale e rinvio parziale della rendita di vecchiaia	1851
3.1.3 Livello del Fondo di compensazione AVS	1852
3.1.4 Ritmo di adeguamento delle rendite AVS/AI	1853

3.1.4.1	Contesto	1853
3.1.4.2	Adeguamento in base ai mezzi disponibili invece dell'adeguamento biennale automatico	1854
3.1.5	Altre modifiche nel settore delle prestazioni	1858
3.1.5.1	Soppressione della franchigia per i pensionati attivi	1858
3.1.5.2	Cittadinanza determinante per il diritto alle prestazioni dell'AVS e dell'AI	1859
3.1.5.3	Estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali	1860
3.2	Misure di ordine tecnico e misure relative all'esecuzione dell'assicurazione	1862
3.2.1	Computo dei contributi mediante un calcolo percentuale	1862
3.2.2	Assicurati il cui datore di lavoro non è tenuto al pagamento dei contributi	1864
3.2.3	Modifica delle disposizioni d'affiliazione alle casse di compensazione	1866
3.2.4	Sancire nella legge il principio della realizzazione	1867
3.2.5	Esonero dall'obbligo contributivo in caso di versamento di un importo pari al contributo minimo	1868
3.2.6	Preparativi in vista dell'introduzione di un nuovo numero di assicurato	1869
3.2.7	Disposizioni penali	1870
3.2.8	Base legale per il finanziamento di studi scientifici e applicazioni informatiche	1871
3.2.9	Soppressione dell'obbligo di rendere conto del Consiglio federale	1871
4	Conseguenze finanziarie della revisione	1872
4.1	Conseguenze espresse in valori medi	1872
4.2	Conseguenze con gli effetti transitori	1873
4.3	Valutazione dei bilanci dell'AVS	1875
5	Parte speciale: commento alle modifiche	1877
5.1	Modifiche della LAVS	1877
5.2	Modifica di altre leggi federali	1895
5.2.1	Modifica della LPGA	1895
5.2.2	Modifica della LAI	1895
5.2.3	Modifica della LPC	1896
5.2.4	Modifica della LAINF	1896
5.2.5	Modifica della LAM	1897
5.2.6	Modifica della LIPG	1897
5.2.7	Modifica della LADI	1898
6	Ripercussioni	1899
6.1	Per la Confederazione e i Cantoni	1899
6.2	Per gli altri rami delle assicurazioni sociali	1900
6.3	Per l'economia	1900
6.4	Per la parità tra uomo e donna	1901
6.5	Ripercussioni per il personale, l'informatica e gli organi esecutivi e altre conseguenze	1901

7 Programma di legislatura	1901
8 Aspetti giuridici	1902
8.1 Costituzionalità	1902
8.2 Relazione con la LPGA	1902
8.3 Rapporto con il diritto internazionale	1902
8.3.1 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite	1902
8.3.2 Strumenti dell'organizzazione internazionale del lavoro	1902
8.3.3 Diritto della Comunità europea	1903
8.3.4 Strumenti del Consiglio d'Europa	1903
8.4 Delega di competenze legislative	1904
8.5 Forma dell'atto	1905
Allegati 1–3	1906
Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) (Disegno)	1909

Messaggio

1 Parte generale; situazione iniziale

1.1 Evoluzione dalla 10^a revisione dell'AVS

Entrata in vigore il 1° gennaio 1997, la 10^a revisione dell'AVS ha contribuito in modo determinante alla parità di trattamento tra donne e uomini. Attribuendo una rendita indipendente dallo stato civile, riconoscendo il diritto ad accrediti per compiti educativi e assistenziali e introducendo una rendita per vedovi, il sistema dell'AVS si è adeguato alle attuali concezioni sociali del nostro Paese, in particolare in materia di ripartizione dei ruoli familiari. L'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne a 64 anni, che si iscrive in primo luogo in una prospettiva di parità di trattamento, ha inoltre permesso di compensare leggermente l'erosione finanziaria dell'assicurazione. Per contro, questa revisione non ha risposto alle attese per quanto concerne la flessibilizzazione del pensionamento. Praticamente, le condizioni per il pensionamento anticipato previste dalla legge si sono rivelate poco attrattive per gli assicurati.

In seguito, la LAVS è stata oggetto di revisioni puntuali. Gli articoli 49a e seguenti, introdotti il 1° gennaio 2001 (RU 2000 2749) in virtù della legge federale sulla protezione dei dati, hanno istituito le basi legali per il trattamento dei dati personali degni di particolare protezione. Il 1° gennaio e il 1° aprile 2001 è entrata in vigore la revisione dell'assicurazione facoltativa AVS/AI (RU 2000 2677). Essa includeva essenzialmente le modifiche seguenti: limitazione dell'assicurazione ai Paesi che non fanno parte dell'UE/AELS, trasformazione dell'AVS/AI facoltativa in un'assicurazione continuata, aumento dell'aliquota di contribuzione dello 0,6 per cento, soppressione della tavola scalare e raddoppio del contributo minimo. Sempre il 1° gennaio 2001, in seguito a un'iniziativa parlamentare, è stato reintrodotta nell'articolo 219 della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (RU 2000 2531) il privilegio delle assicurazioni sociali nel fallimento. I crediti per i contributi AVS sono nuovamente collocati nella 2^a classe e godono di un trattamento di favore nella procedura di fallimento. Il 1° giugno 2002 è stata disciplinata, nell'articolo 153a, la relazione con il diritto europeo in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e alcuni regolamenti dell'Unione europea sono stati dichiarati applicabili anche in Svizzera (RU 2002 685). Rispetto alle precedenti convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, la principale novità consiste nelle nuove regole di assoggettamento in caso di esercizio di più attività lucrative. L'entrata in vigore della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), il 1° gennaio 2003 (RU 2002 3371), ha reso necessarie altre modifiche: l'articolo 1 LAVS stabilisce che la LPGA è applicabile all'AVS e diversi riferimenti alla nuova legge sono stati introdotti nella LAVS. La procedura d'opposizione, ormai elevata a principio dalla LPGA per tutte le procedure del diritto delle assicurazioni sociali, è stata inserita nell'AVS. Inoltre, l'articolo 52 LAVS è stato rivisto e un termine di prescrizione di due anni è stato introdotto per le pretese di risarcimento per danni.

L'evoluzione demografica porrà l'assicurazione di fronte a serie sfide economiche. In un primo progetto di 11^a revisione dell'AVS (cfr. il messaggio del 2 febbraio 2000 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; FF 2000 1651) si è tentato di rispondere sia ai problemi finanziari dell'assicurazione che ai nuovi bisogni sociali, combinando un modello di pensionamento flessibile favorevole alle persone con un reddito medio, misure di risparmio sulle prestazioni (innalzamento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni, riorganizzazione delle rendite per superstiti, adeguamento delle prestazioni all'evoluzione economica) e un aumento dell'IVA. Questo progetto di 11^a revisione dell'AVS, contro il quale fu lanciato il referendum, è stato respinto in occasione della votazione popolare del 16 maggio 2004 dal 67,9 per cento dei votanti per quanto riguarda la modifica di legge e dal 68,6 per cento dei votanti per quanto riguarda il decreto federale relativo al finanziamento dell'AVS/AI mediante l'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

Le circostanze e le considerazioni all'origine del primo progetto di 11^a revisione dell'AVS non hanno subito modifiche fondamentali. L'invecchiamento della popolazione graverà sempre più i conti dell'assicurazione – confermando così le previsioni elaborate all'epoca –, il pensionamento flessibile è tuttora inaccessibile a numerosi assicurati e la difficile situazione economica generale non lascia praticamente presagire un miglioramento congiunturale benefico alle finanze dell'assicurazione. Se si vuole garantire a lungo termine l'esistenza di questa istituzione è dunque assolutamente necessario procedere ad un'ampia revisione dell'AVS.

L'analisi dei motivi che hanno portato al fallimento della prima 11^a revisione dell'AVS e le discussioni che hanno preceduto la concezione degli attuali progetti hanno tuttavia mostrato che sarebbe prematuro voler risolvere ora i problemi strutturali dell'assicurazione. È dunque preferibile procedere per tappe, iniziando con questa nuova 11^a revisione dell'AVS. Questa, presentata sotto forma di due messaggi, propone un certo numero di modifiche nell'ambito delle prestazioni e misure destinate a migliorare l'esecuzione dell'assicurazione. In un secondo momento, entro la fine del decennio, sarà proposta una riforma di ampia portata.

1.2 Elementi rinviati a future revisioni legislative

La presente revisione e la revisione che prevede l'introduzione di una prestazione di prepensionamento (cfr. il secondo messaggio concernente l'introduzione di una prestazione di prepensionamento, 11^a revisione dell'AVS [nuova versione]; FF 2006 1925) non intendono rivedere i principi di finanziamento dell'AVS. Sia l'introduzione di nuove risorse per il consolidamento finanziario dell'AVS che certe questioni relative al Fondo di compensazione AVS, segnatamente quelle legate all'eventuale istituzione di un Fondo proprio per l'AI, saranno trattate nel quadro della 12^a revisione dell'AVS o di un'altra revisione legislativa. La 12^a revisione dell'AVS dovrà anche occuparsi della modernizzazione delle strutture e dell'organizzazione dell'assicurazione. Infine, conformemente alla decisione del nostro Consiglio del 30 giugno 2004, la chiara separazione delle finanze dell'assicurazione da quelle della Confederazione, evocata più volte in questi ultimi tempi, sarà oggetto di un'ulteriore revisione dell'AVS incentrata sulle questioni del finanziamento a lungo termine; questo avverrà quando l'AI sarà in grado di riassorbire i suoi debiti.

1.3

Motivi per i quali la prestazione di prepensionamento non è inclusa nel presente messaggio

La presente 11^a revisione contiene sia misure in materia di prestazioni e contributi che proposte nell'ambito dell'esecuzione dell'assicurazione. I cambiamenti esposti nel presente messaggio si integrano facilmente nel sistema attuale senza modificarne la struttura. Per contro, la prestazione di prepensionamento che verrà introdotta parallelamente (cfr. il messaggio concernente l'introduzione di una prestazione di prepensionamento, seconda parte dell'11^a revisione dell'AVS; FF 2006 1925) costituisce una nuova prestazione, totalmente estranea al sistema generale delle rendite, anche se destinata a persone che, per la loro età, potrebbero richiedere prestazioni AVS. Pur rispondendo a un chiaro bisogno sociale, la struttura di questa nuova prestazione non si accorda con l'AVS: né la sua elaborazione né il suo finanziamento sono compatibili con i principi che reggono questa assicurazione sociale. È dunque apparso più appropriato separare le proposte concernenti l'AVS da quelle concernenti l'introduzione di una prestazione di prepensionamento e trattare questi due oggetti in due diversi messaggi.

1.4

Iniziative popolari in sospenso

Un comitato d'iniziativa composto da rappresentanti del settore sindacale ha lanciato un'iniziativa «Per un'età di pensionamento flessibile», in cui si richiede l'introduzione di un regime di pensionamento anticipato. La raccolta delle firme ha preso il via il 21 giugno 2005. Secondo il testo dell'iniziativa, potrebbero richiedere una rendita anticipata non ridotta, dall'età di 62 anni, le persone che cessano di esercitare l'attività lucrativa e il cui reddito era inferiore al 150 per cento del reddito che dà diritto alla rendita massima dell'AVS. Il nostro Consiglio si esprimerà in merito al contenuto dell'iniziativa al momento opportuno. Per quanto riguarda il finanziamento dell'AVS, va menzionata l'iniziativa depositata il 9 ottobre 2002 dal «Comité pour la sécurité AVS (COSA)» in cui si chiede che l'utile netto della Banca nazionale svizzera (BNS) sia versato al Fondo di compensazione AVS, salvo una quota pari a un miliardo di franchi annui che sarebbe destinata ai Cantoni. Nel nostro messaggio del 20 agosto 2003 (FF 2003 5340), raccomandiamo di respingere questa iniziativa. L'oggetto è attualmente in discussione in Parlamento.

1.5

Interventi parlamentari tolti di ruolo

Proponiamo di togliere di ruolo quattro interventi parlamentari concernenti l'AVS e più precisamente il pensionamento flessibile. Il postulato 00.3291 «Età pensionabile per chi svolge lavori fisicamente molto pesanti», inoltrato dall'Unione democratica di centro il 16 giugno 2000, incarica il Consiglio federale di esaminare la possibilità di introdurre il pensionamento anticipato per chi esercita un'attività fisicamente molto pesante. Questa problematica è stata analizzata nel quadro dei lavori preliminari e la proposta di flessibilizzazione contenuta nella presente revisione facilita l'accesso alla rendita anticipata a una parte degli assicurati oggetto del postulato (cfr. n. 3.1.2). La mozione Studer 03.3470 «Flessibilizzazione delle rendite AVS» del 24 settembre 2003 pone l'accento sulla flessibilizzazione del pensionamento in favore degli assicurati con un reddito modesto, chiedendo nel contempo l'elabora-

zione di uno studio sulla possibilità di ricevere la rendita AVS dopo un certo numero di anni di contribuzione. Di questi temi si è tenuto ampiamente conto nelle proposte del secondo messaggio concernente l'introduzione di una prestazione di prepensionamento (11^a revisione dell'AVS [nuova versione]; FF 2006 1925). Il postulato Meyer Thérèse (04.3234 «Flessibilizzazione dell'età pensionabile») del 6 maggio 2004 contiene una richiesta identica, ma incarica inoltre il Consiglio federale di esaminare la possibilità di finanziare la maggiore flessibilità tramite un fondo speciale. Il suddetto messaggio spiega le ragioni per cui un tale sistema non è stato preso in considerazione. La soluzione proposta adempie tuttavia in parte le richieste dell'autrice del postulato. La mozione Wandfluh (00.3499 «Pensionamento flessibile per il ceto medio») del 4 ottobre 2000, che riguarda non solo l'AVS bensì anche il 2° pilastro, può anch'essa essere tolta di ruolo, poiché le disposizioni esecutive della 1^a revisione della LPP e il presente disegno di 11^a revisione dell'AVS propongono modelli di flessibilizzazione socialmente sostenibili.

1.6 Legami con altri progetti legislativi

1.6.1 Nuova perequazione finanziaria

Accettate dal popolo e dai Cantoni il 28 novembre 2004, le modifiche costituzionali proposte in vista della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) cambieranno profondamente le basi del finanziamento dell'AVS. Con i nuovi articoli 112–112c Cost. e la disposizione transitoria relativa all'articolo 112c Cost., concernenti l'AVS, d'ora in poi i Cantoni non dovranno più partecipare al finanziamento delle prestazioni individuali dell'AVS e solo la Confederazione sarà chiamata a fornire un contributo, che non potrà però superare la metà delle uscite dell'assicurazione. Le spese per le prestazioni collettive nell'ambito dell'aiuto domestico e delle cure destinate agli anziani (entrambi appartenenti per principio al settore «Spitex»), attualmente fondate sull'articolo 101^{bis} LAVS, verranno escluse dall'assicurazione e assunte esclusivamente dai Cantoni, ciò che permetterà di ridurre gli impegni della Confederazione. Quest'ultima manterrà però la possibilità di sostenere progetti a livello nazionale. Di competenza del Dipartimento federale delle finanze, questi cambiamenti saranno realizzati nel quadro di un pacchetto di riforme legislative che includerà tutte le modifiche rese necessarie dalla NPC, dunque anche quelle riguardanti i diversi rami delle assicurazioni sociali (cfr. il messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2005 5349). Si prevede che queste nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2008.

La nuova perequazione finanziaria non influisce né sul sistema dei contributi e delle rendite AVS né sulla sua organizzazione. A parte l'articolo 101^{bis}, dovranno essere adeguati solo gli articoli 102, 103 e 107 LAVS, ossia le disposizioni relative al finanziamento dell'assicurazione. Al di là di questi cambiamenti di natura giuridica, sarà necessario tener conto delle novità concernenti l'allestimento dei preventivi e delle prospettive finanziarie dell'assicurazione.

La legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS/AI (LPC; RS 831.30) sarà totalmente riveduta nel quadro della nuova perequazione finanziaria. Le modifiche più importanti riguardano la ripartizione del finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni.

1.6.2 Altri progetti legislativi

5ª revisione dell'AI: per riformare l'AI e trovare nuove risorse, il nostro Consiglio ha adottato, nel maggio e giugno del 2005, tre messaggi. La 5ª revisione dell'AI intende in particolare diminuire le uscite dell'assicurazione riducendo il numero delle nuove rendite del 20 per cento (rispetto al 2003) e contribuire in modo sostanziale al risanamento delle sue finanze con misure di risparmio volte a ridurne i deficit annuali. In sé l'AVS non è direttamente toccata da questi provvedimenti, ma gli sforzi finanziari dell'AI, quando espleteranno i loro effetti, permetteranno di ridurre progressivamente il debito dell'AI nei confronti dell'AVS e dunque di consolidare a lungo termine il Fondo di compensazione AVS (cfr. n. 3.1.3). Sul fronte delle prestazioni, le nuove modalità di versamento degli assegni per grandi invalidi renderanno necessaria una modifica anche nella LAVS. Per contro, né l'aumento dell'IVA in favore dell'AI previsto nel progetto di «finanziamento aggiuntivo dell'AI»² né le modifiche procedurali previste nel quadro del progetto «Procedura nell'AI»³ concernono l'AVS.

Nuovo numero d'assicurato dell'AVS: il messaggio approvato il 23 novembre 2005 dal nostro Consiglio (messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [Nuovo numero d'assicurato dell'AVS]; FF 2006 471) propone innanzitutto di istituire le basi legali necessarie per garantire in futuro un'amministrazione efficiente. Il sistema attuale, basato su un numero a 11 cifre che include dati specifici dell'assicurato, sta per raggiungere i suoi limiti e deve essere sostituito da un nuovo sistema che rispetti i moderni principi della protezione dei dati, permetta di utilizzare al meglio le opportunità offerte oggi dall'informatica e sia in grado di prevenire i rischi di confusione insiti nel vecchio sistema, che potrebbero manifestarsi a partire dal 2007.

Riforma II dell'imposizione delle imprese: condotta dal Dipartimento federale delle finanze (cfr. il messaggio del 23 giugno 2005 concernente la legge federale sul miglioramento delle condizioni quadro fiscali per le attività e gli investimenti imprenditoriali [Legge sulla riforma II dell'imposizione delle imprese]; FF 2005 4241), la riforma prevede l'introduzione di un'imposizione parziale dei dividendi provenienti da partecipazioni comprese nella sostanza privata, che sarebbero tassati dalla Confederazione nella misura dell'80 per cento e dai Cantoni secondo la percentuale prevista dal loro diritto. Le plusvalenze da alienazione, dal canto loro, rimarrebbero esenti da imposta. I dividendi e le plusvalenze da alienazione derivanti da partecipazioni comprese nella sostanza commerciale sarebbero invece soggetti all'imposta federale nella misura del 60 per cento e a quella cantonale secondo le rispettive

¹ Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (FF 2005 3989).

² Messaggio del 22 giugno 2005 concernente il finanziamento aggiuntivo dell'AI (FF 2005 4151).

³ Messaggio del 4 maggio 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) (FF 2005 2751).

percentuali. Sono proposti inoltre sgravi a favore delle imprese di persone e delle società di capitali. L'imposizione parziale porterà a un aumento del volume dei dividendi versati non soggetti a contribuzione e ad una diminuzione dei salari soggetti a contribuzione. Questo provocherà un calo corrispondente, difficile da stimare, delle entrate delle assicurazioni sociali.

Ripartizione dei proventi della vendita dell'oro della BNS: per l'impiego della quota spettante alla Confederazione, nel quadro delle proposte presentate nel nostro messaggio del 20 agosto 2003⁴ abbiamo previsto tre soluzioni, di cui una a favore dell'AVS. Poiché questo progetto è stato rifiutato dalle Camere federali, il 2 febbraio 2005 il nostro Consiglio ha deciso di ripartire i proventi della vendita dell'oro tra la Confederazione e i Cantoni conformemente al diritto vigente. Il Parlamento sta attualmente esaminando le proposte relative all'impiego della quota spettante alla Confederazione (cfr. a questo proposito il commento all'art. 33^{ter} LAVS, n. 5.1).

Finanziamento delle cure di lunga durata: il 16 febbraio 2005, abbiamo presentato un nuovo modello di finanziamento delle cure di lunga durata⁵. Nel quadro di questa riforma è prevista l'introduzione di un assegno per grandi invalidi di grado lieve destinato a persone che vivono al proprio domicilio. Questo progetto è attualmente sottoposto all'esame del Parlamento.

1.6.3 Adozione di disposizioni proposte nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS

Le modifiche seguenti, già proposte nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS, sono nel frattempo state integrate in altri progetti legislativi:

- *articolo 14 capoverso 5 LAVS:* l'esenzione dalla riscossione di contributi sui redditi esigui, fino a un importo pari alla rendita mensile massima, è stata adottata nel quadro della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (Legge contro il lavoro nero, LLN). Contro questa legge, approvata il 17 giugno 2005 dal Parlamento, non è stato lanciato alcun referendum. L'entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2007;
- *articolo 19a capoverso 1 e 1^{bis} LIPG:* l'adeguamento è avvenuto nel quadro della modifica della LIPG del 3 ottobre 2003.

Fatta salva quella concernente l'articolo 107 capoverso 3 LAVS, le modifiche relative al finanziamento dell'AVS previste nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS non sono state riprese nel presente progetto. Le modifiche legislative volte a consolidare durevolmente le finanze dell'assicurazione fino al 2020 saranno trattate nuovamente nel quadro dell'ampia revisione prevista per il 2008 o il 2009, che sarà preceduta da un'analisi approfondita. Nella nostra decisione del 30 giugno 2004 (decisione sulla panoramica delle assicurazioni sociali), abbiamo ritenuto opportuno procedere a tappe.

⁴ Messaggio del 20 agosto 2003 concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (FF **2003** 5340).

⁵ Messaggio del 16 febbraio 2005 concernente la legge federale sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure (FF **2005** 1839).

1.7

Lavori preliminari

Preoccupato per l'evoluzione della previdenza per la vecchiaia, alla fine del 2000 il nostro Consiglio ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale (IDA ForAlt) di realizzare diverse ricerche sull'evoluzione a lungo termine della previdenza per la vecchiaia in Svizzera. I risultati sono stati presentati nel Rapporto di sintesi del programma di ricerca sul futuro a lungo termine della previdenza per la vecchiaia (IDA ForAlt), del maggio 2003⁶. Vanno segnalati inoltre gli studi condotti dalla Commissione federale dell'AVS/AI che, nell'autunno del 2004, ha analizzato diversi scenari economici e demografici, al fine di fornire una base realistica per le proiezioni relative all'evoluzione dell'AVS (cfr. il n. 2.2), e tre modelli di pensionamento flessibile. Durante i primi due mesi del 2005, il Dipartimento federale dell'interno ha inoltre consultato i partiti politici, le parti sociali e altre organizzazioni in merito ai lavori da intraprendere nell'AVS, a breve o a più lungo termine. Infine, nel quadro della promozione della crescita economica in Svizzera, il Seco si è chinato sulla situazione dei lavoratori di età superiore a 58 anni sul mercato del lavoro. Lo scopo di questi lavori è di mantenere il livello di produttività del nostro Paese grazie a una partecipazione dei salariati più anziani al mercato del lavoro superiore a quella europea. In quest'ottica, affinché i lavoratori più anziani continuino a esercitare un'attività lucrativa fino all'età di pensionamento ordinaria, se non addirittura oltre, vanno tra l'altro eliminati gli incentivi che, nell'attuale legislazione in materia di assicurazioni sociali, spingono a scegliere il pensionamento anticipato. Nel caso in cui, a questo scopo, fosse necessario procedere a modifiche di legge, queste verranno discusse in un progetto separato. Queste due revisioni (l'11ª revisione dell'AVS e il progetto separato) sono complementari e andranno quindi coordinate. La presente revisione, con la possibilità di rinviare la riscossione della metà della rendita di vecchiaia e quella di utilizzare i contributi versati dai pensionati attivi per l'aumento delle rendite, va già nella direzione scelta.

1.8

Risultati della procedura di consultazione

Visti i risvolti sociali e politici, le proposte di modifica sono state sottoposte a una procedura di consultazione che si è tenuta dal 14 aprile al 31 luglio 2005. Queste proposte concernevano i punti centrali della revisione: l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne, l'allentamento delle attuali disposizioni sul pensionamento flessibile, il rallentamento del ritmo di adeguamento delle prestazioni, la soppressione della rendita vedovile concessa alle donne senza figli, l'introduzione di una rendita transitoria e la soppressione della franchigia concessa ai pensionati attivi accompagnata da una maggiorazione delle rendite. I Cantoni, i tribunali, i partiti, le associazioni mantello dell'economia, le parti sociali e le organizzazioni interessate hanno inoltre potuto esprimersi in occasione di un'audizione, tenutasi il 23 e il 24 maggio 2005. Raccolti in un rapporto di valutazione, già pubblicato⁷, i risultati della consultazione rilevano, riassumendo, le tendenze seguenti (dati numerici sono forniti esclusivamente per i Cantoni, i partiti e le associazioni mantello).

⁶ Rapporto di sintesi del programma di ricerca sul futuro a lungo termine della previdenza per la vecchiaia (IDA ForAlt) pubblicato dall'UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, 3003 Berna.

⁷ Disponibile sul sito Internet dell'UFAS: www.ufas.admin.ch

Disaccordo di principio sull'opportunità di procedere alla revisione proposta

La decisione di procedere a una revisione dell'AVS che contenga le misure sottoposte alla procedura di consultazione è criticata dalla maggioranza dei partecipanti, anche se per motivi diametralmente opposti. Se la destra e le associazioni mantello dell'economia (esclusi i sindacati), pur deplorando il fatto che il progetto non si spinga oltre, sottolineano la necessità di realizzare risparmi e approvano l'iniziativa del nostro Collegio di mettere in atto una riforma dell'AVS in più tappe, la sinistra ritiene invece che il progetto sia politicamente inaccettabile, soprattutto dopo il rifiuto della prima 1^a revisione dell'AVS.

Opinioni divergenti sull'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne

Quattordici Cantoni, cinque partiti politici e cinque associazioni mantello approvano l'introduzione di un'età di pensionamento uniforme. Vi si oppongono invece cinque Cantoni, tre partiti politici, un'associazione mantello e cinque rappresentanti delle organizzazioni interessate (cinque associazioni femminili). Due Cantoni, un partito politico, due associazioni mantello e otto rappresentanti delle organizzazioni interessate esprimono in merito pareri meno categorici: potrebbero approvare un tale provvedimento a condizione che sia garantita la parità di trattamento per quanto riguarda i salari o che sia istituito un sistema di pensionamento veramente flessibile.

Opinioni divergenti in merito al cambiamento delle modalità d'adeguamento delle prestazioni in funzione dell'evoluzione economica

La maggioranza dei Cantoni giudica positivamente la proposta (13 a favore, 7 contrari), ma i partiti sono divisi (4 a favore, 5 contrari), come le associazioni mantello dell'economia. La destra e le associazioni degli imprenditori sono favorevoli a questa misura, mentre la sinistra e i sindacati la disapprovano.

Riserve sulla soppressione della rendita vedovile concessa alle donne senza figli

La maggioranza dei Cantoni sostiene per principio questa proposta, ma teme che una tale misura conduca a un incremento delle spese nell'ambito delle prestazioni complementari o dell'aiuto sociale e, di conseguenza, dell'onere finanziario a carico dei Cantoni o dei Comuni. Gli altri partecipanti sostengono pareri divergenti. La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione è invece favorevole a che le disposizioni transitorie si estendano su un lungo periodo.

Approvazione quasi unanime della soppressione della franchigia di cui beneficiano i pensionati che esercitano un'attività lucrativa, abbinata all'aumento delle rendite di vecchiaia grazie ai contributi versati sul reddito percepito durante l'età di pensionamento

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno tuttavia espresso qualche dubbio in merito ai problemi amministrativi che potrebbero scaturire dalla realizzazione di questa misura.

Approvazione dei miglioramenti proposti nell'ambito del pensionamento flessibile

La maggior parte dei pareri sono positivi, anche se è stata espressa qualche riserva sui dettagli tecnici della soluzione proposta.

Rifiuto di principio della nuova prestazione di prepensionamento

La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione respinge per principio l'introduzione di una nuova prestazione di prepensionamento. I Cantoni (4 a favore, 18 contrari), pur riconoscendo che una tale prestazione ridurrebbe gli oneri cantonali e comunali nell'ambito dell'aiuto sociale, deplorano l'indebolimento del carattere generale dell'AVS e il fatto che il sistema diventi più complesso. Anche la maggioranza dei partiti (6 contrari, 1 a favore) e delle associazioni mantello dell'economia sono contrarie, per gli stessi motivi, a questo provvedimento. La sinistra e i sindacati ritengono che il progetto sgravi sì l'assicurazione contro la disoccupazione, l'AI e l'aiuto sociale, ma non sia sufficiente per permettere a tutti gli assicurati un pensionamento anticipato. Per di più, con questa soluzione, ci si allontana dal principio dell'assicurazione. La destra, pur pensando che questa prestazione possa giustificarsi, ritiene che la difficile situazione finanziaria dell'AVS non permetta di ampliare la gamma delle prestazioni introducendo un pensionamento anticipato.

Critiche sulle modalità di finanziamento e di concessione della prestazione di prepensionamento

L'introduzione della prestazione di prepensionamento nella legge sulle prestazioni complementari suscita le riserve di certi Cantoni che temono un aumento degli oneri a carico delle loro finanze nel caso in cui l'apposito credito non dovesse bastare. Questo dubbio è condiviso da diverse associazioni mantello. Diversi partecipanti alla procedura di consultazione temono inoltre che la Confederazione colga l'occasione per limitare il suo contributo al finanziamento dell'AVS. È oggetto di critiche anche il fatto che la nuova prestazione sia finanziata mediante l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne e che la cerchia dei beneficiari non sia definita con maggiore precisione. Alcuni partecipanti vorrebbero che le categorie dei beneficiari fossero determinate secondo criteri più adeguati (p. es. le persone senza impiego che hanno raggiunto una certa età e non hanno più diritto alle prestazioni di disoccupazione), altri preferirebbero un sistema che tenga conto in particolare degli anni di contribuzione. Per quanto concerne il versamento all'estero della prestazione, la maggioranza dei partecipanti è del parere che non debba essere autorizzato; alcuni si chiedono tuttavia se il divieto di esportazione sia realizzabile vista l'evoluzione delle normative europee. Due sindacati e un partito deplorano invece il fatto che la prestazione di prepensionamento non possa essere versata all'estero. Infine, la grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione critica il fatto che questo modello di prepensionamento sia a tempo determinato.

1.9 Parere della Commissione federale dell'AVS/AI

Le grandi linee del progetto sono state presentate per la prima volta alla Commissione federale dell'AVS/AI il 14 aprile 2005. Sono emersi pareri divergenti sia sull'opportunità di lanciare un secondo progetto di 11ª revisione dell'AVS a meno di un anno dalla bocciatura del primo sia sul suo contenuto. In seguito alle critiche formulate allora, le proposte dell'Amministrazione, in particolare quelle relative a una rendita transitoria, sono state riviste.

Il 30 giugno 2005, la Commissione si è pronunciata a favore dei punti tecnici della revisione, raccomandandone l'adozione al Consiglio federale.

La Commissione, dopo aver preso atto dei risultati della procedura di consultazione in occasione della seduta del 19 agosto 2005, non ha nascosto il suo scetticismo riguardo al prosieguo dei lavori. Alcuni dei suoi membri ritengono che la questione del pensionamento flessibile debba essere integrata in una riforma di ampie dimensioni, nella quale si terrebbe conto allo stesso tempo delle conseguenze dell'evoluzione demografica sull'AVS; altri sono del parere che il progetto preveda unicamente riduzioni in materia di prestazioni e apra l'accesso al pensionamento flessibile a un numero insufficiente di assicurati, andando così a colpo sicuro verso una bocciatura popolare. La Commissione ha deciso di non formulare alcuna raccomandazione all'attenzione del Consiglio federale.

2 Evoluzione demografica e prospettive finanziarie dell'AVS fino al 2020

2.1 Evoluzione demografica

L'evoluzione demografica è caratterizzata dall'allungamento costante della speranza di vita e da una modifica della struttura dell'età della popolazione. Le previsioni in quest'ambito sono molto attendibili: in passato, la speranza di vita media in Svizzera è aumentata di un anno ogni decennio e continuerà ad aumentare. D'altro canto, le nascite continuano a diminuire. Se nel 1970 si contavano ancora 2,1 figli in media per donna, nel 2002 questo numero è sceso a 1,4. Dall'inizio degli anni Settanta, il numero di persone di età inferiore ai 20 anni è in calo e il tasso di natalità ha registrato una diminuzione tale da non garantire più il rinnovo generazionale. Questa tendenza dovrebbe confermarsi anche nei prossimi decenni. La diminuzione delle nascite e l'aumento della speranza di vita fanno sì che il rapporto tra coloro che versano i contributi e gli aventi diritto a una rendita di vecchiaia si riduca costantemente. Se nel 1970 per ciascuna rendita versata vi erano 4,6 assicurati soggetti all'obbligo contributivo, oggi questo valore è sceso a 3,6. Nel 2035, molto probabilmente, il rapporto si sarà ridotto a 2,3. In seguito, la situazione dovrebbe stabilizzarsi.

Tabella

Dati chiave della «trappola demografica»

	1970	2002	2035
Numero di assicurati che versano contributi per una rendita AVS	4,6	3,6	2,3
Speranza di vita (in anni)			
– per un uomo di 65 anni	13,3	16,9	18
– per una donna di 65 anni	16,3	20,9	22,2
Numero medio di figli per donna	2,1	1,4	1,6

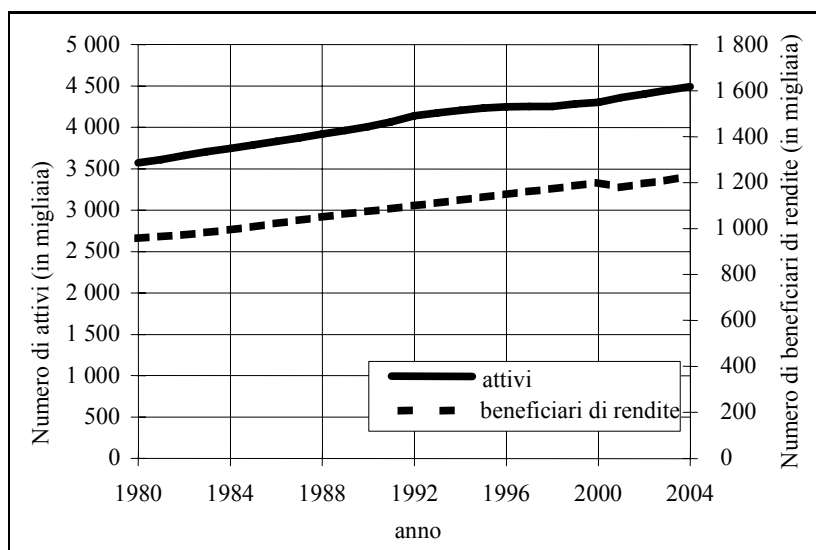
Uno sguardo al passato mostra che dal 1980 le uscite dell'AVS sono praticamente triplicate passando da 10,7 a 30,4 miliardi di franchi. Questa progressione è dovuta all'evoluzione economica e ai conseguenti adeguamenti delle rendite, alle modifiche avvenute nel quadro della 10ª revisione dell'AVS e all'aumento del numero di beneficiari di rendite di vecchiaia. Durante il periodo in esame, in Svizzera il nume-

ro di persone in età pensionabile è aumentato del 29 per cento, passando da 956 000 a 1 230 000 unità. Nello stesso tempo, il numero di persone in età attiva è aumentato del 26 per cento, passando da 3 570 000 a 4 492 000 unità. Questo incremento, combinato all'evoluzione economica, ha fatto sì che dal 1980 i contributi versati dagli assicurati e dai datori di lavoro siano aumentati di oltre due volte e mezzo, passando da 8,6 a 22,8 miliardi di franchi. Queste risorse, cui si sono aggiunti i contributi, più elevati, dell'ente pubblico e, dal 1999, il punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto, sono state sufficienti a finanziare le maggiori uscite.

Il grafico sottostante illustra l'evoluzione del numero di persone soggette all'obbligo contributivo (gli attivi) e quella delle persone in età pensionabile (beneficiari di rendite) tra il 1980 e il 2004.

Grafico 2.1.1

Numero di persone attive e di beneficiari di rendite; popolazione residente in Svizzera tra il 1980 e il 2004



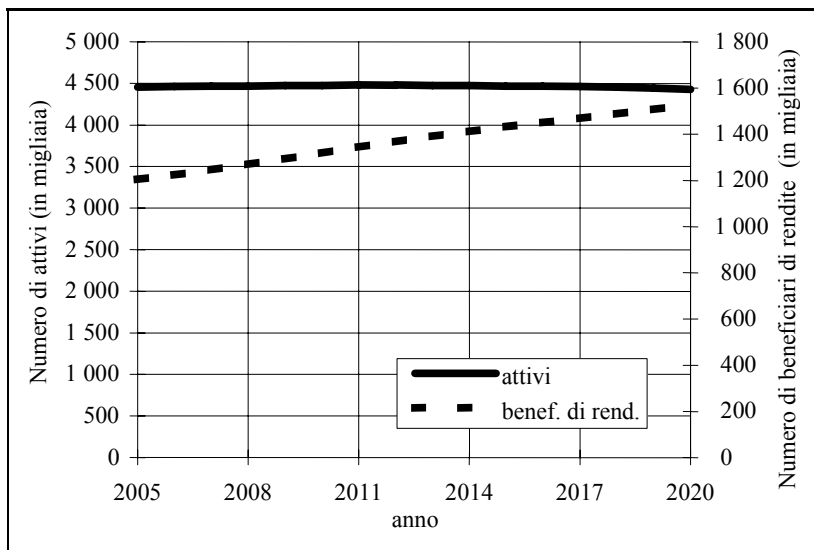
Fonte: statistiche dell'UST

Il grafico mostra che fino al 1995 circa il numero delle persone attive e quello dei beneficiari di rendite sono evoluti in ugual misura. L'aumento di questi ultimi poteva dunque essere compensato grazie al maggior numero di persone tenute a versare contributi. Dal 1995 la progressione della popolazione attiva è rallentata, mentre il numero dei beneficiari di rendite ha continuato a crescere. Il calo dei beneficiari di rendite e l'aumento della popolazione attiva registrati nel 2001 si spiegano con l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne da 62 a 63 anni nel quadro della 10^a revisione dell'AVS.

Come mostra il grafico seguente, la situazione tenderà ad aggravarsi ulteriormente:

Grafico 2.1.2

Numero di persone attive e di beneficiari di rendite; popolazione residente in Svizzera in futuro secondo lo scenario «Tendenza» dell'UST



Fonte: scenario «Tendenza» dell'UST

Il numero dei beneficiari di rendite continuerà ad aumentare, mentre quello delle persone attive stagnerà in un primo tempo per poi addirittura diminuire. L'aumento del numero dei pensionati non potrà più essere compensato mediante il versamento di contributi supplementari, il che porterà a una lacuna di finanziamento, se non si procederà a modifiche di legge.

2.2 Scelta degli scenari

La situazione finanziaria dell'AVS dipende prevalentemente dall'evoluzione economica e demografica. Al fine di valutare le prospettive di questa assicurazione, la Sottocommissione delle questioni matematiche e finanziarie della Commissione federale dell'AVS/AI ha elaborato un rapporto⁸ in cui ha esaminato in tre scenari la possibile evoluzione della situazione finanziaria dell'AVS secondo diverse ipotesi economiche, qualora fosse mantenuta la legislazione attuale. Lo scenario di base corrisponde all'attuale bilancio dell'AVS. Lo scenario «Debole crescita dei salari reali» descrive la situazione in caso di crescita annua dei salari reali pari allo

⁸ Sottocommissione delle questioni matematiche e finanziarie della Commissione AVS/AI, il 3 settembre 2004, complemento fornito dalla Commissione AVS/AI il 23 settembre 2004: «Rapport pour la fixation des scénarii AVS», f/d, UFAS (2004).

0,5 per cento. Lo scenario «Crescita economica più forte» si fonda sull'ipotesi di un'evoluzione economica positiva e di tassi d'attività variabili nel tempo. Per le donne presuppone una crescita del tasso d'attività (espresso in posti di lavoro a tempo pieno). Il tasso d'attività degli uomini, per contro, dovrebbe diminuire, ma in modo meno marcato rispetto all'aumento registrato tra le donne. In questo scenario il numero di persone esercitanti un'attività lucrativa sarà dunque complessivamente più elevato che nello scenario di base.

La crescita economica più vigorosa si spiega con un aumento più elevato dei salari reali e con un'immigrazione più importante, supponendo che il mercato del lavoro svizzero sia in grado di attirare un maggior numero di giovani stranieri.

2.2.1 Scenario di base

Lo scenario di base si fonda sui dati seguenti:

- salari reali: 1 per cento (dal 2010);
- demografia: scenario «Tendenza» A00-2000 dell'Ufficio federale di statistica (UST);
- parametri politici: legislazione attuale;
- rendimento reale degli investimenti: 2 per cento, limitato alla sostanza disponibile per gli investimenti.

In questo modello, partendo da una crescita nominale dei salari del 3 per cento e da un'inflazione del 2 per cento, si ottiene una crescita annua dei salari reali dell'1 per cento. Per gli anni che precedono il 2010, ci si basa sulle previsioni dell'Amministrazione federale delle finanze utilizzate per la pianificazione finanziaria. Da questi dati scaturiscono le ipotesi seguenti sull'evoluzione dei salari e dei prezzi (in %):

Anno	Salari	Prezzi
2005	1,4	1,2
2006	1,8	1,1
2007–2009	2,3	1,5
dal 2010	3,0	2,0

Dal 2005, le rendite sono adeguate ogni due anni.

Non è stato preso in considerazione alcun aumento supplementare dell'IVA.

2.2.2 Scenario «Debole crescita dei salari reali»

Questo scenario si basa sui dati seguenti:

- salari reali: 0,5 per cento;
- demografia: scenario «Tendenza» A00-2000 dell'UST;
- parametri politici: legislazione attuale;
- rendimento reale degli investimenti: 2 per cento, limitato alla sostanza disponibile per gli investimenti.

Contrariamente allo scenario di base, si ipotizza una crescita annua dei salari reali dello 0,5 per cento.

2.2.3 Scenario «Crescita economica più forte»

Questo scenario si basa sui dati seguenti:

- crescita del volume dei salari AVS dell'1,5 per cento, raggiunta grazie a una crescita dei salari reali dell'1,2 per cento e a una migrazione supplementare;
- demografia: scenario «Tendenza» A00-2000 dell'UST;
- variazione delle quote di persone soggette all'obbligo contributivo analoga alla variazione dei tassi d'attività previsti dall'UST, espressi in posti di lavoro a tempo pieno;
- parametri politici: legislazione attuale;
- rendimento reale degli investimenti: 2 per cento, limitato alla sostanza disponibile per gli investimenti.

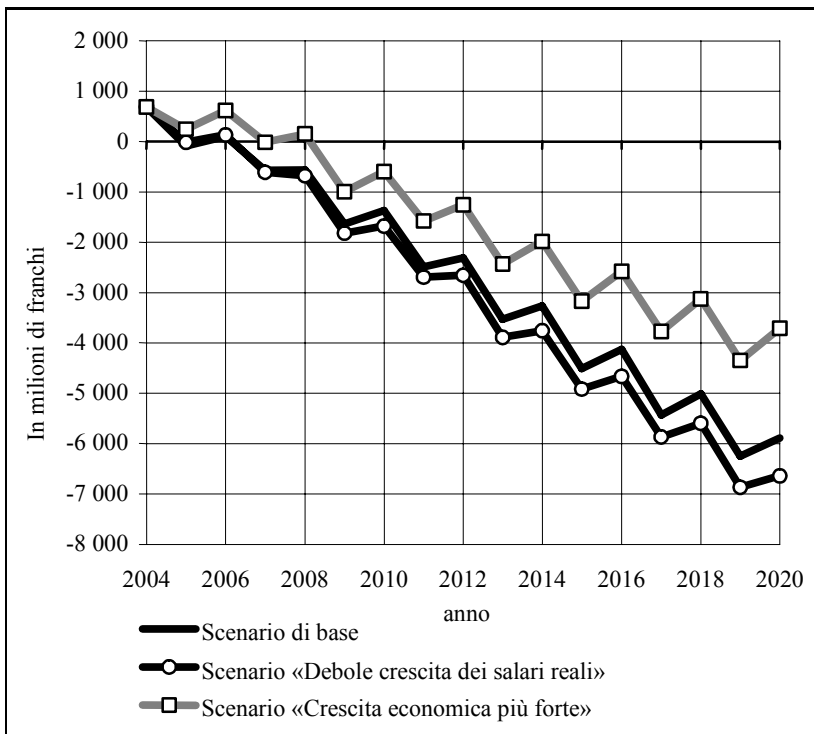
Rispetto a quello di base, in questo scenario le quote percentuali degli assicurati soggetti all'obbligo contributivo sono dinamizzate, in funzione dell'età e del sesso, analogamente ai tassi d'attività previsti dall'UST (scenario «Tendenza»), espressi in posti di lavoro a tempo pieno⁹. Inoltre, è stata scelta una crescita annua dei salari reali dell'1,2 per cento e ci si è scostati dalle proiezioni demografiche dell'UST, aumentando il numero di lavoratori giovani in modo tale che risultasse un aumento del volume dei salari AVS dell'1,5 per cento in media.

2.3 Prospettive finanziarie fino al 2020

In un sistema assicurativo gestito secondo il sistema di ripartizione, le uscite correnti devono poter essere coperte dalle entrate correnti. Il risultato di bilancio, definito come la differenza tra le entrate (senza gli interessi) e le uscite, rivela se vi è una situazione d'equilibrio. L'evoluzione del risultato di bilancio è descritta qui di seguito secondo i tre scenari.

⁹ Ufficio federale di statistica: «Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, de 2000 à 2060» (2002), f/d.

Risultato di bilancio senza gli interessi secondo gli scenari



Il risultato di bilancio è negativo in tutti gli scenari. Questo significa che ben presto, senza modifiche legislative, le entrate correnti (esclusi gli interessi sugli investimenti) non saranno più in grado di coprire le uscite correnti. Ne risulterà un deficit di finanziamento.

Il risultato di bilancio migliora leggermente se si presuppone una crescita economica più forte. Senza modifiche legislative, una crescita economica annua dell'1,5 per cento non basterà pertanto a stabilizzare le finanze dell'AVS a medio termine.

Il conto capitale dell'AVS serve a compensare le lacune provvisorie del finanziamento e a garantire una sufficiente liquidità. L'evoluzione del Fondo è descritta qui di seguito e paragonata in base ai diversi scenari.

Tabella 2.3-1

Anno	Scenario di base		Debole crescita dei salari reali		Crescita economica più forte	
	Conto capitale	in % delle uscite	Conto capitale	in % delle uscite	Conto capitale	in % delle uscite
2004	27 008	88,8	27 008	88,8	27 008	88,8
2005	27 601	87,2	27 679	87,4	27 943	88,3
2006	28 071	88,5	28 183	88,8	28 948	91,2
2007	27 842	84,6	27 913	84,8	29 302	88,7
2008	27 613	83,2	27 568	83,0	29 828	89,5
2009	26 282	75,4	26 049	74,8	29 188	82,7
2010	25 159	72,2	24 601	70,6	28 902	81,9
2011	22 861	62,5	22 082	60,9	27 601	74,5
2012	20 695	56,4	19 551	53,7	26 599	71,6
2013	17 234	44,7	15 704	41,2	24 369	62,3
2014	13 981	36,3	11 918	31,3	22 554	57,7
2015	9 375	23,2	6 868	17,3	19 480	47,4
2016	5 072	12,6	1 975	5,0	16 949	41,4
2017	-650	-1,5	-4 248	-10,4	13 138	30,6
2018	-6 058	-14,5	-10 316	-25,3	9 918	23,2
2019	-12 846	-29,4	-17 805	-41,9	5 373	12,0
2020	-19 398	-44,7	-25 212	-59,7	1 389	3,1

La tabella mostra che, a breve termine, le lacune di finanziamento possono ancora essere coperte grazie agli interessi. A medio termine, tuttavia, il livello del conto capitale diminuirà rapidamente in tutti gli scenari.

Nello scenario di base, il conto inizia a ridursi dal 2009 e nel 2011 scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite annue. Nel 2017, il Fondo avrà un saldo negativo e nel 2020 registrerà un passivo di -19,4 miliardi di franchi.

Lo scenario «Debole crescita dei salari reali» presenta un andamento analogo allo scenario di base. Tuttavia, il conto capitale si ridurrà in modo ancor più marcato registrando nel 2020 un passivo di -25,2 miliardi di franchi.

In caso di diminuzione dei salari reali, le uscite sarebbero inferiori a quelle registrate nello scenario di base; tuttavia, una tale diminuzione avrebbe ripercussioni ancora più importanti sulle entrate.

Nello scenario «Crescita economica più forte», l'aumento dei salari reali si riflette immediatamente sulle uscite attraverso l'indice delle rendite, poiché i pensionati possono beneficiare degli aumenti dei salari reali grazie al meccanismo di adeguamento delle prestazioni. Anche con una crescita degli effettivi in seguito all'aumento della quota percentuale delle persone soggette all'obbligo contributivo, sarebbero necessari in media circa 14 000 immigranti supplementari all'anno affinché il PIL cresca dell'1,5 per cento. La migrazione supplementare si riferisce unicamente ai lavoratori, senza tener conto di eventuali ricongiungimenti familiari.

3.1.1.2 Evoluzione dell'età di pensionamento nell'AVS

Dall'entrata in vigore dell'AVS, nel 1948, l'età di pensionamento degli uomini è sempre stata di 65 anni. L'età di pensionamento delle donne, invece, è stata modificata a più riprese. All'inizio era anch'essa fissata a 65 anni. La rendita per coniugi veniva tuttavia già versata quando l'uomo aveva raggiunto i 65 anni e la donna i 60. In seguito, l'età pensionabile delle donne è scesa a 63 anni nel 1957 e a 62 anni nel 1964. Per quanto concerne la concessione della rendita per coniugi, nel 1979 l'età di pensionamento per le donne è stata innalzata a 62 anni nel quadro delle misure di consolidamento adottate nell'ambito della 9^a revisione dell'AVS.

Il Consiglio federale ha trattato nuovamente la questione dell'età di pensionamento in occasione dei lavori preliminari relativi alla 10^a revisione dell'AVS. Basandosi su un'analisi in cui si dimostrava che le discriminazioni delle donne erano ancora numerose nella società e sul mercato del lavoro, aveva rinunciato a proporre un innalzamento della loro età pensionabile nel messaggio concernente la 10^a revisione, precisando però che la parificazione dell'età di pensionamento di uomini e donne sarebbe stato uno dei temi della prossima importante revisione dell'AVS e che per motivi finanziari non era pensabile adeguare l'età pensionabile degli uomini a quella delle donne (messaggio del 5 marzo 1990, n. 22, FF 1990 II 15 seg.).

In occasione dei dibattiti parlamentari sulla 10^a revisione dell'AVS, le Camere si sono distanziate dal messaggio del Consiglio federale e hanno deciso di aumentare l'età pensionabile delle donne in due tappe, ovvero a 63 anni nel 2001 e a 64 anni nel 2005. Parallelamente, adottando una mozione della Commissione del Consiglio degli Stati per la 10^a revisione dell'AVS («11^a Revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile», del 24 maggio 1994, 94.3175), hanno incaricato l'Esecutivo di proporre nel messaggio sull'11^a revisione dell'AVS l'unificazione dell'età di pensionamento di uomini e donne. Il Consiglio federale ha dato seguito alla richiesta presentando un progetto che prevedeva di innalzare l'età pensionabile delle donne a 65 anni dal gennaio 2009 (messaggio del 2 febbraio 2000, n. 3.1.3.2, FF 2000 1726). Questa misura, benché approvata a larga maggioranza dal Parlamento, è stata una delle ragioni che ha spinto il popolo svizzero a rifiutare l'11^a revisione dell'AVS.

3.1.1.3 Motivi a favore di un'età di pensionamento uniforme a 65 anni

Il dibattito sull'età di pensionamento non può ignorare l'evoluzione demografica (cfr. n. 2.1). Dato l'allungamento della speranza di vita e il debole tasso di natalità, si potrebbe senz'altro esaminare l'eventualità di innalzare in modo generale l'età di pensionamento per consolidare il finanziamento dell'AVS. Per il momento l'adozione di una tale misura non entra tuttavia in linea di conto. L'obiettivo è di armonizzare l'età di pensionamento degli uomini e delle donne al livello attuale di quella degli uomini (65 anni). Questo permetterebbe allo stesso tempo di eliminare una delle due disparità di trattamento tra i sessi¹⁰ tuttora esistenti nell'ambito dell'AVS. D'altro canto vanno però anche considerate le ripercussioni di questa proposta sul mercato del lavoro (cfr. n. 3.1.2.1). L'unificazione dell'età di pensionamento agisce

¹⁰ La seconda disparità riguarda le condizioni di diritto per la concessione di una rendita vedovile.

sull'età di pensionamento effettiva, anche se è un dato di fatto che le persone più anziane possono incontrare difficoltà nel mondo del lavoro.

Il nostro Collegio non può ignorare né i problemi di finanziamento dell'AVS dovuti all'evoluzione demografica né il ruolo dell'età di pensionamento in altri settori, in particolare il mercato del lavoro. Consapevoli degli effetti a volte contraddittori di questi elementi e con l'intenzione di uniformare l'età di pensionamento, siamo convinti che sia giusto e necessario aumentare quella delle donne a 65 anni a partire dal 2009. Proponiamo dunque di procedere alle modifiche di legge necessarie¹¹. Considerando i bisogni individuali dei salariati più anziani e la loro situazione sul mercato del lavoro, prevediamo inoltre, parallelamente, di ampliare in modo generale il modello di pensionamento flessibile (anticipazione o rinvio della rendita, cfr. n. 3.1.2) o di facilitare il pensionamento delle persone di condizione economica modesta introducendo una prestazione di prepensionamento (cfr. il secondo messaggio concernente l'introduzione di una prestazione di prepensionamento (11^a revisione dell'AVS [nuova versione]; FF 2006 1925). A titolo indicativo, va rilevato che nel 2009 le sessantaquattrenni residenti in Svizzera saranno circa 43 000, tra cui 12 000 circa (28%) esercitanti un'attività lucrativa.

L'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne è all'ordine del giorno anche in altri Paesi europei dove si intende adeguarla, come in Svizzera, a quella degli uomini. In Belgio l'età pensionabile delle donne passerà a 64 anni nel 2006 e a 65 anni nel 2009; in Gran Bretagna verrà innalzata progressivamente da 60 a 65 anni tra il 2010 e il 2020. In Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, nei Paesi Bassi, in Portogallo, Spagna e Svezia l'età di pensionamento ordinaria delle donne è già di 65 anni, mentre è addirittura di 67 anni in Norvegia¹².

3.1.2 Anticipazione e rinvio della rendita

3.1.2.1 In generale

Nel primo progetto di 11^a revisione, oltre all'aumento dell'età pensionabile delle donne era stato proposto un pensionamento flessibile socialmente sostenibile. Uno studio commissionato in quest'ambito mostrava, da un lato, le esperienze fatte all'estero in materia di prepensionamento e, dall'altro, analizzava le ripercussioni finanziarie di un cambiamento dell'età di pensionamento AVS sugli altri rami delle assicurazioni sociali, sull'aiuto sociale, sulle finanze dello Stato e sul mercato del lavoro, delle merci e dei servizi¹³. Le esperienze fatte in altri Paesi insegnano che l'età di pensionamento ordinaria è solo uno dei fattori che determinano il momento in cui le persone vanno effettivamente in pensione. Vi sono altri elementi – quali le risorse personali (situazione finanziaria e sociale, stato di salute), le preferenze personali, la politica aziendale in materia di previdenza e di personale, la situazione occupazionale, il clima sociale o ancora l'esistenza di un'economia sotterranea – che svolgono un ruolo importante. Quando la situazione sul mercato del lavoro è tesa, si

¹¹ Le modifiche concernono le disposizioni sul diritto alle prestazioni e quelle sull'obbligo di versare i contributi.

¹² MISSOC. La protezione sociale negli Stati membri dell'UE e dello SEE.

¹³ Stefan Spycher. Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentalalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Rapporto di ricerca n. 5/97. UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, 3003 Berna, n. 318.010.5/97d (solo in tedesco).

constatata un abbassamento dell'età effettiva di pensionamento e lo sfruttamento di tutte le possibilità d'anticipazione della rendita.

Anche se in Svizzera i giovani sono maggiormente toccati dalla disoccupazione, le persone di una certa età hanno spesso difficoltà a rimanere nella vita attiva fino all'età di pensionamento ordinaria, sia perché non si sentono più in grado di soddisfare le nuove esigenze, sia perché effettivamente non lo sono più o perché sono vittime di misure di ristrutturazione. Quando persone di più di 50 anni perdono il loro impiego, la probabilità che rimangano a lungo disoccupate è particolarmente elevata ed è quindi anche maggiore il rischio che vedano estinguersi il loro diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Per queste persone, una volta esaurito il diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, vi è un reale pericolo di dover dipendere dall'aiuto sociale fino all'età di pensionamento se non dispongono di mezzi sufficienti per il prepensionamento grazie al capitale della previdenza professionale e ai loro risparmi. La flessibilizzazione dell'età di pensionamento ha l'obiettivo di facilitare l'accesso alla rendita alle persone confrontate a problemi sul mercato del lavoro a causa dell'età.

Nel 1996, secondo la statistica dei redditi AVS, il 79,1 per cento degli uomini tra i 60 e i 64 anni residenti in Svizzera versava contributi in qualità di salariato o di lavoratore indipendente. Nel 1990 la quota era dell'86,6 per cento. Durante lo stesso periodo, il numero di beneficiari di rendite d'invalidità nella fascia d'età in questione è passata dal 14,4 al 16,3 per cento (in base al registro delle rendite e all'aggiornamento dell'UST). La differenza tra l'età di pensionamento ordinaria e l'età in cui le persone lasciano effettivamente il mondo del lavoro è cresciuta costantemente tra il 1990 e il 1996. Si osserva la stessa tendenza in tutti gli Stati dell'OCSE. In un confronto a livello internazionale, il tasso d'attività dei salariati anziani in Svizzera rimane tuttavia molto elevato¹⁴. L'evoluzione futura dipenderà in gran parte dall'andamento della congiuntura.

La modifica del disciplinamento sul pensionamento flessibile, presentata nel numero 3.1.2.3, limita gli incentivi alla cessazione prematura dell'attività lucrativa. La misura esposta nel numero 3.1.5.1, che prevede l'impiego parziale dei contributi versati dai pensionati attivi per l'aumento delle rendite, intende promuovere l'esercizio di un'attività lucrativa oltre l'età di pensionamento. Le proposte del pacchetto di misure previsto in favore dei lavoratori più anziani si spingeranno ancora oltre e saranno esaminate in un progetto separato.

3.1.2.2 Disciplinamento vigente

Il diritto vigente prevede già una certa forma di pensionamento flessibile. La riscossione della rendita di vecchiaia può essere anticipata di uno o due anni, cosicché gli uomini possono andare in pensione a partire da 63 anni e le donne da 62. Vi è però anche la possibilità di posticipare (rinviare) il pensionamento da uno a cinque anni. Se l'anticipazione implica una riduzione attuariale della rendita, il suo posticipo dà diritto, secondo lo stesso principio, ad una maggiorazione.

¹⁴ Per quanto riguarda la categoria degli uomini di età compresa tra i 60 e i 64 anni, la Svizzera occupa il secondo posto, dietro l'Islanda.

L'aliquota di riduzione attuariale è del 6,8 per cento per anno d'anticipazione (art. 56 cpv. 2 OAVS)¹⁵. Per le donne nate prima del 1948 si applica un'aliquota di riduzione pari alla metà, ovvero del 3,4 per cento per anno d'anticipazione, concessione fatta loro nel quadro della 10^a revisione dell'AVS¹⁶.

Numerosi assicurati hanno un interesse legittimo a che le possibilità di pensionamento flessibile siano ampliate. Sempre più sovente viene espresso il desiderio di lasciare la vita attiva in modo progressivo. Considerata la situazione finanziaria dell'AVS, la flessibilizzazione dell'età di pensionamento deve rispettare il principio della neutralità dei costi.

A tal fine, l'importo della rendita dovrà essere ridotto (in caso d'anticipazione) o maggiorato (in caso di rinvio) esclusivamente in base a criteri attuariali.

3.1.2.3 Caratteristiche del nuovo modello di anticipazione

La soluzione proposta si distingue dal sistema attuale sotto due aspetti:

- non solo le donne, bensì anche gli uomini potranno anticipare la rendita intera di vecchiaia a 62 anni. Poiché l'età di pensionamento sarà uguale per tutti, ciascuno potrà anticipare di 3 anni, al massimo, la riscossione della rendita intera (dunque al massimo 36 rendite mensili intere);
- potranno essere anticipate sia la riscossione della rendita intera che quella della metà della rendita (anticipazione parziale). L'anticipazione della metà della rendita può intervenire al più presto all'età di 60 anni. È dunque possibile anticipare al massimo di 5 anni la riscossione della metà della rendita (dunque al massimo 60 mezze rendite mensili). I due tipi di anticipazione, intera e parziale, potranno essere combinati al massimo fino a concorrenza di 36 rendite mensili intere.

Come previsto dal diritto vigente, in caso di anticipazione l'importo della rendita deve essere ridotto (cfr. n. 3.1.2.2). È inoltre mantenuta la possibilità di compensare parzialmente o completamente tale riduzione mediante le prestazioni complementari (art. 2a e 3c LPC).

La possibilità di riscuotere una rendita anticipata ridotta dell'AVS, completandola eventualmente con prestazioni complementari, va assolutamente distinta dalla nuova prestazione di prepensionamento sancita nelle PC (cfr. il secondo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione]); FF 2006 1925). Questi due sistemi coesistono, senza però poter essere combinati o cumulati. Gli assicurati che scelgono la prestazione di prepensionamento non potranno dunque percepire allo stesso tempo la rendita anticipata ridotta dell'AVS. Lo stesso dicasi per i beneficiari di una rendita anticipata AVS che ricevono simultaneamente prestazioni complementari nell'ambito del sistema ordinario: questi ultimi non avranno diritto a una prestazione

¹⁵ Un'aliquota di riduzione unica è stata introdotta con la 10^a revisione dell'AVS. Non si fanno più distinzioni in funzione del sesso o della durata dell'anticipazione (per l'ultimo anno d'anticipazione la riduzione dovrebbe essere più importante rispetto al primo anno). Di conseguenza, essendo la speranza di vita delle donne più elevata di quella degli uomini, è possibile diminuire l'aliquota di riduzione applicata per gli uomini.

¹⁶ In virtù delle disposizioni transitorie della 10^a revisione, le donne che richiederanno l'anticipazione della rendita prima del 1° gennaio 2010, vedranno le proprie prestazioni ridotte del 3,4 per cento e non del 6,8 per cento.

di prepensionamento. L'assicurato che desidera anticipare il pensionamento dovrà dunque scegliere la soluzione più favorevole.

3.1.2.4 **Riduzione della rendita**

La riduzione della rendita in caso di riscossione anticipata deve corrispondere a un rimborso in forma rateale dell'«anticipo» accordato sulla rendita di vecchiaia. Questo è l'unico modo per garantire la neutralità dei costi per l'assicurazione. La prestazione anticipata deve dunque essere ridotta secondo criteri attuariali, tenendo conto del numero di rendite «anticipate», in altre parole della durata dell'anticipazione, e del periodo a disposizione per il rimborso, ossia della speranza di vita residua all'inizio dell'anticipazione.

Il sistema proposto non prende in considerazione fin dall'inizio la perdita di contributi durante il periodo d'anticipazione. Se è vero che l'obbligo contributivo terminerà (come è il caso attualmente) solo una volta raggiunta l'età di pensionamento ordinaria, e questo anche in caso di anticipazione della rendita, va detto anche che le persone che scelgono questa opzione verseranno di regola contributi solamente in qualità di persone senza attività lucrativa. Questi contributi sono generalmente inferiori a quelli versati dagli assicurati attivi¹⁷. Una perdita di contributi potrebbe essere colmata sommariamente, applicando aliquote di riduzione più elevate in funzione delle perdite previste per il periodo d'anticipazione. È tuttavia più corretto e più equo calcolare nuovamente l'importo della rendita alla fine dell'anticipazione, prendendo in considerazione gli importi effettivamente versati durante il periodo corrispondente, un'operazione che permette di integrare la perdita sui contributi. Con il nuovo calcolo al raggiungimento dell'età di pensionamento si evita inoltre di privilegiare le persone – di cittadinanza svizzera o straniera – che durante il periodo d'anticipazione non risiedevano in Svizzera e che, di conseguenza, non hanno più versato alcun contributo all'assicurazione. Effettuando un nuovo calcolo al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento, le rendite versate a questa categoria di assicurati risulteranno sempre sensibilmente inferiori in seguito alle lacune contributive. Se la perdita di contributi fosse compensata in modo sommario, applicando un tasso di riduzione più elevato, i periodi in cui non è stato versato alcun contributo non potrebbero essere adeguatamente considerati. Le persone residenti all'estero che decidono di anticipare la riscossione della rendita sarebbero così privilegiate rispetto a quelle residenti in Svizzera, in particolare se la durata d'anticipazione è lunga.

Di conseguenza, la riduzione della rendita è calcolata unicamente in funzione della durata dell'anticipazione e della speranza di vita residua all'inizio del periodo d'anticipazione¹⁸.

¹⁷ Le persone che non esercitano alcuna attività lucrativa pagano un contributo «secondo le loro condizioni sociali» (art. 10 cpv. 1 LAVS). Concretamente, i loro contributi sono determinati in base alla sostanza e al reddito conseguito in forma di rendita (cfr. art. 28 OAVS). Nel caso delle persone coniugate, per ciascun coniuge si prende in considerazione la metà della sostanza e del reddito conseguito in forma di rendita della coppia. Le prestazioni proprie all'assicurazione (rendite AVS/AI e prestazioni complementari) non rientrano in questo reddito.

¹⁸ La speranza di vita residua evolve molto lentamente (aumenta di circa un anno ogni decennio) e può dunque essere compensata mediante adeguamenti periodici del tasso di riduzione.

Con una speranza di vita residua media di 20 anni all'inizio del periodo d'anticipazione (18 anni per gli uomini, 23 anni per le donne) si ottengono le aliquote di riduzione seguenti:

Durata d'anticipazione	1 anno	2 anni	3 anni	4 anni	5 anni
Aliquota di riduzione	5,5 %	10,0 %	14,4 %	18,4 %	22,0 %

Se si volesse tener conto anche della differenza tra la speranza di vita residua delle donne e degli uomini, le aliquote di riduzione per gli uomini dovrebbero essere aumentate dell'11 per cento circa (l'equivalente di 0,7 punti percentuali in caso d'anticipazione di un anno) e quelle per le donne ridotte di circa il 13 per cento (l'equivalente di 0,8 punti percentuali in caso d'anticipazione di un anno).

3.1.2.5 Rinvio della rendita

Per quanto riguarda il rinvio della rendita, attualmente fissato ad un massimo di cinque anni (art. 39 LAVS), non desideriamo prolungarne la durata. In effetti, è abbastanza raro che gli assicurati decidano di far valere questo diritto; l'estensione delle possibilità in quest'ambito non sembra dunque corrispondere a un bisogno reale. Bisogna però prevedere la possibilità di rinviare la rendita anche per un periodo inferiore ad un anno o di rinviarla solo parzialmente. In questo caso, come già accade attualmente, l'importo della rendita verrà aumentato in misura pari al controvalore attuariale delle prestazioni non riscosse.

3.1.2.6 Anticipazione parziale e rinvio parziale della rendita di vecchiaia

Contrariamente a quanto contemplato dalla legge vigente, va introdotta la possibilità di anticipare o rinviare parzialmente la rendita. Il Consiglio federale ritiene legittimo il desiderio, sovente espresso, di andare verso il pensionamento in modo graduale. L'anticipazione o il rinvio parziali permetterebbero di evitare un passaggio troppo brusco dalla vita professionale al pensionamento. Questa procedura è utile sia alla persona interessata, che può prepararsi meglio alla sua nuova vita, che all'impresa, che potrà beneficiare più a lungo delle conoscenze del collaboratore. La fase di transizione può tra l'altro essere utilizzata per risolvere la questione della sua successione.

In questo contesto si deve tuttavia tener conto degli aspetti concreti legati all'attuazione, che pongono dei limiti al frazionamento della rendita anticipata o rinviata. Per questo motivo proponiamo di introdurre la possibilità di anticipare o rinviare la riscossione della metà della rendita di vecchiaia, opzione peraltro già prevista nel quadro del primo progetto di 11^a revisione dell'AVS e accolta a maggioranza in modo favorevole.

La fase d'anticipazione della riscossione della metà della rendita non deve superare la durata massima prevista per il rinvio della rendita. Questo significa dunque che l'anticipazione può iniziare al più presto a 60 anni; essa può essere combinata con l'anticipazione della rendita intera, per un totale massimo di 36 rendite mensili intere.

Opzioni d'anticipazione della rendita AVS secondo l'età

Pensionamento (parziale) all'età di	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
60 anni	½				
61 anni	½	½			
62 anni	½	½	½ o 1		
63 anni	½	½ o 1	½ o 1	½ o 1	
64 anni	½ o 1	½ o 1	½ o 1	½ o 1	½ o 1

Così, chi sceglie l'anticipazione parziale a 60 anni può ancora decidere di anticipare la riscossione della rendita intera a 64 anni. L'assicurato che anticipa la riscossione della metà della rendita solo a 61 anni può invece, se lo desidera, riscuotere la rendita intera già a 63 anni.

In caso di anticipazione parziale, la riduzione si applica unicamente alle parti di rendita anticipate. Le parti anticipate più tardi subiranno dunque una riduzione proporzionalmente inferiore e quelle non percepite rimarranno intatte. Per quanto concerne il rinvio parziale e la conseguente maggiorazione dell'importo versato si applicano regole analoghe.

3.1.3 Livello del Fondo di compensazione AVS

Secondo il diritto attuale, il capitale del Fondo di compensazione AVS deve coprire le uscite di un anno; un grado di copertura inferiore, pur non essendo escluso a priori, deve costituire l'eccezione (art. 107 cpv. 3 LAVS). Dal 1994, tuttavia, il grado di copertura non ha più raggiunto l'importo prescritto. Per questa ragione, il problema del livello insufficiente del Fondo di compensazione è già stato trattato nel quadro della prima versione dell'11ª revisione dell'AVS, bocciata in votazione popolare. Seguendo il parere del professor Heinz Schmid, il Parlamento aveva allora deciso di ridurre la quota di copertura del Fondo dal 100 al 70 per cento. In effetti, nella sua perizia del 19 maggio 1998 «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV», il professor Heinz Schmid era giunto alla conclusione che il grado di copertura minimo ammissibile per il Fondo di compensazione AVS dovrebbe essere del 45 per cento delle uscite annue dell'assicurazione, ma che un grado pari al 70 per cento costituirebbe il valore ottimale. Questi valori sono determinati nel modo seguente: il Fondo di compensazione deve innanzitutto comprendere una riserva di sicurezza e di fluttuazione pari almeno al 15 per cento delle uscite annue (valore ottimale 20 %). A questo importo va aggiunta una riserva di finanziamento e di transizione, che ha un ruolo essenziale per il Fondo. Questa riserva è calcolata in base a modelli che prendono in considerazione diverse ipotesi sul livello dei salari e dei prezzi, l'evoluzione demografica e le modalità di adeguamento delle rendite. Secondo gli scenari più pessimisti, sull'arco di un anno il Fondo potrebbe subire al massimo una riduzione equivalente al 10 per cento delle uscite annue. D'altra parte, va presa in considerazione la durata necessaria per portare a termine il processo legislativo teso a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione, che, tenendo conto della durata media di tali procedure, sarà di circa tre anni. Così, per realizzare effettivamente il suo obiettivo, la riserva di finanziamento e di transizione deve

raggiungere almeno il 30 per cento delle uscite annue (3 anni \times 10 % di riduzione). Applicando il principio di prudenza, tuttavia, il 50 per cento delle suddette uscite (5 anni \times 10 % di riduzione) costituirebbe il valore ideale. La somma di questi due valori ideali permette di definire il grado di copertura ottimale del Fondo, ossia il 70 per cento (20 % riserva di sicurezza e di fluttuazione + 50 % riserva di finanziamento e di transizione = 70 %).

Attualmente, il Fondo copre ancora l'87 per cento circa delle uscite annue, ma si prevede che diminuirà costantemente fino a scendere al di sotto del 70 per cento verso il 2011 (secondo lo scenario finanziario di base descritto nel n. 2.2.1 e lo scenario finanziario «Debole crescita dei salari reali» descritto nel n. 2.2.2) o il 2013 (secondo lo scenario «Crescita economica più forte» descritto nel n. 2.2.3). In seguito, se non saranno adottati provvedimenti per consolidare a lungo termine le finanze dell'AVS, il livello del Fondo diminuirà sempre più velocemente, ritrovandosi al di sotto della soglia del 45 per cento verso il 2014–2016.

Come già menzionato in precedenza, il tema del consolidamento finanziario a medio e lungo termine verrà trattato nella revisione successiva, che implicherà un'ampia riforma della legge (dovrebbe essere sottoposta al Parlamento nel 2008 o nel 2009).

Se si prescinde dalla possibilità di attribuire all'AVS la parte dei proventi della vendita dell'oro della BNS spettante alla Confederazione, è illusorio pensare che il Fondo possa a breve termine ritrovare un grado di copertura del 100 per cento delle uscite annue. Dato che inoltre non è necessario mantenere una copertura così elevata, il nostro Collegio propone di fissare il livello richiesto al 70 per cento, soluzione già accettata dal Parlamento nel quadro dei dibattiti sul primo progetto di 11^a revisione dell'AVS. Intendiamo inoltre modificare le modalità di adeguamento delle rendite (cfr. n. 3.1.4) al fine di frenare la rapida erosione del Fondo prevista a partire dal 2014–2016 e di garantire l'esistenza del sistema fino a che la grande riforma espleti i suoi effetti.

Questi provvedimenti saranno efficaci soltanto se le finanze dell'AI verranno risanate rapidamente e a lungo termine. In caso contrario, l'aumento costante del debito dell'AI, che grava il Fondo AVS, causerà seri problemi di liquidità che potrebbero minacciare sia la stabilità dell'AI che quella dell'AVS.

3.1.4 Ritmo di adeguamento delle rendite AVS/AI

3.1.4.1 Contesto

Secondo il diritto vigente (art. 33^{er} LAVS), il nostro Collegio adegua le rendite ordinarie all'evoluzione dei prezzi e dei salari di regola ogni due anni all'inizio dell'anno civile. L'entità dell'aumento è definita in base all'evoluzione dell'indice misto, ossia la media aritmetica dell'indice dei salari e dell'indice dei prezzi. Questo metodo di adeguamento permette ai beneficiari di rendite di mantenere il loro potere d'acquisto e di partecipare all'incremento della produttività. Le nuove rendite e quelle in corso sono trattate allo stesso modo per evitare che il sistema delle rendite cambi da una classe di età all'altra, con importi minimi e massimi ogni volta diversi. Questo metodo di adeguamento è applicato dal 1980 (9^a revisione dell'AVS).

Secondo le disposizioni vigenti, il ritmo biennale è interrotto unicamente quando il rincaro annuo supera il 4 per cento. Questo valore soglia è stato introdotto il

1° gennaio 1992¹⁹. In precedenza, l'adeguamento poteva essere anticipato solo se l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC) aveva fatto registrare una crescita superiore all'8 per cento. Nel contempo, è stato abbandonato il limite minimo per un adeguamento al di là del termine di due anni (aumento dell'IPC sull'arco di due anni inferiore al 5 %).

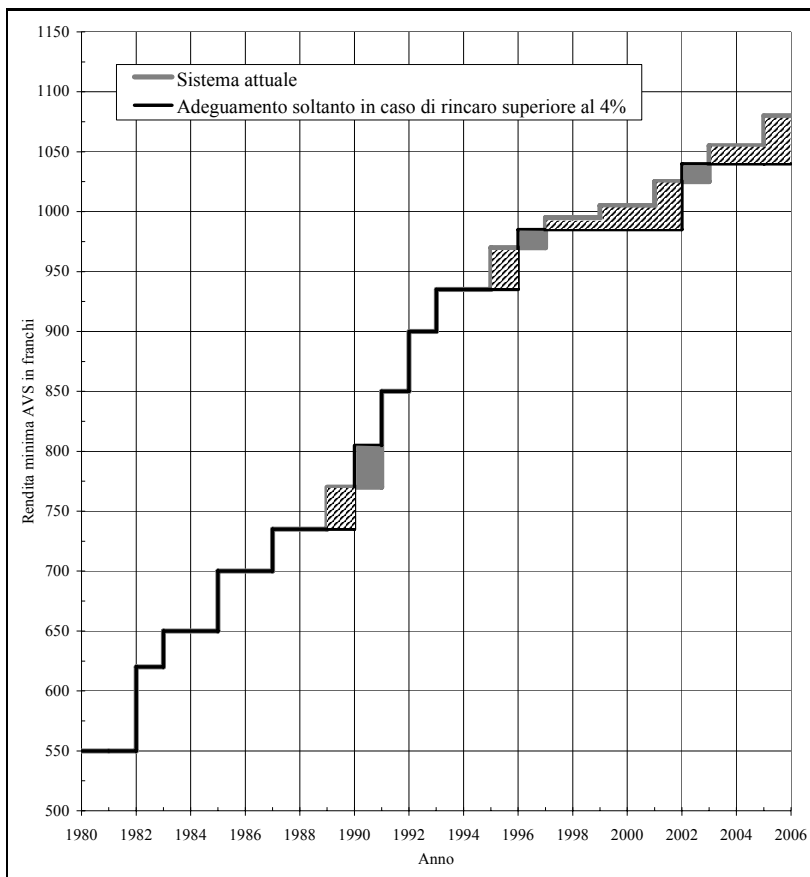
3.1.4.2 Adeguamento in base ai mezzi disponibili invece dell'adeguamento biennale automatico

Il disciplinamento vigente parte dal principio che non si può pretendere dai beneficiari di rendite di rinunciare a un adeguamento delle prestazioni in caso di rincaro superiore al 4 per cento. Il nostro Collegio è però del parere che questo limite debba anche costituire la soglia sotto la quale si può esigere tale rinuncia dai pensionati se la situazione finanziaria dell'AVS dovesse diventare tesa, e questo indipendentemente dal periodo trascorso (un anno o più) fino a che l'erosione del potere d'acquisto superi la soglia di tolleranza. Il passaggio da un adeguamento biennale automatico delle rendite a un adeguamento unicamente in caso di rincaro superiore al 4 per cento permette di frenare notevolmente le uscite dell'AVS, in particolare durante i periodi di debole inflazione, situazione registrata in Svizzera dal 1992. Inoltre, il sacrificio chiesto ai beneficiari di rendite è modesto, poiché in concreto con questo tipo di misure l'adeguamento medio delle rendite al potere d'acquisto diminuisce solo leggermente.

Il grafico qui di seguito illustra, sulla base degli indici dei prezzi e dei salari rilevati dal 1980, l'evoluzione delle rendite complete minime in funzione di un adeguamento secondo la norma in vigore, da un lato, e di un adeguamento unicamente in caso di rincaro superiore al 4 per cento, dall'altro.

¹⁹ LF del 13 dicembre 1991 (FF 1991 I 181).

Importo delle rendite complete minime: evoluzione secondo il diritto vigente e in caso di adeguamento soltanto quando il rincaro supera il 4 per cento (1980–2005)



- Oneri supplementari rispetto al sistema attuale
- ▨ Risparmi rispetto al sistema attuale

Il periodo osservato può essere suddiviso in due sottoperiodi: il primo con un'inflazione relativamente elevata (1980–1992 con un rincaro annuo medio del 3,6%), il secondo con un'inflazione piuttosto contenuta (1993–2005 con un rincaro annuo medio dell'1,1%). Durante il primo sottoperiodo i due metodi di adeguamento portano agli stessi risultati, con un'unica eccezione (nel 1989, con il sistema del 4 per cento di rincaro non si sarebbe proceduto ad alcun adeguamento, contrariamente al sistema attuale; tuttavia, questa differenza è compensata l'anno successivo). Durante il sottoperiodo caratterizzato da un'inflazione contenuta, l'applicazione del metodo del «rincaro superiore al 4 per cento» avrebbe permesso di rinunciare a

diversi adeguamenti delle rendite, ad esempio tra il 1996 e il 2001 e tra il 2002 e il 2005.

Il potere d'acquisto medio permette di misurare il grado medio di compensazione del rincaro in corso. Come emerge dalla tabella di seguito, in entrambi i sistemi d'adeguamento il potere d'acquisto medio corrisponde al 97 per cento circa nel periodo tra il 1980 e il 1992 con una forte inflazione. Durante il periodo caratterizzato da un'inflazione contenuta, con il metodo del «rincaro superiore al 4 per cento» il potere d'acquisto medio corrisponde al 98 per cento e questo nonostante il fatto che gli adeguamenti delle rendite siano molto distanti l'uno dall'altro. Il potere d'acquisto medio è dunque superiore rispetto al periodo di forte rincaro.

Potere d'acquisto medio annuo (in %) secondo le modalità d'adeguamento e il periodo

	Diritto vigente	Rincaro di oltre il 4 %
Periodo 1980–1992	97,0	97,1
Periodo 1993–2005	98,9	98,0

L'ampiezza della riduzione delle uscite resa possibile dalle nuove modalità di adeguamento delle rendite dipenderà (ossia dopo un rincaro di più del 4 %) essenzialmente dall'evoluzione effettiva dei prezzi. Le previsioni in merito sono dunque contrassegnate da una certa incertezza. Nonostante ciò, partendo dall'ipotesi che in futuro il rincaro medio si situerà tra l'1 e il 3 per cento, i risparmi potenziali previsti a lungo termine dovrebbero corrispondere allo 0,8 per cento circa della somma delle rendite annue. Rispetto al volume delle rendite del 2007 (ai prezzi del 2005), i risultati ottenuti possono essere quantificati come segue:

Riduzione annua media degli oneri in milioni di franchi

	Assicurazione	Confederazione	Cantoni	Totale
AVS	208 (80 %)	43 (16,36 %)	9 (3,64 %)	260
AI	29 (50 %)	22 (37,5 %)	7 (12,5 %)	58

Vista la posta in gioco, appare evidente che la modifica delle modalità di adeguamento summenzionata costituisce uno strumento adeguato per frenare, in caso di necessità, le uscite dell'AVS.

Come spiegato in precedenza, se il grado di copertura del Fondo di compensazione AVS supera il 70 per cento delle uscite annue, l'equilibrio finanziario dell'assicurazione non è direttamente minacciato e fintantoché questo valore non scende sotto la soglia minima ammessa del 45 per cento non è indispensabile ricorrere a provvedimenti incisivi per ristabilirlo.

Per questo motivo, nell'immediato il nostro Collegio non intende semplicemente abbandonare l'attuale sistema di adeguamento delle rendite, ma propone di completarlo adottando due misure cautelari, la prima per i casi in cui la situazione finanziaria dell'assicurazione dovesse deteriorarsi in modo preoccupante, la seconda, come misura estrema, nel caso in cui la liquidità del sistema fosse in pericolo:

Adeguamento unicamente in caso di rincaro superiore al 4 per cento se il livello del Fondo scende sotto il 70 per cento

L'adeguamento biennale automatico delle rendite secondo l'indice misto sarà sospeso se il livello del Fondo AVS scenderà sotto il 70 per cento. Le rendite saranno allora adeguate solo quando il rincaro registrato dall'ultimo aumento avrà superato il 4 per cento. Per determinare il rincaro ci si baserà, da un lato, sull'indice svizzero dei prezzi al consumo determinante in occasione dell'ultimo adeguamento e, dall'altro, sull'indice rilevato alla fine di giugno dell'anno in corso. Se dal confronto dovesse emergere che la soglia del 4 per cento è stata superata si farà il necessario per adeguare le rendite all'inizio dell'anno civile successivo. L'importo dell'adeguamento verrà sempre calcolato applicando l'indice misto. Questo metodo di adeguamento resterà in vigore fino a quando il Fondo AVS avrà ritrovato il grado di copertura prescritto del 70 per cento.

Sospensione degli adeguamenti se lo stato del Fondo scende al di sotto del 45 per cento

Nel caso in cui il livello del Fondo AVS dovesse scendere sotto la soglia minima ammessa del 45 per cento, il nostro Collegio propone di sospendere completamente l'adeguamento delle rendite fino a quando la situazione finanziaria dell'assicurazione non sia migliorata al punto da permettere almeno un adeguamento secondo il metodo del «rincaro superiore al 4 per cento». Se una tale situazione dovesse verificarsi, proporremo al Parlamento di adottare immediatamente le misure necessarie al risanamento.

Nel quadro di questi provvedimenti, i beneficiari di rendite non dovranno fare alcun sacrificio se lo stato delle finanze dell'AVS non lo richiederà. Un sacrificio moderato sarà chiesto loro se la situazione finanziaria si deteriorerà sensibilmente: per l'adeguamento delle rendite dovranno attendere più a lungo rispetto a oggi. L'aumento delle rendite continuerà però a essere calcolato secondo le modalità attuali, vale a dire per metà in funzione dell'evoluzione dei prezzi e per metà in funzione dell'evoluzione dei salari, in modo che i beneficiari di rendite possano continuare a beneficiare, almeno parzialmente, della crescita economica.

In base alle previsioni attuali e prendendo in considerazione le ripercussioni finanziarie della presente revisione, le rendite potranno essere adeguate per l'ultima volta secondo il sistema biennale in vigore nel 2011 (scenario di base e scenario «Debole crescita dei salari reali») o al più tardi nel 2013 (scenario «Crescita economica più forte»). In seguito, lo stato del Fondo permetterà ancora un adeguamento in base al metodo del «rincaro superiore al 4 per cento». Nello scenario «Debole crescita dei salari reali», gli adeguamenti dovranno essere interrotti già nel 2015, mentre nello scenario «Crescita economica più forte» la sospensione interverrà solo a partire dal 2017.

Senza adottare provvedimenti eccezionali, la sospensione dell'adeguamento delle rendite potrà dunque essere evitata solo se la grande revisione di consolidamento finanziario entrerà in vigore alla data prevista, ossia nel 2012 o nel 2013. In effetti, nulla lascia presagire che l'evoluzione economica a breve e a medio termine sarà così favorevole da far sì che le entrate dell'AVS siano sufficienti per mantenere il Fondo AVS a un livello tale da permettere ancora un adeguamento delle rendite.

Per calcolare lo stato determinante del Fondo di compensazione AVS, non vanno presi in considerazione versamenti unici e straordinari, come un eventuale trasferi-

mento all'AVS da parte della Confederazione dell'utile proveniente dalla vendita dell'oro della Banca nazionale. A nostro avviso, un'iniezione di mezzi finanziari di questa natura non deve mettere in dubbio l'adozione di misure strutturali necessarie per il risanamento dell'AVS.

3.1.5 Altre modifiche nel settore delle prestazioni

3.1.5.1 Soppressione della franchigia per i pensionati attivi

Dal 1979, i titolari di una rendita di vecchiaia ancora attivi sono nuovamente assoggettati all'obbligo contributivo. Secondo l'articolo 4 capoverso 2 LAVS, il Consiglio federale può tuttavia escludere dal calcolo dei contributi il loro reddito sino a concorrenza di una volta e mezza la rendita minima di vecchiaia. Da un lato, con la franchigia si intendeva sgravare i beneficiari di una rendita di vecchiaia AVS che per ragioni economiche avevano bisogno di conseguire un reddito supplementare. Dall'altro, si era tenuto conto del fatto che i contributi dovuti in età di pensionamento non rientravano più nel calcolo della rendita e non davano pertanto diritto a prestazioni maggiori.

L'importo della franchigia, attualmente di 1400 franchi al mese o di 16 800 franchi all'anno, non è più stato adeguato dal 1996. Siccome la franchigia è accordata per ciascun impiego, le persone in età pensionabile al servizio di più datori di lavoro possono, all'occorrenza, dedurre persino un importo più elevato. Attualmente, sono circa 80 000 le persone in età pensionabile che esercitano un'attività lucrativa (il numero di donne raggiunge quasi quello degli uomini). Grazie alla franchigia il 30 per cento di esse non versa contributi AVS/AI/IPG. Il rimanente 70 per cento, dopo deduzione della franchigia, versa i contributi ordinari sul reddito. Tuttavia, la legislazione in vigore non prende in considerazione questi contributi né per colmare eventuali lacune contributive né per aumentare l'importo delle prestazioni versate. Questa situazione, spesso giudicata iniqua, ha dato adito a discussioni nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS, bocciata poi in votazione popolare. Nella sua versione iniziale, il messaggio prevedeva unicamente la soppressione della franchigia accordata alle persone in età pensionabile. Il Parlamento aveva introdotto una disposizione supplementare che conferiva all'Esecutivo la competenza di prevedere un aumento della rendita di vecchiaia versata a persone che non percepiscono l'importo massimo, sulla base dei contributi versati e dei periodi di contribuzione compiuti in età pensionabile. Il nostro Collegio propone di riprendere questa modifica nella nuova revisione.

Proponiamo nuovamente la soppressione della franchigia accordata ai pensionati attivi con la possibilità di aumentare l'importo delle rendite, misura accettata dal Parlamento e non contestata in occasione dell'ultima revisione. Siccome l'AVS è retta dal principio di solidarietà, è giusto che la generazione degli anziani sia trattata come i giovani e partecipi normalmente al finanziamento dell'AVS. Inoltre, la solidarietà dei pensionati che percepiscono la rendita massima va a vantaggio degli altri assicurati.

Dall'introduzione della franchigia, la situazione dei pensionati che esercitano un'attività lucrativa è cambiata. Le loro condizioni economiche sono migliorate e la franchigia accordata a questa categoria di persone non si giustifica più sotto questo punto di vista. La maggioranza dei pensionati che esercita un'attività lucrativa non

lo fa più per necessità economiche. Grazie alla previdenza professionale obbligatoria, gran parte dei salariati dispone ormai, oltre alla rendita AVS, di una rendita di vecchiaia del 2° pilastro. Negli ultimi anni, è emerso inoltre che i pensionati non sono (più) maggiormente colpiti dalla povertà rispetto alle generazioni più giovani.

Una franchigia generalizzata su eventuali redditi da attività lucrativa non permette praticamente di ridurre la povertà degli anziani, compito affidato piuttosto alle prestazioni complementari, adeguate ai bisogni individuali. Siamo inoltre del parere che la possibilità di migliorare le rendite grazie al computo dei contributi versati durante il pensionamento permetterà di migliorare durevolmente la loro situazione economica. Contrariamente al disciplinamento attuale, secondo cui tutti i pensionati esercitanti un'attività lucrativa beneficiano della franchigia indipendentemente dalle loro condizioni economiche, questa misura favorisce in modo mirato i pensionati che vivono in condizioni più precarie. Anche le persone con redditi medi o piuttosto elevati possono però trarre vantaggio dalle misure proposte. Infatti, pagando i contributi dopo aver raggiunto l'età di pensionamento possono compensare eventuali lacune contributive (p. es. in seguito a soggiorni all'estero per motivi di lavoro, formazione o perfezionamento).

La soppressione della franchigia ha quale conseguenza che in futuro i contributi dovranno essere versati anche sui redditi inferiori a 1400 franchi al mese o a 16 800 franchi all'anno. Per i contributi AVS/AI/IPG (parte a carico del lavoratore) i salariati dovranno sopportare un onere supplementare al massimo di circa 850 franchi all'anno. Per i lavoratori indipendenti il cui reddito supera l'importo di 68 400 franchi (limite superiore della tavola scalare con la franchigia) l'onere supplementare ammonterà a circa 1600 franchi all'anno. La soppressione della franchigia accordata ai pensionati sembra però giustificata se si considera che le entrate supplementari permetteranno di finanziare gli aumenti delle rendite derivanti dal computo dei contributi versati in età di pensionamento. Non va dimenticato inoltre che l'esercizio di un'attività lucrativa da parte di un pensionato, anche solo a tempo parziale, può portare all'esonerazione dall'obbligo contributivo del coniuge professionalmente non attivo (cfr. il commento all'art. 3 cpv. 4), compensando così in parte l'onere supplementare. Infine, i pensionati attivi non dovranno versare contributi se il reddito conseguito sarà inferiore all'importo fissato dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 14 capoverso 5 (cfr. il commento all'art. 14 cpv. 5 nel messaggio del 16 gennaio 2002 concernente la legge federale contro il lavoro nero, FF 2002 3295).

La soppressione della franchigia accordata ai pensionati porterà all'AVS/AI/IPG entrate supplementari a partire dall'introduzione della misura, mentre le uscite supplementari generate dalla maggiorazione delle prestazioni diventeranno effettive solo in seguito. Secondo una stima, fino al 2020 l'AVS incasserà in media ogni anno entrate supplementari nette per un importo di circa 127 milioni di franchi.

3.1.5.2 Cittadinanza determinante per il diritto alle prestazioni dell'AVS e dell'AI

Gli articoli 18 LAVS e 6 LAI regolano in particolare il diritto alle prestazioni degli stranieri, senza però stabilire alcuna regola per la concessione di prestazioni a persone che hanno avuto successivamente diverse cittadinanze. Proponiamo dunque d'introdurre una disposizione che fissi la cittadinanza determinante per la concessione di prestazioni a persone che si trovano in questa situazione.

Conformemente alla giurisprudenza più recente del TFA in merito all'articolo 18 LAVS, il diritto a una rendita di vecchiaia, per i superstiti o d'invalidità dipende sia dalla cittadinanza che la persona assicurata possedeva all'epoca del versamento dei contributi AVS, sia da quella che possedeva nel momento in cui è insorto il diritto alla rendita (DTF 119 V 1). Se l'avente diritto ha diverse cittadinanze, fa stato quella del Paese con cui la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale o, applicando per analogia i principi del diritto internazionale privato, la cittadinanza preponderante.

L'applicazione di questa giurisprudenza pone un problema nel caso in cui si succedano diverse cittadinanze. Se il beneficiario di rendita possedeva in un primo tempo la cittadinanza svizzera o di uno Stato cui la Svizzera è legata attraverso una convenzione, e ha acquisito poi quella di uno Stato con cui non è stata conclusa alcuna convenzione, le prestazioni devono essere ricalcolate quando la persona interessata parte all'estero. Per procedere a questo calcolo è necessario distinguere i contributi che sono serviti a costituire la rendita da quelli che invece non lo hanno fatto. Infatti, potrà essere versata all'estero solo la parte della rendita fondata su contributi pagati quando l'interessato possedeva ancora la cittadinanza di uno Stato con cui la Svizzera ha concluso una convenzione. Gli importi che non hanno contribuito alla costituzione della rendita possono, all'occorrenza, essere rimborsati. Evidentemente questi calcoli sono molto complicati.

Le difficoltà appena menzionate non si presentano se la concessione delle prestazioni è determinata in base alla cittadinanza che l'avente diritto possiede durante la riscossione della prestazione. Se l'assicurato dovesse cambiare cittadinanza quando già percepisce una rendita, il diritto alle prestazioni verrebbe riesaminato.

Quanto alla possibilità di versare le prestazioni all'estero, tutto dipende dalla cittadinanza dell'avente diritto al momento in cui lascia la Svizzera: o viene esportata l'integralità delle prestazioni, o si procede unicamente al rimborso dei contributi versati. Per contro, il cambiamento di cittadinanza avvenuto dopo l'esportazione delle prestazioni può ancora dar luogo a un rimborso²⁰.

Il provvedimento appena esposto faceva già parte delle proposte presentate nel progetto di revisione bocciato in votazione popolare il 16 maggio 2004; all'epoca non aveva suscitato alcuna opposizione.

3.1.5.3 Estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali

Un'altra proposta non contestata in occasione del primo progetto di 11^a revisione dell'AVS è ripresa nel presente messaggio, ossia l'estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali.

Gli accrediti per compiti assistenziali sono stati introdotti nel 1997 con la 10^a revisione dell'AVS. Le prime analisi degli effetti di questo provvedimento mostrano che la cerchia dei beneficiari è stata definita in modo troppo restrittivo e che una correzione è d'obbligo.

²⁰ Le rendite già percepite sono dedotte dall'ammontare del rimborso (art. 4 cpv. 3 OR-AVS; RS **831.131.12**)

Ai termini della legge, gli accrediti per compiti assistenziali sono computati unicamente agli assicurati che si occupano di parenti di linea ascendente o discendente nonché di fratelli e sorelle che beneficiano di un assegno per grandi invalidi dell'AVS o dell'AI, con un'invalidità di grado medio o elevato. Secondo la prassi iniziale, il diritto agli accrediti era dunque escluso quando la persona bisognosa di assistenza percepiva un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare. Questo modo di procedere è stato tuttavia criticato a più riprese. Infatti, tali compiti sono assunti regolarmente anche per assistere persone che beneficiano semplicemente di un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (AINF) o dell'assicurazione militare (AM). Anche chi si occupa di queste persone deve poter far valere il diritto agli accrediti per compiti assistenziali, poiché l'impegno richiesto in questi casi non è inferiore a quello necessario per la presa a carico di beneficiari di assegni per grandi invalidi dell'AVS/AI.

Nel corso del 2001, il Tribunale federale delle assicurazioni ha dichiarato in diverse sentenze (DTF 127 V 113, sentenze non pubblicate H 308/99, H 34/00) che già in virtù dell'attuale tenore dell'articolo 29^{septies} capoverso 1 LAVS si devono computare accrediti per compiti assistenziali se la persona bisognosa di cure adempie le condizioni fissate per la concessione di assegni per grandi invalidi di grado medio dell'assicurazione contro gli infortuni. Questo argomento vale anche nell'ambito dell'assicurazione militare. Da allora, per quanto concerne l'assegnazione di accrediti per compiti assistenziali, gli assegni per grandi invalidi di grado medio dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'assicurazione militare sono parificati a quelli dell'AVS e dell'AI.

Proponiamo dunque di procedere a un adeguamento formale del testo di legge, menzionando esplicitamente che anche la presa a carico di familiari beneficiari di un assegno per grandi invalidi di grado medio o elevato dell'AINF o dell'AM dà diritto a tali accrediti.

Attualmente, gli accrediti per compiti assistenziali sono inoltre assegnati solo se la persona assistita vive in comunione domestica con chi le presta le cure o se risiede nelle sue vicinanze. L'esperienza ha mostrato che questa esigenza non teneva debitamente conto delle realtà attuali, portando di conseguenza a una limitazione troppo importante della cerchia dei beneficiari. Infatti, è viepiù raro che diverse generazioni coabitino o risiedano l'una vicina all'altra, in particolar modo nelle zone urbane. Inoltre, vista la mobilità attuale, è possibile prestare assistenza di una certa entità anche a persone che vivono più distanti. Considerati questi argomenti, proponiamo dunque di assegnare gli accrediti per compiti assistenziali anche a persone che non abitano nelle vicinanze del familiare a carico, a condizione tuttavia che siano in grado di raggiungerlo entro un lasso di tempo ragionevole.

Questi due provvedimenti permetteranno di aumentare leggermente il numero di beneficiari di accrediti per compiti assistenziali. Ciononostante, le condizioni di diritto essendo pur sempre severe, le ripercussioni finanziarie di queste proposte sono molto modeste. Gli accrediti per compiti assistenziali, che equivalgono a una maggiorazione del reddito da attività lucrativa, sono presi in considerazione solo nel momento in cui è calcolato l'importo della prestazione. Essi non hanno effetto sui redditi che già danno diritto alla rendita massima. Il loro impatto sarà ridotto anche in caso di limitazione delle rendite. Va sottolineato inoltre che il numero di beneficiari di accrediti per compiti assistenziali, pur aumentando ogni anno, è tuttora esiguo. Se nel 1997, anno in cui sono stati introdotti, 1100 persone ne avevano

chiesto l'iscrizione, nel 2004 questo numero è passato a 2675 unità. Per il momento, gli accrediti per compiti assistenziali sono insignificanti dal punto di vista della statistica e non è ancora possibile valutare l'influsso che avranno sull'evoluzione della rendita media dei pensionati.

Questo leggero miglioramento delle condizioni d'assegnazione degli accrediti per compiti assistenziali ha tra l'altro conseguenze positive per le donne. In effetti, sono principalmente loro ad assumere compiti assistenziali e a prestare cure a familiari grandi invalidi.

3.2 Misure di ordine tecnico e misure relative all'esecuzione dell'assicurazione

3.2.1 Computo dei contributi mediante un calcolo percentuale

Sul piano fiscale, le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente possono dedurre i contributi versati all'AVS, all'AI e alle IPG (per l'imposta federale diretta, cfr. art. 33 cpv. 1 lett. d, f LIFD). Questa deduzione non è autorizzata nell'AVS. Al reddito da attività lucrativa indipendente comunicato dalle autorità fiscali va dunque aggiunto l'importo dedotto conformemente al diritto fiscale (art. 9 cpv. 3 LAVS). Il computo dei contributi dedotti è necessario, fosse solo dal punto di vista della parità di trattamento tra i lavoratori indipendenti e i salariati, nella misura in cui i contributi di questi ultimi sono dedotti dal datore di lavoro dal reddito lordo (vale a dire prima che venga tolta la parte di contributi AVS/AI/IPG del salariato). Tenendo conto dei contributi dedotti si annulla così un'operazione ammessa dal diritto fiscale, ma non dall'AVS.

Inizialmente incombeva alle casse di compensazione aggiungere i contributi al reddito. Si accettava così il fatto che la deduzione effettuata dalle autorità fiscali, non comunicata alla cassa di compensazione, non corrispondesse necessariamente ai contributi fatturati o stabiliti su decisione da quest'ultima. All'epoca si parlava di una procedura basata in parte su deduzioni «fittizie». Questo metodo, spesso giudicato poco soddisfacente, è stato rimesso in discussione (*Käser*, Beitragswesen, 2^a edizione, marg. 8.11) in occasione del passaggio dell'AVS, il 1° gennaio 2001, al sistema postnumerando annuale per il calcolo dei contributi. Al termine di lavori preliminari approfonditi, cui hanno partecipato le autorità fiscali cantonali, il nostro Collegio ha deciso di affidare a queste ultime il compito di aggiungere al reddito l'importo dei contributi personali dedotti sul piano fiscale. A questo scopo, dal 1° marzo 2000 ha modificato l'articolo 27 capoverso 1 OAVS (RU 2000 1441). Le indennità pagate dalle casse di compensazione alle autorità fiscali per le comunicazioni del reddito sono state di conseguenza considerevolmente aumentate. La soluzione pare adeguata: l'importo è dedotto e poi sommato da un'unica e sola autorità, quella fiscale. Dal canto loro, le autorità fiscali ottengono una certa garanzia sul fatto che il contribuente non esageri l'importo dei contributi dedotti, poiché esso verrà comunque preso in considerazione per il calcolo dei contributi AVS. Affinché il sistema funzioni è indispensabile tuttavia che le autorità s'informino sull'importo dei contributi dedotti (possibilmente mediante la dichiarazione fiscale) oppure che lo stabiliscano.

Dopo la fase introduttiva, in poco tempo l'applicazione del sistema si è rivelata poco uniforme. Mentre alcune amministrazioni fiscali cantonali non riscontravano apparentemente alcun problema nell'addizionare i contributi dedotti al reddito, altre vi riuscivano solo con difficoltà, calcolando i contributi in modo incompleto o approssimativo. Nonostante gli interventi delle autorità federali e delle casse di compensazione, il nuovo metodo di computo dei contributi non ha potuto essere applicato in maniera regolare. In numerosi casi, le casse di compensazione devono così procedere personalmente all'operazione, basandosi sui dati in loro possesso.

La Conferenza svizzera delle imposte ha chiesto a più riprese alle autorità federali di esonerarla da questo compito. Anche se il disciplinamento attuale pare adeguato, il nostro Collegio non intende mantenerlo se si rivela, almeno in parte, inapplicabile nella prassi. A nostro avviso, per ragioni legate alla parità di trattamento, è necessario sostituire il metodo attuale con una soluzione applicabile in modo realmente uniforme in tutta la Svizzera. Questa soluzione dovrebbe presentare le caratteristiche seguenti: garantire la parità di trattamento, essere praticabile, generare oneri amministrativi contenuti e offrire la massima trasparenza. Le autorità fiscali cantonali dovrebbero essere esonerate dal compito di aggiungere i contributi dedotti e dall'obbligo di informare, a questo proposito, le casse di compensazione. Bisogna essere coscienti del fatto che se le casse di compensazione dovessero (nuovamente) occuparsi di questa operazione i contributi considerati dall'AVS non corrisponderebbero forzatamente ai contributi dedotti sul piano fiscale, poiché le casse non sanno a quanto ammonta l'importo in questione e non verranno più informate al riguardo. Detto ciò, va riconosciuto che il computo effettuato dalle casse di compensazione poggia in una certa misura su dati lontani dalla realtà, se non addirittura fittizi. Dunque, l'addizione dei contributi al reddito sulla base dei dati a disposizione delle casse di compensazione (contributi fissati su decisione, dovuti, pagati o fatturati), pur richiedendo più lavoro, non è più precisa di un semplice computo percentuale. Per prevenire qualsiasi discussione sulla differenza rilevata in certi casi tra l'importo di cui è a conoscenza il fisco e quello dell'AVS, è necessario sancire nella legge la nuova soluzione, che permetterà inoltre di garantire una maggiore trasparenza.

Proponendo in un nuovo capoverso 4 dell'articolo 9 LAVS un computo dei contributi su base percentuale, partiamo dal principio che le autorità fiscali comunicano il reddito netto, dal quale sono già stati dedotti i contributi AVS/AI/IPG. Il reddito comunicato dovrà dunque essere maggiorato per raggiungere l'importo intero. Questo metodo di computo estimativo dei contributi su base percentuale permette anche di tener conto della tavola scalare applicata ai lavoratori indipendenti. Al di sopra del limite massimo della tavola scalare, basandosi sull'attuale aliquota contributiva AVS/AI/IPG pari al 9,5 per cento, il reddito comunicato è considerato quale reddito netto pari al 90,5 per cento, da convertire in reddito al 100 per cento.

Il metodo di computo proposto, basato su un calcolo percentuale, ha il vantaggio di essere semplice e di facile attuazione. Se si considera la durata intera dell'attività, i risultati ottenuti con questo metodo sono equivalenti a quelli raggiunti con il metodo applicato sino alla fine del 2000. Tuttavia, visto che quest'ultimo permetteva alla cassa di scegliere tra i contributi effettivamente pagati e quelli dovuti (vale a dire fatturati o fissati su decisione), il metodo di computo in base a un calcolo percentuale proposto nel presente messaggio è migliore per la sua uniformità e trasparenza.

3.2.2 **Assicurati il cui datore di lavoro non è tenuto al pagamento dei contributi**

Attualmente, gli assicurati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo di pagare i contributi versano all'AVS un importo pari al 7,8 per cento del salario determinante in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LAVS. Se il salario determinante è inferiore a 51 600 franchi l'anno, l'aliquota contributiva è ridotta fino al 4,2 per cento secondo una tavola scalare. Questi salariati beneficiano dunque, come le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, di un'aliquota contributiva preferenziale e di una tavola scalare. Contrariamente a questi ultimi non partecipano però ai costi di amministrazione.

Con la 7ª revisione dell'AVS è stata introdotta un'aliquota di contribuzione ridotta per i lavoratori indipendenti. All'epoca, sicuramente non si riteneva necessario creare un disciplinamento particolare per un numero così limitato di persone. Per questa ragione, da allora i salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare i contributi sono trattati alla pari dei lavoratori indipendenti.

Sono considerati salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare i contributi le persone che:

- esercitano un'attività lucrativa in Svizzera per conto di un datore di lavoro con sede all'estero (cfr. qui di seguito la situazione particolare di coloro che risiedono nell'UE) o per datori di lavoro con sede in Svizzera ma esonerati dal pagamento dei contributi (p. es. missioni diplomatiche od organizzazioni internazionali che hanno concluso un accordo di sede ecc.);
- sono domiciliate in Svizzera ma esercitano la loro attività lucrativa in uno Stato con il quale la Svizzera non ha concluso alcuna convenzione di sicurezza sociale;
- hanno aderito volontariamente all'assicurazione obbligatoria conformemente all'articolo 1a capoverso 4 lettere a o b LAVS.

Dall'entrata in vigore dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone²¹ e da quando la Svizzera partecipa al sistema di coordinamento dell'UE, la definizione di salariato il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di versare i contributi ha rivelato qualche lacuna. Secondo il diritto dell'UE, un datore di lavoro con sede in uno Stato membro il cui collaboratore è assicurato in Svizzera deve versare i contributi anche nel nostro Paese. La stessa regola si applica alle imprese dei Paesi dell'AELS in virtù dell'Accordo AELS. L'obbligo dei datori di lavoro stranieri di pagare i contributi all'AVS svizzera deriva così direttamente dal diritto europeo, il che risulterà ormai nel diritto interno grazie alla modifica apportata all'articolo 12 capoverso 3 LAVS. Il diritto dell'UE prevede inoltre (riferendosi ai lavoratori assicurati in Svizzera) la possibilità per il datore di lavoro che non ha stabilito nello Stato nel cui territorio il lavoratore subordinato è occupato e per il lavoratore subordinato di convenire che quest'ultimo adempia gli obblighi del datore di lavoro per quanto riguarda il versamento dei contributi in Svizzera (art. 109 del regolamento [CEE] n. 574/72²²). La Svizzera ha potuto mettere a disposizione dei salariati che hanno concluso un tale accordo la struttura prevista per i lavoratori il

²¹ RS 0.142.112.681

²² RS 0.831.109.268.11

cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo. Essi versano dunque i loro contributi in Svizzera come questi ultimi.

Nella pratica, tuttavia, questo disciplinamento ha alcuni effetti indesiderati. Nella misura in cui concludono un accordo ai sensi dell'articolo 109 del regolamento [CEE] n. 574/72, i datori di lavoro senza sede in Svizzera si impegnano a pagare al lavoratore, oltre al salario, la totalità dei contributi padronali, inclusi i contributi alle spese di amministrazione, mentre il salariato paga contributi AVS pari solo al 7,8 per cento del salario determinante in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LAVS, beneficiando nel contempo anche della tavola scalare. Se il reddito corrisponde per esempio al livello più basso della tavola scalare, i contributi raggiungono, conformemente all'articolo 6 capoverso 1 LAVS, solo il 4,2 per cento del salario determinante. In questo caso, la parte versata dal datore di lavoro copre la totalità dei contributi dovuti dal salariato. Il nostro Collegio è del parere che sia necessario eliminare queste conseguenze del diritto svizzero, ingiustificate, e che per quanto concerne l'importo dei contributi, gli assicurati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo contributivo vadano trattati come i salariati «normali».

Anche se i datori di lavoro (esclusi quelli con sede nell'UE e nell'AELS) non sono tenuti a regolare i conti con gli organi d'esecuzione svizzeri né a pagare la loro parte di contributi, non si devono sopravvalutare le conseguenze di questo aumento dell'aliquota contributiva per i salariati interessati. Infatti, nei contratti è sovente stipulato in modo esplicito che il datore di lavoro assume la totalità o una parte dei contributi. A questo proposito, la situazione dei salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo di versare i contributi non è paragonabile a quella dei lavoratori indipendenti che, in sostanza, devono pagare di tasca propria i loro contributi. La presente modifica dell'articolo 6 LAVS non pregiudica dunque il livello dei contributi dei lavoratori indipendenti.

L'aliquota contributiva preferenziale non può essere difesa neppure nel caso delle persone che aderiscono volontariamente all'assicurazione obbligatoria in virtù dell'articolo 1a capoverso 4 lettere a o b LAVS. Questa categoria di salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo di versare i contributi, per i quali l'assicurazione svizzera rappresenta generalmente un'assicurazione complementare, beneficiano infatti della solidarietà della comunità degli assicurati e dei poteri pubblici. Anch'essi devono dunque contribuire nella stessa misura degli altri assicurati a questa solidarietà. Del resto, dal 1° gennaio 2001 per i salariati assicurati facoltativamente giusta l'articolo 2 LAVS è applicata l'aliquota contributiva intera senza la possibilità di beneficiare della tavola scalare. Il nostro Collegio propone quindi di modificare l'articolo 6 capoverso 1 LAVS in modo che a tutti i redditi da attività lucrativa dipendente sia applicata l'aliquota contributiva dell'8,4 per cento. Gli assicurati che non dovessero disporre dei mezzi finanziari necessari per il pagamento dei loro contributi avranno sempre la possibilità di chiedere una riduzione o un condono conformemente all'articolo 11 LAVS.

Nel 2000, circa 2500 assicurati hanno versato contributi come salariati il cui datore di lavoro non è soggetto a tale obbligo. In media, il loro reddito ammontava a 65 000 franchi circa. Sulla base di questi dati, la modifica alla legge proposta dovrebbe fruttare 2 milioni di franchi circa.

Affinché i salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare i contributi siano trattati come le altre categorie di assicurati, il nostro Collegio prevede inoltre, nell'articolo 69 LAVS, di farli partecipare alla copertura delle spese di amministrazione.

3.2.3

Modifica delle disposizioni d'affiliazione alle casse di compensazione

Sono affiliati alle casse di compensazione professionali tutti i datori di lavoro e le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente che fanno parte di una associazione fondatrice (art. 64 cpv. 1 LAVS). Gli altri, come pure le persone che non hanno un'occupazione lucrativa e gli assicurati alle dipendenze di datori di lavoro non tenuti al pagamento dei contributi, sono affiliati alle casse di compensazione cantonali (art. 64 cpv. 2 LAVS). In virtù dell'articolo 64 capoverso 4 secondo periodo LAVS, le persone che vanno in pensione anticipatamente possono continuare a versare i contributi, a partire dall'anno civile in cui compiono 60 anni, alla cassa di compensazione alla quale versavano in precedenza i contributi sul reddito dell'attività lucrativa. In virtù dell'articolo 118 capoverso 2 OAVS, tuttavia, per l'affiliazione di persone senza attività lucrativa da parte di una cassa di compensazione professionale è dapprima necessaria un'autorizzazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, finora rilasciata a più di 30 delle 70 casse professionali (comprese le agenzie). La legge attuale non prevede dunque l'affiliazione automatica dei prepensionati alla loro precedente cassa di compensazione professionale, ma conferisce a quest'ultima un diritto d'opzione. Oltretutto questa possibilità sussiste unicamente nel caso delle casse di compensazione professionali. Non essendo uniforme, questa soluzione è poco trasparente. Inoltre, se una cassa di compensazione professionale non affilia i prepensionati, un cambiamento di cassa poco prima del calcolo della rendita è piuttosto problematico, in quanto la cassa beneficia dei contributi per le spese di amministrazione durante il periodo d'attività dell'assicurato, mentre tutti gli oneri legati al calcolo e al versamento delle prestazioni ricadono successivamente sulla cassa cantonale. Per eliminare anche questa lacuna, è necessario introdurre a livello generale l'obbligo per le casse di compensazione di continuare ad affiliare i prepensionati che hanno raggiunto un certo limite d'età. L'ampliamento dell'attuale disciplinamento è inserito in un nuovo capoverso 2^{bis} dell'articolo 64 LAVS. Il nostro Consiglio ha il compito di stabilire il limite d'età richiesto e ha quindi la possibilità di coordinare quest'ultimo con l'età minima per il pensionamento anticipato nella previdenza professionale.

In base alle disposizioni attuali, l'affiliazione a una cassa è determinata individualmente per ogni assicurato. La legge prevede l'affiliazione comune di una coppia presso la medesima cassa di compensazione (cfr. art. 64 cpv. 3^{bis} LAVS) solo nel caso dell'articolo 1a capoverso 4 lettera c LAVS. Essa sarebbe tuttavia giustificata anche in numerosi casi di pensionamento anticipato e semplificherebbe la riscossione dei contributi. Quando due coniugi senza attività lucrativa versano i contributi a casse differenti, ogni cassa deve chiedere una comunicazione fiscale per determinare i rispettivi importi. Può inoltre accadere che i coniugi debbano versare importi differenti a titolo di contributo per le spese amministrative, il che è difficilmente comprensibile. Se una persona, dopo il pensionamento anticipato, rimane affiliata alla sua precedente cassa di compensazione, il coniuge senza attività lucrativa tenuto a versare contributi dev'essere affiliato alla medesima cassa. L'affiliazione va mantenuta anche quando il coniuge prepensionato raggiunge l'età ordinaria di pensionamento. L'articolo 64 capoverso 2^{bis} LAVS proposto nel presente messaggio ci conferisce la competenza di emanare disposizioni in tal senso.

Vi sono casi in cui una disposizione legale sull'affiliazione comune dei coniugi non appare necessaria. Le persone senza attività lucrativa che non rientrano nell'ambito

d'applicazione dell'articolo 64 capoverso 2^{bis} LAVS rimarranno sempre affiliate alla cassa di compensazione del Cantone di domicilio. Tranne in alcuni casi eccezionali, dunque, due coniugi che non esercitano alcuna attività lucrativa e sono tenuti a versare contributi sono assicurati presso la medesima cassa di compensazione conformemente alle disposizioni generali in materia di affiliazione.

3.2.4 Sancire nella legge il principio della realizzazione

La LAVS non definisce le modalità per l'iscrizione dei contributi salariali nel conto individuale (CI). La giurisprudenza, su cui si fonda prevalentemente la prassi, prevede che i redditi siano iscritti nel CI sotto l'anno in cui sono stati versati (cosiddetto principio della realizzazione), salvo se questo si ripercuote poi negativamente sul calcolo della rendita. In tal caso i redditi soggetti a contribuzione saranno iscritti nel CI sotto l'anno in cui è stata esercitata la relativa attività (DTF III V 161). Per ragioni di trasparenza e chiarezza è previsto di istituire una base legale esplicita in questo senso. Il nostro Collegio propone quindi di sancire nella legge, nell'articolo 30^{ter} capoverso 3 LAVS, il cosiddetto principio della realizzazione. Esso corrisponde maggiormente alla realtà, visto che in generale i lavoratori ricevono il salario al momento in cui esercitano l'attività. Sul piano amministrativo, il principio della realizzazione facilita ai datori di lavoro il conteggio dei contributi paritetici. Non potendo tuttavia escludere determinati effetti indesiderati, vanno previste eccezioni. Innanzitutto non si può iscrivere un salario sotto un anno in cui non è stato svolto di fatto alcun lavoro, poiché ciò permetterebbe all'assicurato di sottrarsi all'obbligo di versare contributi quale persona senza attività lucrativa. Per questa ragione il reddito deve essere iscritto sotto l'anno in cui è stata esercitata l'attività (lett. a), qualora il salariato non lavori più per il medesimo datore di lavoro nell'anno in cui gli è versato il salario. In secondo luogo, l'applicazione rigorosa del principio della realizzazione può far sì che per l'anno in cui è stato effettivamente svolto il lavoro non sia contabilizzato alcun reddito e che l'assicurato abbia così una lacuna contributiva. Questo è, ad esempio, il caso di un agente che non riceve un salario fisso e al quale sono versate solo nel 2006 le provvigioni per l'attività esercitata nel 2005, di modo che per il 2005 non vi è alcuna iscrizione nel CI. Se per l'anno in cui ha esercitato l'attività, l'interessato non ha versato contributi o l'importo di questi ultimi è inferiore al contributo minimo, appare giustificato che il reddito conseguito posticipatamente per tale attività venga iscritto sotto quell'anno per evitare una lacuna contributiva. Poiché le casse di compensazione non sono in grado di riconoscere casi del genere, tocca al lavoratore provare che un salario è stato versato posticipatamente e che un'iscrizione secondo il principio della realizzazione provocherebbe una lacuna contributiva. È inoltre suo compito chiedere, al più tardi all'insorgenza dell'evento assicurato, che l'iscrizione nel conto individuale avvenga secondo il principio dell'anno di svolgimento del lavoro. La procedura sarà disciplinata nell'ordinanza d'esecuzione. Per ragioni di praticabilità non sono previste altre eccezioni al principio della realizzazione, nonostante esso possa avere ripercussioni negative anche in altre situazioni. Per fare un esempio, quando nel corso dell'anno in cui l'assicurato acquisisce il diritto a una rendita o di un anno successivo è versato posticipatamente un salario per un'attività svolta durante un anno precedente l'inizio di tale diritto, l'importo in questione non è preso in considerazione per il calcolo della rendita. Un'assicurazione popolare non può offrire soluzioni personalizzate, ma deve limi-

tarsi a proporre soluzioni che rispondano ai bisogni della maggioranza dei datori di lavoro e degli assicurati e che siano allo stesso tempo facili da realizzare.

La prima versione dell'11^a revisione dell'AVS prevedeva già di sancire il principio della realizzazione nella legge e questo non era stato contestato nel corso dei dibattiti parlamentari. La formulazione della disposizione è praticamente identica a quella del progetto respinto in votazione. L'unico cambiamento concerne la lettera a, dove l'espressione «non è più al servizio del datore di lavoro» è sostituita da «non lavora più per il datore di lavoro». In questo modo si garantisce che l'iscrizione nel CI dipenda dall'esercizio reale di un'attività lucrativa e non solamente dall'esistenza di un contratto.

Se la legge disciplina l'iscrizione dei redditi dei salariati, si pone automaticamente la questione dell'iscrizione nel CI dei redditi dei lavoratori indipendenti, delle persone il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare contributi e di quelle che non esercitano alcuna attività lucrativa. Il principio della realizzazione è perciò fissato nella legge anche per queste categorie di assicurati. Il nuovo capoverso 4 dell'articolo 30^{ter} LAVS mette chiaramente in evidenza che i redditi su cui si basa il calcolo dei contributi personali sono iscritti sempre e senza eccezioni nel conto individuale sotto l'anno per il quale i contributi sono stati fissati. Per determinare i contributi personali, l'AVS si basa in generale sulle comunicazioni delle autorità fiscali. Il periodo di contribuzione coincide inoltre con il periodo fiscale. I contributi fissati per un periodo di contribuzione si basano dunque sul reddito conseguito durante il periodo fiscale. Per gli indipendenti il reddito è determinato in base al risultato dell'esercizio chiuso durante il periodo fiscale. I contributi sono pertanto fissati in funzione dei redditi realizzati durante il periodo di contribuzione e i redditi sono iscritti sotto il medesimo anno.

3.2.5 Esonero dall'obbligo contributivo in caso di versamento di un importo pari al contributo minimo

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 LAVS i contributi del coniuge senza attività lucrativa di un assicurato esercitante un'attività lucrativa sono in generale considerati pagati se questi ha versato un importo pari almeno al doppio del contributo minimo. Nella DTF 130 V 49, il Tribunale federale delle assicurazioni ha deciso che i contributi personali di una persona senza attività lucrativa non sono considerati pagati quando il coniuge attivo ha diritto a una rendita di vecchiaia. L'Alta corte si è distanziata dal testo della LAVS, chiaro su questo punto, per ragioni di sistematica legale e ha giudicato che l'esonero dal pagamento dei contributi secondo l'articolo 3 capoverso 3 LAVS vale unicamente quando e fintanto che sussistono le condizioni per una suddivisione e un'attribuzione in parti uguali dei redditi conseguiti dal coniuge attivo (splitting). Le persone interessate non comprendono affatto il cambiamento di prassi derivante da questa giurisprudenza. In effetti i redditi conseguiti e soggetti a contribuzione dopo l'età di pensionamento non sono più ripartiti, di modo che il coniuge più giovane senza attività lucrativa non beneficia più di iscrizioni sul conto individuale, a meno che non versi personalmente contributi. Va comunque detto che ciò non causa lacune contributive: nel peggiore dei casi il reddito annuo medio determinante per la rendita non registra più alcun aumento. A causa della limitazione delle rendite delle persone sposate (art. 35 cpv. 1 LAVS), i contributi versati dai coniugi non attivi non migliorano praticamente mai le loro future presta-

zioni. Dunque, il fatto che i coniugi non attivi non siano esentati dal pagamento dei contributi costituisce in generale per essi e per l'economia domestica unicamente un onere supplementare. La giurisprudenza è in contraddizione con la volontà politica di mantenere il più possibile gli assicurati nella vita attiva. Un ritorno alla vecchia prassi è ancor più indicato dal momento che la presente revisione prevede non solo di sopprimere la franchigia per i pensionati che lavorano, ma anche di aumentare l'età di pensionamento delle donne. In cambio, è necessario che i contributi più elevati pagati dai pensionati attivi permettano l'esenzione del coniuge senza attività lucrativa dall'obbligo contributivo. Senza questo correttivo, l'aumento dell'età di pensionamento delle donne estenderebbe il campo d'applicazione della giurisprudenza suscitando il malcontento degli assicurati. Del resto il Tribunale federale delle assicurazioni ha evidenziato chiaramente in altre circostanze che non vi è necessariamente un legame tra l'obbligo contributivo e il diritto alle prestazioni (cfr. DTF 126 V 421 consid. 5b p. 428, DTF 127 V 289 consid. 3 p. 292). In quelle occasioni ha ritenuto che l'esenzione dal pagamento dei contributi secondo il capoverso 3 è applicabile anche all'anno in cui il matrimonio è stato concluso o sciolto. Nel progetto dell'11ª revisione dell'AVS del 3 ottobre 2003, respinto in votazione popolare, il Parlamento aveva adottato un nuovo capoverso 4 dell'articolo 3 LAVS che andava in tal senso. Esso avrebbe permesso di sostituire una disposizione corrispondente dell'attuale ordinanza d'applicazione. La disposizione va pertanto ripresa nella presente revisione, ma deve essere riformulata tenendo conto delle altre proposte di modifica summenzionate.

3.2.6 Preparativi in vista dell'introduzione di un nuovo numero di assicurato

L'attuale sistema del numero AVS sta raggiungendo i suoi limiti di capacità, poiché il numero è elaborato sulla base dei dati specifici della persona interessata. Per migliorare l'efficienza della gestione dei dati, al più tardi a partire dal 2008 sarà necessario sostituire l'attuale sistema con un sistema che utilizzi le moderne possibilità tecniche. Per questo motivo, il Dipartimento federale dell'interno ha avviato già nel 2002 un progetto che nel frattempo ha registrato notevoli progressi sul piano tecnico. Un sottoprogetto dedicato alle basi legali ha mostrato che l'attuale disciplinamento relativo al numero AVS è pressoché incompatibile con i principi della protezione dei dati, posteriori alla sua introduzione. Al fine di poter introdurre il nuovo numero AVS con una solida base legale, abbiamo sottoposto alle Camere federali un messaggio separato (messaggio del 23 novembre 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [Nuovo numero d'assicurato dell'AVS], FF 2006 471). Questo progetto prevede un disciplinamento introduttivo che autorizza l'uso del numero d'assicurato AVS quale «numero di sicurezza sociale» e quale «numero amministrativo d'identificazione personale». Contiene inoltre diversi rimandi al messaggio del 23 novembre 2005 sull'armonizzazione dei registri ufficiali di persone (FF 2006 397). I problemi trattati nei due progetti sono estremamente complessi e controversi sul piano del diritto in materia di protezione dei dati, ragion per cui è possibile che l'entrata in vigore delle modifiche previste avvenga solo dopo il 2008. Non essendo assolutamente consigliabile ritardare la sostituzione, puramente tecnica, dell'attuale numero AVS con un nuovo numero d'assicurato che non permetta più di risalire a dati personali, la parte tecnica dell'11ª revisione dell'AVS propone un piccolo adeguamento dell'artico-

lo 92a LAVS. Questa soluzione legislativa minima garantirebbe la sostituzione del numero, senza dover risolvere già ora determinate controversie attuali riguardanti l'uso più ampio del numero.

3.2.7 Disposizioni penali

Ai sensi dell'attuale articolo 87 comma 3 LAVS, l'appropriazione indebita dei contributi degli impiegati è un reato punibile penalmente. Per decenni, la giurisprudenza considerava realizzata la fattispecie quando il datore di lavoro non aveva trasferito alla cassa di compensazione, al più tardi entro il termine di diffida stabilito, i contributi effettivamente prelevati sul salario dell'impiegato. Dall'inizio degli anni Novanta, tuttavia, il Tribunale federale ha applicato questa disposizione penale in modo assai meno rigido. Secondo la DTF 117 IV 78, confermata dalle DTF 119 IV 187 e 122 IV 270, il datore di lavoro che al momento del versamento dei salari non dispone dei mezzi necessari per versare i contributi alle assicurazioni sociali non è più punibile. Nel corso della procedura penale, è spesso molto difficile dimostrare che l'incolpato disponeva dei mezzi finanziari necessari al momento in questione. Per questa ragione, non di rado le casse di compensazione rinunciano a presentare una denuncia penale. Il nostro Collegio giudica inaccettabile che i datori di lavoro possano prelevare i contributi AVS sui salari dei loro impiegati e utilizzarli per altri fini senza subire conseguenze. Il debito contributivo nasce per legge al momento del versamento del salario e il datore di lavoro assume il ruolo di organo d'esecuzione legale per quanto riguarda la riscossione, il versamento e il conteggio dei contributi paritetici dovuti alle assicurazioni sociali (DTF 114 V 219 seg. consid. 3b; DTF 129 V 11). Anche se in generale i lavoratori non sono danneggiati (cfr. art. 30^{ter} cpv. 2 LAVS), l'insieme degli assicurati e la collettività devono farsi carico delle perdite. Occorre rimediare a questa situazione insoddisfacente, anche perché nel quadro della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero, approvata dal Parlamento il 17 giugno 2005, ai datori di lavoro condannati per un reato o una contravvenzione ai sensi degli articoli 87 e 88 LAVS è inflitto un supplemento tra il 50 per cento e il 100 per cento dei contributi dovuti (nuovo art. 14^{bis} LAVS). Affinché questa nuova sanzione dia risultati, è dunque assolutamente necessario garantire l'efficacia delle disposizioni penali.

La modifica proposta corrisponde a quella prevista nella revisione del 3 ottobre 2003 respinta in votazione popolare. Secondo la proposta iniziale del nostro Collegio era già punibile il semplice pagamento del salario da parte del datore di lavoro, se questi non disponeva allo stesso tempo dei mezzi necessari per il pagamento dei relativi contributi. Il Parlamento ha respinto questa proposta, ritenendola troppo radicale, e ha concordato una versione più moderata nella procedura di appianamento delle divergenze. Secondo il nuovo testo, il datore di lavoro che, alle prese con difficoltà finanziarie, versa un salario netto pur non disponendo dei mezzi necessari al pagamento dei contributi non commette ancora un atto punibile. Egli è punibile solo dal momento in cui, dopo aver versato salari netti, salda qualsiasi altro debito. Grazie a questa nuova formulazione, la cassa di compensazione non deve più fornire la prova (un'esigenza dell'attuale giurisprudenza quasi impossibile da adempiere) che il datore di lavoro al momento del versamento del salario disponeva dei fondi necessari per il pagamento dei contributi.

3.2.8

Base legale per il finanziamento di studi scientifici e applicazioni informatiche

L'AVS non dispone di mezzi finanziari per procedere a studi scientifici che faciliterebbero l'analisi e la valutazione dell'efficacia della legislazione e sulla cui base potrebbero essere proposti adeguamenti della legislazione vigente. Altre assicurazioni sociali dispongono di tali strumenti. La legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0) contiene ad esempio una disposizione che autorizza l'assicurazione ad accordare sussidi al fine di promuovere la ricerca sul mercato del lavoro (art. 73 LADI). La legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal, RS 832.10) contiene disposizioni relative alla vigilanza e alle statistiche (cfr. l'art. 23 LAMal e in particolare l'art. 32 dell'ordinanza del 27 giugno 1995 sull'assicurazione malattie [OAMal; RS 832.102], che disciplina l'analisi degli effetti). Anche nell'assicurazione per l'invaldit   è stata introdotta una disposizione di questo tipo (LAI; RS 831.20; art. 68 LAI) al fine di permettere a questo ramo assicurativo di finanziare autonomamente le analisi necessarie al proprio sviluppo.

L'AVS non dispone neppure dei mezzi necessari al finanziamento di progetti informatici che consentirebbero agli organi esecutivi di semplificare i processi amministrativi. Si tratta di progetti di grandi dimensioni, che per mancanza di risorse non possono essere realizzati dal servizio informatico dell'Ufficio centrale di compensazione.

Nel quadro di questa revisione proponiamo pertanto di introdurre due nuove basi legali. Grazie al nuovo capoverso 1^{ter} dell'articolo 95, ispirato alle disposizioni vigenti nell'AI, l'AVS potr   finanziare ricerche scientifiche per valutare la legge e svilupparla in modo adeguato, efficace e razionale. Sar   cos   possibile, indipendentemente dalla situazione finanziaria della Confederazione, raccogliere dati per valutare l'evoluzione dell'assicurazione. Con l'introduzione del capoverso 1^{quater} nell'articolo 95, l'AVS sar   inoltre autorizzata a finanziare applicazioni informatiche che vadano a beneficio di tutte le casse di compensazione AVS e di tutti gli assicurati e i datori di lavoro. Si potrebbero in particolare sviluppare progetti nel settore del Governo elettronico, che devono poter essere realizzati indipendentemente dalla situazione finanziaria della Confederazione. La centralizzazione garantir   la qualit   e la sicurezza delle applicazioni nonch   l'accessibilit   per tutti gli assicurati e gli affiliati.

Simili progetti scientifici e informatici sono pressoch   impossibili da realizzare senza i mezzi finanziari dell'assicurazione.

3.2.9

Soppressione dell'obbligo di rendere conto del Consiglio federale

Nel quadro del programma di sgravio 04, il nostro Collegio ha deciso nel giugno del 2004 di ridimensionare anche le funzioni dell'Amministrazione. Il piano di rinuncia a determinati compiti approvato dal Consiglio federale il 13 aprile 2005 prevede, tra i cosiddetti tagli d'importanza minore, la rinuncia al rapporto LPGa sulle assicurazioni sociali, previsto dall'articolo 76 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGa; RS 830.1). Secondo il capoverso 1 di questa disposizione, il Consiglio federale sorveglia l'applicazione delle assicurazioni sociali e ne rende regolarmente conto. L'obbligo di rendere conto    inteso quale

impegno nei confronti del Parlamento, che, in virtù dell'articolo 169 capoverso 1 Cost., esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale. A causa del tempo necessario per la raccolta dei dati e del decentramento delle assicurazioni sociali, il rapporto appare con un ritardo di un anno (il rapporto annuale 2003 è pubblicato alla fine del 2004) e suscita poco interesse non essendo più d'attualità. Informazioni regolari sulle assicurazioni sociali, destinate a un vasto pubblico, sono di fatto fornite dal rapporto di gestione del Consiglio federale²³, dalle statistiche delle assicurazioni sociali, dai piani finanziari regolarmente aggiornati dei vari rami delle assicurazioni sociali e da rapporti particolari (p. es. quelli del consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS, della Centrale di compensazione [CdC], dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni [INSAI/SUVA], del Seco e quelli concernenti il mercato del lavoro e l'assicurazione disoccupazione). Visto che il rapporto previsto dalla LPGGA non contiene informazioni supplementari rispetto a queste pubblicazioni, l'obbligo di rendere conto secondo la LPGGA può essere soppresso. I compiti spettanti al Consiglio federale in quanto autorità di vigilanza sulle assicurazioni sociali, conformemente all'articolo 76 in combinato disposto con l'articolo 77 LPGGA, restano invariati.

La soppressione del rapporto annuale secondo la LPGGA permette all'Amministrazione di risparmiare circa 73 000 franchi all'anno tra spese di personale e di materiale.

4 Conseguenze finanziarie della revisione

4.1 Conseguenze espresse in valori medi

Nella tabella 4.1-1 le conseguenze finanziarie di ogni misura prevista sulle prestazioni e i contributi sono espresse con un valore medio. L'entrata in vigore della revisione è prevista per il 2008, mentre l'età di pensionamento aumenterà nel 2009.

Gli effetti transitori dell'anticipazione della rendita con riduzione attuariale non sono presi in considerazione, poiché questa misura a lungo termine è finanziariamente neutra. Le maggiori uscite durante il periodo di anticipazione sono infatti compensate, dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria, dalla riduzione individuale della rendita. Non sono neppure indicati i risparmi derivanti dal rallentamento del ritmo di adeguamento delle rendite nel caso in cui il Fondo di compensazione AVS scenda al di sotto della soglia del 70 per cento, dal momento che la loro entità dipenderà soprattutto dall'evoluzione effettiva dei prezzi e dalle misure adottate nel quadro della 12ª revisione dell'AVS al fine di garantire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione a partire dal 2011.

²³ Cfr. ad es. il rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione e sui temi essenziali della gestione amministrativa nel 2004, del 16 febbraio 2005.

Conseguenze finanziarie della revisione (media annua nel periodo 2009–2020)

Importi in milioni di franchi, prezzi 2005

	AVS	AI	PC	Totale
Variazione delle uscite				
Unificazione dell'età di pensionamento a 65 anni (dal 2009)	-558	86	-10	-482
Miglioramento delle rendite grazie al computo dei contributi versati dopo l'età di pensionamento	26		-1	25
Totale variazione delle uscite	-532	86	-11	-457
Variazione delle entrate				
Contributi supplementari in seguito all'innalzamento dell'età di pensionamento	33	6		39
Soppressione della franchigia per i pensionati attivi	153	26		179
Totale variazione delle entrate	186	32		218
Variazione complessiva (miglioramento annuo)	718	-54	11	675

Queste cifre non tengono conto delle ripercussioni del rallentamento del ritmo di adeguamento delle rendite né della NPC.

L'aumento dell'età di pensionamento delle donne da 64 a 65 anni permetterà di risparmiare mediamente 558 milioni di franchi all'anno tra il 2009 e il 2020 e di riscuotere contributi supplementari per un totale di 33 milioni di franchi all'anno. La franchigia di cui beneficiano attualmente i pensionati attivi sarà soppressa, ma i contributi prelevati andranno ad aumentare le rendite. Nel periodo summenzionato, in quest'ambito sono previste mediamente maggiori entrate per 153 milioni di franchi e maggiori uscite per 26 milioni di franchi all'anno, da cui risulta un saldo positivo medio di 127 milioni di franchi.

Se si prendono in considerazione l'AVS, l'AI e le PC, la revisione comporta mediamente risparmi annui per 675 milioni di franchi, sgravando di 601 milioni di franchi i conti d'esercizio di queste assicurazioni sociali e di 74 milioni di franchi le finanze pubbliche (Confederazione: 57 milioni; Cantoni: 17 milioni). Questi risultati non tengono conto della prestazione di prepensionamento.

4.2 Conseguenze con gli effetti transitori

La tabella seguente illustra le conseguenze finanziarie delle misure previste dalla revisione negli anni in questione, tenuto conto anche degli effetti transitori dell'anticipazione della rendita con riduzione attuariale.

Conseguenze dei vari punti della revisione

Importi in milioni di franchi, prezzi 2005

Anno	Variazione delle uscite				Variazione delle entrate			
	Età di pensionamento	Anticipazione con riduzione attuariale	Aumento delle rendite grazie ai contributi dei pensionati attivi	Totale	Età di pensionamento	Anticipazione con riduzione attuariale	Soppressione della franchigia	Totale
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	7	8 = 5+6+7
2008		-16		-16			119	119
2009	-286	204	3	-79	16	-21	125	120
2010	-574	385	6	-183	33	-36	131	128
2011	-600	416	10	-174	33	-49	137	121
2012	-592	359	13	-220	33	-55	144	122
2013	-581	336	16	-229	33	-54	150	129
2014	-610	317	23	-270	33	-54	154	133
2015	-593	260	28	-305	33	-49	157	141
2016	-581	182	33	-366	34	-46	161	149
2017	-578	63	38	-477	34	-44	165	155
2018	-569	60	43	-466	35	-45	169	159
2019	-565	39	48	-478	36	-47	170	159
2020	-562	19	52	-491	37	-49	171	159
Media 2009-2020	-558	220	26	-312	33	-46	153	140

Contemporaneamente all'aumento dell'età di pensionamento, è data agli assicurati la possibilità di andare in pensione, a loro scelta, tra i 60 e i 64 anni. La colonna riferita all'anticipazione della rendita prende in considerazione le persone che percepiscono una rendita con riduzione attuariale. Se l'età di pensionamento delle donne aumenterà nel 2009, dall'entrata in vigore della revisione, nel 2008, le donne nate dal 1945 in poi che desidereranno anticipare la rendita a 63 anni dovranno anticiparla di un anno in più rispetto al disciplinamento vigente. Questo comporterà una maggiore riduzione attuariale della rendita, il che potrebbe tradursi in una limitazione del numero di donne che faranno ricorso al pensionamento anticipato. Nel 2008 sono dunque previsti risparmi per quanto riguarda l'anticipazione con riduzione. L'evoluzione dei costi sotto questa voce (progressione e successiva regressione) è dovuta al fatto che con la revisione sia gli uomini che le donne potranno anticipare la rendita di un anno in più rispetto ad oggi. Le classi d'età che potranno anticipare la riscossione della rendita saranno così tre e non più due come nel disciplinamento attuale. Inoltre, secondo le disposizioni transitorie, alle donne nate prima del 1953 sarà concessa un'aliquota di riduzione favorevole per un anno di anticipazione (3,4 %), ragion per cui ci si deve attendere una quota più elevata di pensionamenti anticipati. Nel periodo 2009-2020 sono previste in media uscite per 220 milioni di franchi all'anno (colonna 2). In generale i prepensionati versano contributi AVS/AI/IPG in qualità di persone senza attività lucrativa. Si registrerà quindi una perdita rispetto ai contributi versati quando erano attivi. Nel periodo in questione,

tale perdita ammonterà mediamente a 46 milioni di franchi all'anno (colonna 6). L'estensione dell'obbligo contributivo in seguito alla soppressione della franchigia di cui beneficiano attualmente i pensionati attivi (colonna 7) comporterà da subito maggiori entrate, che daranno destinate in parte all'aumento delle rendite. Le relative uscite supplementari (colonna 3) aumenteranno invece solo progressivamente. Per il 2020 è stimato un importo di 52 milioni di franchi, che corrisponde a circa la metà delle spese supplementari previste nel 2030, quando questa misura produrrà pienamente i suoi effetti. La revisione permetterà di realizzare in media risparmi pari a 312 milioni di franchi all'anno sul fronte delle uscite (colonna 4). Poiché l'ente pubblico partecipa a questa riduzione nella misura del 20 per cento e le entrate da contributi ammontano a 140 milioni di franchi, la revisione sgraverà mediamente di 390 milioni di franchi all'anno il conto d'esercizio dell'AVS e di 62 milioni le finanze pubbliche. La tabella non tiene conto dei risparmi legati al rallentamento del ritmo di adeguamento delle rendite.

4.3 Valutazione dei bilanci dell'AVS

Le tabelle negli allegati 1-3 illustrano i bilanci dell'AVS secondo l'ordinamento vigente e quelli previsti con l'entrata in vigore dell'11ª revisione dell'AVS. Le proiezioni si basano sullo scenario di base presentato nel numero 2.2.1. L'ultima colonna della tabella indica il livello del conto capitale in percento delle uscite. Questo valore è un buon indicatore per giudicare la situazione finanziaria sull'arco di più anni.

Nella tabella dei bilanci previsti con l'introduzione dell'11ª revisione dell'AVS sono stati ripresi i totali delle riduzioni delle uscite e delle perdite di contributi figuranti nella tabella 4.2-1. I valori sono riportati nella colonna «11ª revisione» per le uscite e nella colonna «contributi 11ª revisione dell'AVS» per le entrate.

Poiché nel 2011, dopo l'adeguamento delle rendite, il capitale del Fondo scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite annue (cfr. tabella 4.3-1), l'importo delle prestazioni non sarà più aumentato ogni due anni, bensì solo quando il rincaro cumulato (dall'ultimo adeguamento) avrà superato il 4 per cento (cfr. n. 3.1.4.2). Il momento dell'adeguamento dipenderà dunque dall'evoluzione del rincaro. Supponendo un rincaro del 2 per cento, le rendite sono adeguate alternativamente a scadenza biennale e triennale; l'adeguamento successivo è quindi previsto solo nel 2014. In seguito il livello del conto capitale scenderà addirittura al di sotto della soglia del 45 per cento, cosicché non vi potranno più essere ulteriori aumenti delle rendite. Nonostante questo provvedimento radicale, il livello del Fondo di compensazione diminuirà ulteriormente, toccando 2,5 miliardi di franchi (cfr. tabella nell'allegato 2), ossia il 6,6 per cento delle uscite annue, nel 2020. Con l'introduzione della prestazione di prepensionamento il Fondo diminuirà di ulteriori 5 miliardi di franchi, scendendo a -2,5 miliardi di franchi (cfr. tabella dell'allegato 3).

Nello scenario «Debole crescita dei salari reali» la situazione finanziaria è ancora più grave. Gli averi del Fondo sarebbero, infatti, già esauriti nel 2018 (senza la prestazione di prepensionamento).

Nello scenario «Crescita economica più forte» le rendite potrebbero essere adeguate, come nel disciplinamento attuale, ogni due anni fino al 2013. In seguito sarebbe necessario applicare la disposizione prevista qualora il rincaro cumulato superi il 4

per cento. Anche in questo scenario il livello del conto capitale scenderebbe sotto la soglia del 45 per cento dopo l'adeguamento delle rendite del 2016. Nonostante il successivo congelamento delle rendite, il livello del Fondo di compensazione continuerebbe a diminuire fino a raggiungere il 37 per cento delle uscite annue nel 2020.

Tabella 4.3-1

Livello del Fondo in percentuale delle uscite annue in base ai differenti scenari

Anno	Scenario di base	Debole crescita dei salari reali	Crescita economica più forte
2005	87,2	87,4	88,3
2006	88,5	88,8	91,2
2007	84,6	84,8	88,7
2008	83,6	83,5	89,9
2009	76,5	75,9	83,8
2010	74,3	72,7	84,1
2011	65,2	63,6	77,3
2012	60,1	57,4	75,4
2013	55,5	51,4	66,8
2014	42,6	37,4	63,2
2015	34,3	27,2	61,0
2016	27,0	17,5	49,5
2017	20,6	8,3	44,3
2018	15,1	-0,4	40,5
2019	10,5	-8,8	38,1
2020	6,6	-16,9	37,3

La tabella 4.3-2 mostra che il potere d'acquisto dei pensionati dipende dallo scenario scelto e dalla frequenza degli adeguamenti. Con un ritmo d'adeguamento biennale, il potere d'acquisto nel 2020 sarà del 4 per cento superiore a quello del 2005 nello scenario di base, dell'1,2 per cento nello scenario «Debole crescita dei salari reali» e del 6,9 per cento nello scenario «Crescita economica più forte». Se invece il livello delle rendite dovesse essere congelato a partire dal 2014 o dal 2016, in tutti e tre gli scenari il potere d'acquisto sarà inferiore a quello del 2005. Nel 2020 la perdita di potere d'acquisto ammonterà all'8,4 per cento nello scenario di base, al 9,4 per cento nello scenario «Debole crescita dei salari reali» e all'1,3 per cento nello scenario «Crescita economica più forte».

Rendita minima mensile in franchi, secondo lo scenario e il ritmo di adeguamento (prezzi del 2005)

Anno	Scenario di base		Debole crescita dei salari reali		Crescita economica più forte	
	Ritmo biennale	Con l'11ª revisione dell'AVS	Ritmo biennale	Con l'11ª revisione dell'AVS	Ritmo biennale	Con l'11ª revisione dell'AVS
2005	1075	1075	1075	1075	1075	1075
2006	1063	1063	1063	1063	1063	1063
2007	1077	1077	1077	1077	1082	1082
2008	1061	1061	1061	1061	1066	1066
2009	1088	1088	1088	1088	1102	1102
2010	1067	1067	1067	1067	1081	1081
2011	1096	1096	1086	1086	1109	1109
2012	1074	1074	1065	1065	1088	1088
2013	1106	1053	1093	1045	1123	1123
2014	1084	1110	1071	1097	1101	1101
2015	1118	1088	1097	1076	1139	1080
2016	1096	1067	1075	1054	1116	1149
2017	1131	1046	1102	1034	1155	1127
2018	1108	1025	1081	1013	1132	1104
2019	1141	1005	1110	993	1172	1083
2020	1118	985	1088	974	1149	1061

La prima parte dell'11ª revisione dell'AVS, in particolare la modifica del ritmo di adeguamento, permette di rallentare l'erosione del conto capitale, ma non di fermarla. Sarà dunque necessario adottare provvedimenti in grado di garantire la stabilità finanziaria dell'AVS a partire dal 2011 nell'ambito della 12ª revisione dell'AVS.

5 Parte speciale: commento alle modifiche

5.1 Modifiche della LAVS

Art. 1a cpv. 2 lett. c

Il capoverso 2 lettera c è stato adottato, all'introduzione dell'AVS, soprattutto per motivi amministrativi. All'epoca, il legislatore aveva ritenuto che l'onere per l'assoggettamento assicurativo fosse sproporzionato rispetto all'entità dei contributi da riscuotere. Questo argomento conserva tuttora la sua validità per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e per i dipendenti il cui datore di lavoro non è tenuto a versare contributi. In mancanza di mezzi di controllo sufficienti, per queste due categorie l'esenzione sarà mantenuta, se il periodo per il quale sono date le condizioni dell'assoggettamento è relativamente breve. Il capoverso 2 lettera c viene precisato in tal senso. L'assoggettamento e la riscossione dei contributi di

persone retribuite da un datore di lavoro svizzero, invece, non rappresentano 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 secondo modalità che non si differenziano da un normale rapporto di lavoro non possono essere esentati per un periodo di tempo relativamente breve. L'esenzione può inoltre sfavorire in certi casi i cittadini di Stati con cui la Svizzera ha concluso una convenzione in materia di assicurazione per la vecchiaia, i superstiti, l'invalidità e contro la disoccupazione. Per questi motivi l'esenzione per un periodo di tempo relativamente breve è soppressa per le persone remunerate da un datore di lavoro in Svizzera. La modifica proposta corrisponde sostanzialmente a quella prevista nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS, che non era stata contestata nei dibattiti parlamentari, con l'unica differenza che non menziona più le persone senza attività lucrativa. Infatti, le persone senza attività lucrativa che soggiornano nel nostro Paese per un periodo relativamente breve ai sensi di questa disposizione non sono domiciliate in Svizzera e sono quindi già escluse dall'assicurazione in virtù dei principi generali in materia di assoggettamento.

Essendo valida con riserva degli accordi internazionali, questa disposizione non si applica in particolare alle persone assicurate in Svizzera in virtù delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario.

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

Cpv. 1

In seguito all'aumento a 65 anni dell'età di pensionamento ordinaria delle donne, l'obbligo contributivo cessa per tutte le persone senza attività lucrativa alla fine del mese in cui compiono 65 anni. Non sono invece esonerati dall'obbligo contributivo gli assicurati di età inferiore ai 65 anni che percepiscono una rendita anticipata o, ricevendo una rendita estera, si stabiliscono in Svizzera.

Cpv. 4

In virtù dell'articolo 3 capoverso 3 LAVS, i contributi delle persone sposate senza attività lucrativa sono per principio considerati pagati se il coniuge che esercita un'attività lucrativa ha versato contributi pari almeno al doppio del contributo minimo. Questa disposizione deve valere anche per l'anno in cui il matrimonio è stato contratto o sciolto (lett. a) e permettere anche ai pensionati attivi che hanno versato almeno il doppio del contributo minimo di esonerare il coniuge più giovane che non esercita un'attività lucrativa (lett. b). L'articolo 3 è pertanto integrato in tal senso con l'aggiunta di un nuovo capoverso 4 (cfr. n. 3.2.5).

Art. 4 cpv. 2

La franchigia di cui beneficiano i pensionati che esercitano un'attività lucrativa si fonda sull'articolo 4 capoverso 2 lettera b. La soppressione di tale franchigia (cfr. n. 3.1.5.1) implica l'abrogazione di questa disposizione. La lettera a del capoverso 2, che attualmente prevede la possibilità di escludere dal salario determinate i redditi provenienti da un'attività lucrativa esercitata all'estero, non è modificata sul piano materiale dalla presente revisione. La sua formulazione deve tuttavia essere adeguata in seguito all'abrogazione della lettera b.

Art. 5 cpv. 3 lett. b

Per le donne l'età di pensionamento ordinaria è aumentata a 65 anni. Il capoverso 3 lettera b è adeguato di conseguenza.

Art. 6 cpv. 1

L'aumento dell'aliquota di contribuzione e la soppressione della tavola scalare per gli assicurati il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare contributi (cfr. n. 3.2.2) comportano l'adeguamento dell'articolo 6 capoverso 1.

Art. 7 3. Salari complessivi

I salari complessivi dovrebbero garantire a determinate categorie di salariati l'aspettativa di prestazioni assicurative adeguate. In virtù del principio della riscossione di contributi commisurati alla capacità economica degli assicurati, sancito dall'articolo 4 LAVS, la possibilità di fissare i contributi sulla base di salari complessivi, vale a dire su basi di calcolo fittizie, deve restare un'eccezione. Negli ultimi anni l'importanza dei salari complessivi è diminuita considerevolmente. Oggi i salari reali sono quasi sempre superiori ai salari complessivi. Il campo d'applicazione di questa norma è attualmente limitato alle persone che lavorano nell'azienda agricola di famiglia, mentre per gli altri settori la disposizione è ormai obsoleta. La nostra proposta tiene conto di questa situazione. La modifica, già prevista nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS, non era stata contestata.

Art. 8 cpv. 2

Per non avere lacune di contribuzione, gli assicurati che esercitano esclusivamente un'attività indipendente non remunerata o con una remunerazione molto esigua devono versare almeno il contributo minimo (*cpv. 2 primo periodo*). Il rischio di lacune di contribuzione non si presenta invece per le persone che, pur esercitando un'attività indipendente con una remunerazione esigua, pagano già contributi sufficienti sul reddito proveniente da un'attività lucrativa salariata. Non è necessario esigere il pagamento del contributo minimo dagli indipendenti che l'hanno già versato sul reddito di un'attività lucrativa salariata. È sufficiente che essi versino un contributo calcolato in base all'aliquota più bassa della tavola scalare. Questa distinzione è importante per le persone il cui reddito annuo proveniente da un'attività lucrativa indipendente è inferiore all'importo più basso della tavola scalare. Questo importo, che nel testo della legge è ancora pari a 7700 franchi, è stato adeguato dal nostro Consiglio all'indice delle rendite in virtù dell'articolo 9^{bis} LAVS e ammonta attualmente a 8400 franchi secondo l'ordinanza 05 del 24 settembre 2004 sugli adeguamenti all'evoluzione dei prezzi e dei salari nell'AVS/AI/IPG (RS 831.108). Agli assicurati che hanno già versato il contributo minimo sul reddito di un'attività lucrativa salariata (pari a 353 franchi secondo l'ordinanza summenzionata) deve essere data la possibilità di versare contributi più bassi sul reddito proveniente dalla loro attività indipendente (*cpv. 2 secondo periodo*). Questa disposizione, non contestata nei dibattiti parlamentari sulla 11^a revisione dell'AVS respinta in votazione popolare, dà seguito al postulato David 98.3599 del 16 dicembre 1998.

L'esenzione dall'obbligo di versare contributi sui redditi di poco conto provenienti da un'attività lucrativa indipendente esercitata a titolo accessorio va inserita, in

quanto tale, nell'articolo 14. La corrispondente disposizione, che figurava finora nel secondo periodo del capoverso 2, può dunque essere soppressa.

Art. 9 cpv. 2 lett. d ed f secondo periodo e cpv. 4

Cpv. 2 lett. d

L'articolo 9 capoverso 2 contiene un elenco completo delle deduzioni ammesse sul reddito lordo. Nella lettera d è tuttavia indicata un'eccezione: la deduzione dei contributi AVS/AI e IPG, ammessa dal diritto fiscale, è espressamente esclusa per il calcolo dei contributi AVS. Questa disposizione non è modificata sul piano materiale, ma deve essere trasferita nel capoverso 4 in seguito al nuovo disciplinamento del computo dei contributi per la determinazione del reddito dei lavoratori indipendenti. Nello stesso tempo la nozione obsoleta di «elargizione fatta a scopo di beneficenza al personale» è sostituita da quella attualmente in uso nel diritto fiscale di «versamento a istituzioni previdenziali in favore del personale» (cfr. art. 27 cpv. 2 lett. c LIFD; RS 642.11).

Cpv. 2 lett. f secondo periodo

La deduzione dell'interesse del capitale proprio impegnato nell'azienda permette di escludere il reddito della sostanza, che, contrariamente al reddito dell'attività lucrativa, non è soggetto a contribuzione nell'AVS. Il tasso d'interesse, fissato in passato dal Consiglio federale su proposta della Commissione federale dell'AVS/AI, incide sull'importo dei contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Secondo la dottrina dominante e la giurisprudenza, i principi fondamentali di un disciplinamento devono essere iscritti in una legge in senso formale. In futuro, quindi, i criteri determinanti per la fissazione del tasso d'interesse dovranno essere definiti a livello di legge e più precisamente nell'articolo 9 capoverso 2 lettera f.

Dal 1983 il tasso d'interesse è fissato, secondo una procedura automatica proposta dalla Commissione federale dell'AVS/AI, in base al rendimento medio delle obbligazioni delle aziende industriali svizzere pubblicato dalla Banca nazionale svizzera. Dal 1° gennaio 2001, questo meccanismo di fissazione dell'indice è iscritto nell'articolo 18 capoverso 2 OAVS. L'indice, ormai collaudato, è stato sostanzialmente mantenuto. Tuttavia, affinché le basi di calcolo su cui si fonda siano il più possibile rappresentative, esso corrisponde ora al rendimento medio annuo dei prestiti in franchi svizzeri dei debitori svizzeri che non sono enti pubblici (Pratique-VSI, jurisprudence et pratiques administratives [VSI] 2000 p. 92). Il cambiamento si è reso necessario, non fosse altro che per ragioni di tempo, in seguito al passaggio al sistema di calcolo postnumerando. La nuova procedura permette all'ufficio federale competente di fissare il tasso d'interesse e di pubblicarlo annualmente in febbraio basandosi sui dati della Banca nazionale svizzera. Senza questo automatismo, il tasso d'interesse dovrebbe essere fissato dal Consiglio federale dopo la consueta procedura di consultazione, il che ritarderebbe eccessivamente la sua pubblicazione e quindi la fissazione dei contributi dei lavoratori indipendenti.

Questo metodo di calcolo collaudato è mantenuto. Anche in futuro, dunque, il tasso d'interesse sarà calcolato in funzione del rendimento medio degli investimenti a lungo termine in società svizzere. La definizione dell'indice per la fissazione del tasso d'interesse sarà identica a quella dell'attuale articolo 18 capoverso 2 OAVS. Il Consiglio federale continuerà a disciplinare dettagli quali le modalità di arrotondamento e il rinvio alla statistica della Banca nazionale svizzera. Il diritto di proposta

della Commissione federale dell'AVS/AI, già oggi di fatto obsoleto, può essere stralciato dalla legge.

Cpv. 4

Il nuovo capoverso 4 disciplina le modalità di computo dei contributi degli indipendenti (cfr. n. 3.2.1).

Art. 9^{bis} Adeguamento della tavola scalare dei contributi e del contributo minimo

L'attuale rubrica dell'articolo 9^{bis} è incompleta, poiché questa disposizione non disciplina unicamente l'adeguamento della tavola scalare dei contributi, bensì anche quello del contributo minimo. La rubrica va pertanto adeguata di conseguenza. Il rimando all'articolo 6 LAVS è stralciato poiché la tavola scalare sarà soppressa per i salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare contributi. Questa disposizione è inoltre precisata nel senso che anche il contributo minimo delle persone senza attività lucrativa può essere adeguato all'indice delle rendite. In questo modo, tutte le deleghe concernenti l'adeguamento degli importi dei contributi sono riunite in un solo articolo e nell'articolo 10 capoverso 1 LAVS può essere soppresso l'attuale rinvio all'articolo 9^{bis} previsto per le persone senza attività lucrativa.

Art. 10 cpv. 1, 2 e 2^{bis}

Cpv. 1

L'ultimo periodo del capoverso 1, che rinvia all'articolo 9^{bis}, può essere soppresso. L'adeguamento del contributo minimo delle persone senza attività lucrativa è ora disciplinato nell'articolo 9^{bis}.

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 frequentano un istituto di insegnamento medio o superiore al fine di perfezionarsi, prepararsi ad un'attività professionale, per interesse scientifico oppure anche solo per la propria evoluzione personale, dedicandosi allo studio regolarmente e a tempo pieno oppure solo accanto ad un'attività professionale. Nella misura in cui la lettera a deroga alle prescrizioni generali sulla fissazione dei contributi dei non attivi, bisogna limitare la sua applicazione agli studenti che non dispongono di mezzi propri. Dato che reputiamo che solo i giovani i quali svolgono una prima formazione a tempo pieno debbano poter godere del contributo minimo, proponiamo di fissare a 25 anni l'età massima fino alla quale gli studenti possono versare solo il contributo minimo. Di regola questo è anche il limite d'età massimo fino al 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, gli studenti non potranno più beneficiare di questa disposizione eccezionale, ma saranno tenuti a versare i contributi in base alle disposizioni generali di cui all'articolo 10 capoverso 1. Le persone in formazione di età superiore ai 25 anni che non dispongono né di un reddito sotto forma di rendita né di sostanza, continueranno a versare il contributo minimo. Nell'articolo 1a capoverso 3 lettera a LAVS è sì previsto che gli studenti senza attività lucrativa non domiciliati in Svizzera possano continuare a restare assicurati fino a 30 anni; questo disciplina-

mento più generoso vuole però unicamente permettere agli interessati di restare soggetti all'assicurazione obbligatoria durante la loro formazione. Se la loro situazione finanziaria è buona oppure ottima, essi dovranno invece versare contributi superiori all'importo minimo.

Gli assicurati che ricorrono all'assistenza pubblica versano da sempre il contributo minimo. Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno modificato la loro concezione di aiuto sociale. Accanto alle prestazioni assistenziali tradizionali sono versati, a certe condizioni, redditi minimi dell'aiuto sociale. Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle prestazioni, questi redditi minimi sono tuttavia assimilabili alle prestazioni assistenziali tradizionali. Per questa ragione riteniamo che anche le persone che ricevono un reddito minimo dell'aiuto sociale debbano versare unicamente il contributo minimo come le persone che ricevono prestazioni assistenziali tradizionali. Poiché diversi Cantoni applicano attualmente modelli di questo tipo, la legge è adeguata di conseguenza (*lett. b*).

La *lettera c* riprende il disciplinamento attuale. Essa concerne soprattutto gli assicurati senza attività lucrativa assistiti finanziariamente in modo durevole non dallo Stato, ma da istituzioni caritative o da una Chiesa. Anch'essi sono tenuti a pagare solo il contributo minimo. Non fanno parte di questa categoria le persone che, senza costrizioni economiche, ricevono volontariamente prestazioni di terzi.

Cpv. 2^{bis}

Il secondo periodo dell'attuale capoverso 2 è ripreso nel nuovo capoverso 2^{bis}. La modifica non comporta cambiamenti sul piano materiale.

Le modifiche dell'articolo 10 figuravano già nella revisione respinta in votazione il 16 maggio 2004 e non erano state contestate nei dibattiti parlamentari.

Art. 12 cpv. 3

Secondo l'attuale articolo 12, sono tenuti a pagare contributi tutti i datori di lavoro «che hanno uno stabilimento d'impresa in Svizzera». Vi possono tuttavia essere datori di lavoro esteri che, anche se il diritto interno non lo prevede, sono tenuti a versare contributi all'AVS in virtù del diritto comunitario. In linea di massima, questo è il caso dei datori di lavoro con sede in uno Stato dell'UE/AELS che impiegano lavoratori assicurati in Svizzera (cfr. n. 3.2.2). Per ragioni di trasparenza è opportuno indicare questa eventualità nel diritto interno. La modifica appare ancor più necessaria, se si considera che nel capoverso 3 è esplicitamente fatto salvo il caso contrario, vale a dire l'esenzione di datori di lavoro con sede in Svizzera, in virtù del diritto internazionale, dall'obbligo di pagare i contributi. È pertanto necessario evidenziare questa riserva del diritto internazionale anche nel caso dei datori di lavoro esteri soggetti all'AVS svizzera.

Art. 14 cpv. 6 (nuovo)

D'ora in poi, il limite di reddito per l'esenzione dei redditi di poco conto provenienti da un'attività accessoria indipendente sarà fissato nella legge. L'importo massimo corrisponde alla rendita mensile massima di vecchiaia.

Nel quadro della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN), approvata dal Parlamento il 17 giugno 2005, al fine di semplificare la procedura amministrativa è previsto un nuovo disciplinamento per

l'esenzione dei salari di poco conto dalla riscossione di contributi (art. 14 cpv. 5 LAVS). In linea di massima, tutti i salari che non superano l'importo della rendita mensile massima di vecchiaia, e non più unicamente quelli provenienti da attività accessorie, saranno esentati dalla riscossione di contributi. È inoltre soppressa la dichiarazione di rinuncia attualmente richiesta. L'esenzione dalla riscossione dei contributi dipenderà dunque da un unico criterio: il salario annuo. Il salario massimo è pertanto fissato nella legge (art. 14 cpv. 5 LAVS).

Per ragioni di chiarezza e coerenza, lo stesso limite di reddito è ripreso anche per l'esenzione dei redditi minimi provenienti da un'attività indipendente. Riferendosi alla riscossione dei contributi, come per i salariati questo limite è inserito nell'articolo 14. L'esenzione per gli indipendenti resta tuttavia limitata ai redditi accessori: nel caso dei salariati, questa esigenza è, di fatto, perlopiù soddisfatta, poiché le persone impiegate a tempo pieno conseguono di regola un reddito annuo superiore a 2100 franchi. Si può dunque supporre che questi lavoratori abbiano anche un'attività principale o versino contributi in quanto persone senza attività lucrativa e che non rischino quindi di avere lacune contributive. È invece possibile che una persona consegua con un'attività indipendente esercitata a tempo pieno un reddito di poco conto o nullo. Se questa persona non versa già contributi in qualità di salariato, con la rinuncia alla riscossione dei contributi sui redditi fino a 2100 franchi rischierebbe di avere lacune contributive. Per evitare simili lacune, gli indipendenti devono versare sul loro reddito almeno il contributo minimo, a meno che non abbiano già versato tale importo sul reddito proveniente da un'attività salariata (cfr. anche il commento all'art. 8 cpv. 2). Per i redditi provenienti da attività indipendenti, l'esenzione dal pagamento dei contributi sui redditi esigui è pertanto limitato alle attività accessorie.

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

Cpv. 1

Il termine di prescrizione previsto nel capoverso 1 per la fissazione dei contributi è rispettato solo se la decisione di contribuzione è debitamente notificata al destinatario prima della sua scadenza (cfr. DTF 121 V 7 consid. 3c). Per quanto riguarda la responsabilità del datore di lavoro, il TFA ha invece stabilito che il termine di prescrizione per l'esercizio del diritto al risarcimento dei danni è rispettato se la decisione di risarcimento è consegnata per tempo alla posta (cfr. DTF 119 V 89). Benché sul piano giuridico i crediti relativi alla riscossione dei contributi non siano identici a quelli relativi al risarcimento dei danni, quando si tratta di notificarli la cassa di compensazione si trova spesso in entrambi i casi nella stessa situazione (cfr. DTF 1996 p. 132 consid. 3b). Il capoverso 1 va pertanto formulato in modo tale, che il termine di prescrizione risulti rispettato se la decisione è stata consegnata per tempo alla posta. Per maggiore precisione, il rinvio all'articolo 6 è stato completato menzionando il capoverso 1.

Cpv. 2

La modifica del capoverso 2, vale a dire il rinvio all'articolo 149a capoverso 1 invece che all'articolo 149 capoverso 5 LEF, non è di natura materiale. Si tratta di un semplice adeguamento alla revisione della LEF.

Cpv. 3

La terminologia del primo periodo è precisata. L'adeguamento redazionale concerne unicamente la versione francese e italiana. Il secondo periodo (nuovo) permette di far di nuovo coincidere il termine di prescrizione per la restituzione dei contributi indebitamente pagati con quello previsto al capoverso 1 per la fissazione dei contributi (cfr. FF 1971 II 804). Come per la restituzione dei contributi versati su prestazioni soggette all'imposta federale diretta sul reddito netto delle persone giuridiche (cfr. secondo periodo dell'attuale cpv. 3), d'ora in poi il termine per far valere il diritto alla restituzione dei contributi personali indebitamente pagati dovrà dipendere sempre dal passaggio in giudicato della tassazione fiscale determinante. In analogia alla corrispondente disposizione relativa alla prescrizione della fissazione dei contributi, la scadenza del termine deve sempre coincidere con la fine dell'anno civile (cfr. FF 1953 I 488). Il terzo periodo del capoverso 3 è adeguato di conseguenza (in precedenza secondo periodo del cpv. 3). La terminologia è precisata. Questa modifica corrisponde alla proposta, allora incontestata, della prima versione dell'11^a revisione dell'AVS.

Art. 18 cpv. 2^{bis} (nuovo)

L'articolo 18 LAVS disciplina in particolare il diritto degli stranieri a prestazioni dell'AVS. Non contiene tuttavia prescrizioni relative alla concessione di prestazioni a persone che hanno avuto, l'una dopo l'altra, più cittadinanze. Il calcolo della rendita può rivelarsi assai complesso quando un assicurato cittadino svizzero o di un Paese con cui la Svizzera ha concluso una convenzione acquisisce in seguito la cittadinanza di uno Stato che non ha concluso alcuna convenzione. Con il capoverso 2^{bis} è dunque introdotta una disposizione che stabilisce, in casi del genere, la cittadinanza determinante per il diritto alle prestazioni nel caso di persone che hanno cambiato cittadinanza.

Art. 21 cpv. 1

L'età di pensionamento delle donne è ora identica a quella degli uomini (cfr. n. 3.1.1). Il capoverso 1 è pertanto adeguato di conseguenza.

Art. 29^{bis} cpv. 2 secondo periodo (nuovo)

Secondo il disciplinamento vigente, i contributi versati dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento non sono presi in considerazione per stabilire l'importo della rendita. In futuro, invece, tali contributi e periodi di contribuzione avranno effetti sull'ammontare della rendita. Questo provvedimento era già stato approvato dal Parlamento nel quadro dell'11^a revisione AVS respinta dal popolo. Al nostro Consiglio è conferita la competenza di disciplinare il computo di questi contributi e periodi di contribuzione. La proposta prevede che i periodi di contribuzione successivi all'età di pensionamento possano essere presi in considerazione per colmare lacune contributive e che i contributi versati e i redditi da lavoro su cui questi sono calcolati possano servire ad aumentare il reddito annuo medio determinante. Il computo dei contributi e dei periodi contributivi in questione non potrà però dare diritto a una rendita superiore alla rendita massima.

Art. 29quinquies cpv. 4 lett. b, 5 e 6 (nuovo)

Cpv. 4 lett. b

Le modalità per colmare le lacune nell'ambito della procedura di ripartizione (splitting) sono una questione di natura prettamente tecnica. Se uno dei coniugi presenta lacune contributive, queste possono essere colmate, in applicazione delle disposizioni generali, tenendo conto di anni di contribuzione compiuti in gioventù, di anni supplementari o di mesi di contribuzione accumulati nell'anno di realizzazione dell'evento assicurato (art. 29^{bis} cpv. 2 LAVS, art. 52b-d OAVS). Se per colmare lacune sorte durante il matrimonio sono presi in considerazione anni di contribuzione compiuti in gioventù, i relativi redditi sono anch'essi soggetti alla ripartizione.

L'esperienza mostra che, per principio, la ripartizione dei redditi volta a colmare le lacune assicurative non produce sensibili miglioramenti delle prestazioni. L'applicazione delle relative disposizioni è inoltre talmente complessa da provocare ritardi nella procedura. Proponiamo pertanto di semplificare il sistema. In futuro sarà possibile tenere conto dei contributi versati prima del 20° anno d'età per colmare lacune contributive, senza che i redditi iscritti sul conto individuale per questi anni siano soggetti alla ripartizione. È dunque soppressa la riserva dell'articolo 29^{bis} capoverso 2 LAVS. Questa modifica, già proposta nel primo progetto di 11^a revisione dell'AVS, non era stata contestata.

Cpv. 5

Attualmente, la disposizione che precisa che i redditi realizzati durante l'anno del matrimonio e durante l'anno del suo scioglimento in seguito a decesso, divorzio o dichiarazione di nullità non sono sottoposti alla ripartizione figura solamente nell'ordinanza (art. 50b cpv. 3 OAVS). Trattandosi di un collaudato principio fondamentale dello splitting, che contribuisce ad accelerare la relativa procedura e quindi anche il calcolo delle rendite, proponiamo di inserirlo nella legge.

Cpv. 6

Il capoverso 6 riprende l'attuale capoverso 5.

Art. 29septies cpv. 1 e 3

Cpv. 1

Il disciplinamento vigente accorda il diritto ad accrediti per compiti assistenziali unicamente alle persone che si occupano di parenti con un'invalità almeno di grado medio beneficiari di un assegno dell'AVS o dell'AI per grandi invalidi. Spesso, tuttavia, le persone assistite hanno diritto semplicemente a un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni o dell'assicurazione militare. Secondo la nuova giurisprudenza del TFA, gli accrediti per compiti assistenziali possono essere accordati anche quando la persona assistita adempie le condizioni di diritto per un assegno per grandi invalidi almeno di grado medio dell'assicurazione contro gli infortuni. Gli organi d'esecuzione applicano già oggi questa giurisprudenza. Si tratta quindi di un adeguamento puramente formale della legge.

Cpv. 3

Attualmente gli accrediti per compiti assistenziali sono accordati unicamente se la persona assistita vive in comunione domestica con la persona che se ne occupa oppure nelle immediate vicinanze. L'esperienza mostra che questa esigenza non tiene sufficientemente conto della realtà e limita eccessivamente la cerchia degli aventi diritto. Vista l'odierna mobilità, è possibile occuparsi intensamente anche di persone che abitano a una certa distanza. Proponiamo pertanto di accordare gli accrediti per compiti assistenziali anche quando la persona assistita non abita nelle immediate vicinanze della persona che se ne occupa, a condizione che quest'ultima sia in grado di recarsi facilmente dalla persona assistita. Spetterà al nostro Consiglio precisare che cosa debba intendersi per raggiungibilità della persona assistita. Potremo fondarci sulle proposte degli organi d'esecuzione, i quali mettono l'accento sul fatto che il criterio determinante deve essere il tempo necessario per recarsi dalla persona a carico. A loro avviso il limite massimo dovrebbe essere fissato a un ora.

Art. 30^{bis} rubrica e primo periodo Prescrizioni per il calcolo delle rendite

La 10^a revisione dell'AVS ha fortemente automatizzato il calcolo delle rendite. In molti casi gli importi delle rendite non possono più essere ripresi dalle tabelle. Per questa ragione, la competenza del nostro Consiglio non deve più limitarsi unicamente all'elaborazione delle tabelle, bensì essere estesa alle prescrizioni in base alle quali vengono calcolate. Vi sarebbe così una maggiore flessibilità nella graduazione delle rendite parziali e nell'arrotondamento degli importi.

Art. 30^{ter} cpv. 3 (nuovo) e 4 (nuovo)

Il principio della realizzazione è inserito nei nuovi capoversi 3 e 4 (cfr. n. 3.2.4). Il capoverso 3 disciplina tale principio per i salariati, il capoverso 4 per gli indipendenti.

Art. 33^{ter} Adeguamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari

Cpv. 1 e 2

Questi due capoversi stabiliscono il principio dell'adeguamento periodico delle rendite ordinarie all'evoluzione dei prezzi e dei salari secondo l'indice misto. Il *capoverso 2* va adeguato dal punto di vista formale alle mutate competenze: l'indice nazionale dei prezzi al consumo e l'indice dei salari nominali sono entrambi determinati dall'Ufficio federale di statistica.

Cpv. 3

Questo capoverso stabilisce la periodicità degli adeguamenti. Essa sarà di due anni, come nel disciplinamento vigente, fino a quando il livello del Fondo di compensazione sarà pari almeno al 70 per cento (cfr. anche il commento all'art. 107). Qualora dovesse scendere al di sotto di questa soglia, invece, le rendite saranno aumentate solo quando il rincaro cumulato avrà superato il 4 per cento dalla data dell'ultimo adeguamento, indipendentemente dal tempo da allora trascorso. Cfr. anche le spiegazioni del numero 3.1.4.

Cpv. 4 e 5

Il *capoverso 4* precisa la soglia minima del Fondo di compensazione (45 % delle uscite annuali), al di sotto della quale è sospeso qualsiasi adeguamento. La sospensione è revocata solo quando la situazione finanziaria è sufficientemente migliorata. Il nostro Consiglio ha inoltre l'obbligo di proporre misure di risanamento, se constata che il grado di copertura del Fondo è destinato a scendere probabilmente al di sotto della soglia minima richiesta per poter procedere ad adeguamenti (*cpv. 5*). Cfr. inoltre il numero 3.1.4.2.

Cpv. 6

Attualmente sono in corso i dibattiti parlamentari sulla destinazione dei proventi della vendita dell'oro della Banca nazionale. Una delle opzioni in discussione prevede di far confluire la quota della Confederazione nel Fondo di compensazione AVS. Si tratterebbe di un'assegnazione di fondi straordinaria e unica. Se tale trasferimento dovesse andare definitivamente in porto, non contribuirà al risanamento strutturale delle finanze dell'AVS; bisognerà perciò evitare di rinviare o abbandonare i provvedimenti correttivi tesi al consolidamento finanziario a medio e lungo termine dell'AVS e dell'AI. Detto trasferimento non rappresenterebbe l'impiego «durevole» da noi auspicato del terzo dei proventi spettante alla Confederazione. Iniezioni finanziarie di questo tipo non devono mettere in discussione i provvedimenti necessari al risanamento strutturale. Riteniamo pertanto che per determinare il grado di copertura del Fondo non vada tenuto conto di assegnazioni di fondi straordinarie e uniche.

Cpv. 7

Questo capoverso riprende l'attuale capoverso 5 (con qualche modifica puramente redazionale della versione francese). A complemento andrà stabilito in particolare il momento determinante per la rilevazione del livello del Fondo di compensazione.

Art. 39 Rinvio della riscossione della rendita di vecchiaia

Cpv. 1 e 2

Attualmente è unicamente possibile rinviare l'inizio del godimento dell'intera rendita. D'ora in poi il rinvio potrà riguardare anche la riscossione della metà della rendita. Sarà inoltre possibile passare dal rinvio della riscossione dell'intera rendita al rinvio della riscossione della metà della rendita, ma non viceversa. Il rinvio è escluso per le persone che prima di raggiungere l'età pensionabile percepiscono una rendita intera o tre quarti di rendita d'invalidità. Il rinvio di mezza rendita di vecchiaia è invece possibile per i beneficiari di una mezza rendita o di un quarto di rendita d'invalidità. Il rinvio della rendita è inoltre escluso per i beneficiari di un assegno per grandi invalidi.

La durata massima del rinvio corrisponderà a quella del diritto vigente. Contrariamente a quanto previsto attualmente, sarà tuttavia possibile rinviare la rendita anche per meno di un anno.

Cpv. 3

Secondo la prassi in vigore, il supplemento per il rinvio della rendita di vecchiaia è ripartito proporzionalmente su tutte le rendite versate accanto alla rendita principale, in particolare anche sulle rendite per i figli. Attualmente, se una rendita di vecchiaia

rinviata è sostituita da una rendita per superstiti, il supplemento continua a essere concesso anche su questa rendita. Dal momento che d'ora in poi le rendite per superstiti che sostituiscono una rendita di vecchiaia anticipata non saranno più ridotte (cfr. commento all'art. 40^{ter}), anche nel caso delle rendite per superstiti che sostituiscono una rendita di vecchiaia rinviata non si giustifica più il mantenimento del supplemento per il rinvio della rendita.

Art. 40 Anticipazione del versamento della rendita di vecchiaia

Cpv. 1

Vedi il commento nel numero 3.1.2.

Cpv. 2

Il passaggio dall'anticipazione di un'intera rendita a quella della metà della rendita è escluso, perché equivarrebbe a una revoca parziale dell'anticipazione.

Cpv. 3

Come il rinvio dell'inizio del godimento della rendita, anche la sua anticipazione può essere chiesta solo per il futuro. Non è dunque possibile, ad esempio, chiedere a 63 anni una rendita anticipata per il periodo successivo al compimento dei 60 anni. Anche la revoca dell'anticipazione è esclusa. Non è pertanto possibile rinunciare dopo alcuni mesi o anni alla rendita anticipata per cominciare nuovamente a riscuoterla al raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria.

Cpv. 4

Se la rendita anticipata fosse calcolata unicamente al momento della richiesta d'anticipazione, vi potrebbero essere disparità di trattamento inammissibili. Per garantire un trattamento equo, al raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria (65 anni) si deve sempre procedere a un nuovo calcolo della rendita (cfr. anche il n. 3.1.2.3). In caso di passaggio dall'anticipazione della metà della rendita a quella della rendita intera, non è invece necessario un nuovo calcolo. Il calcolo iniziale al momento della prima richiesta deve essere per quanto possibile semplice, poiché la rendita versata durante il pensionamento anticipato è di fatto solo un anticipo sulla prestazione dovuta al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento. Per questo motivo, ci è conferita la competenza di emanare disposizioni speciali che potranno anche derogare alle regole generali sulla ripartizione dei redditi e/o sulla limitazione delle rendite dei coniugi.

Art. 40^{bis} (nuovo) Concorso tra la rendita di vecchiaia anticipata e una rendita d'invalidità o vedovile

Cpv. 1

L'anticipazione della rendita di vecchiaia è pensata soprattutto per persone con problemi di salute, che già molto prima di raggiungere l'età di pensionamento ordinaria non sono più in grado di impiegare nel difficile mercato del lavoro la propria capacità al guadagno residua. Le persone che soddisfano le condizioni per la concessione di una rendita d'invalidità (grado d'invalidità almeno del 40 %) hanno pertanto la possibilità di percepire già a partire dai 60 anni una rendita intera di vecchiaia invece della rendita d'invalidità. La riduzione attuariale tocca unicamente la parte

effettivamente anticipata della rendita, vale a dire quella eccedente l'importo della rendita d'invalidità. Il nuovo disciplinamento sarà applicato sia qualora il diritto alla rendita d'invalidità sussista già al momento dell'anticipazione sia nel caso in cui sorga durante il pensionamento anticipato. Con l'anticipazione della rendita di vecchiaia a partire dal 60° anno d'età, il diritto alla rendita d'invalidità non si estingue, ma continua a sussistere invariato – per così dire in modo latente – fino al raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria. Fino ad allora il diritto alla rendita d'invalidità va verificato, anche se l'assicurato percepisce anticipatamente una rendita di vecchiaia.

Cpv. 2

Quando una persona vedova raggiunge l'età di pensionamento ha di regola diritto ad una rendita di vecchiaia. Se una persona soddisfa contemporaneamente le condizioni per la concessione di una rendita vedovile, è versata solo la rendita più elevata (art. 24b LAVS). Se la rendita per superstiti è inferiore alla rendita di vecchiaia, il pensionamento anticipato può diventare interessante. In casi del genere sarebbe però inopportuno che l'assicurato debba subire la riduzione di cui all'articolo 40^{ter} LAVS sull'intero importo delle prestazioni cui ha diritto e non solo sull'importo riscosso effettivamente in modo anticipato. Pertanto, quando si procede alla riduzione della rendita di vecchiaia di una persona vedova, è ridotta unicamente la parte eccedente la rendita per superstiti che riceverebbe se non avesse optato per l'anticipazione della rendita.

Art. 40^{ter} (nuovo)

Riduzione della rendita di vecchiaia in caso di anticipazione

Cfr. il commento nel numero 3.1.2.3.

Contrariamente alla legislazione attuale, la presente revisione permetterà di anticipare anche le rendite per i figli. Inoltre, non saranno più operate riduzioni sulle rendite vedovili e per orfani che sostituiscono una rendita anticipata.

Art. 43^{bis} cpv. 1 secondo periodo

Questa precisazione è necessaria poiché il diritto ad un assegno per grandi invalidi dell'AVS può sussistere unicamente in caso di anticipazione di una rendita intera e non della metà della rendita.

Art. 44

Pagamento di rendite e assegni per grandi invalidi

La proposta di modifica dell'articolo 44 riprende un provvedimento non contestato del progetto respinto dal popolo nel maggio del 2004.

Il principio secondo cui le prestazioni vanno pagate in anticipo ogni mese è già disciplinato nell'articolo 19 LPGA. Il capoverso 1 precisa che le rendite e gli assegni per grandi invalidi sono per principio versati su un conto bancario o postale. V'è da chiedersi se tali modalità di pagamento debbano avere rango di legge, dal momento che l'esperienza ha mostrato che le pressioni esercitate al fine di generalizzare il versamento delle rendite su un conto bancario o postale hanno sempre suscitato reazioni critiche.

Il *capoverso 2* riprende l'attuale articolo 44, che, in deroga al principio del versamento mensile giusta l'articolo 19 capoversi 1 e 3 LPGA, consente di versare una volta all'anno, posticipatamente, le rendite parziali d'importo molto esiguo.

Art. 52 cpv. 2-4

La responsabilità del datore di lavoro è direttamente legata agli obblighi di diritto pubblico che egli assume, in qualità di organo esecutivo dell'AVS, nell'ambito della riscossione, del versamento e del conteggio dei contributi paritetici destinati alle assicurazioni sociali. La responsabilità del datore di lavoro riveste oggi un ruolo giuridico importante in materia di contributi, anche in ragione del fatto che dal 1970, secondo la giurisprudenza del TFA, non sono solo i datori di lavoro a dover rispondere, ma, in via sussidiaria, anche le persone fisiche che agiscono per conto di essi (cfr. in particolare DTF 114 V 219 e DTF 129 V 11).

La situazione attuale è insoddisfacente, poiché non solo la responsabilità sussidiaria degli organi, ma anche altri aspetti importanti della responsabilità non sono disciplinati nella legge stessa e possono essere dedotti solo consultando l'ampia giurisprudenza in materia. Per essere più accessibili ai cittadini, le disposizioni di legge su questo punto devono essere concepite in modo più trasparente. Il principio di base non sarà tuttavia modificato: la responsabilità resterà limitata ai casi di grave negligenza. Nei dibattiti parlamentari sulla prima versione dell'11^a revisione dell'AVS, questa modifica non era stata contestata. L'articolo 52 è già stato completamente riveduto in occasione dell'entrata in vigore della LPGA, avvenuta il 1° gennaio 2003 (cfr. RU 2002 3371). Una parte delle disposizioni dell'articolo 52 proposte nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS è così già stata attuata. Altre, invece, non sono più opportune, vista la presente modifica, e non sono quindi riprese.

Cpv. 2

La responsabilità sussidiaria degli organi di una persona giuridica è un principio giuridico generale che si incontra anche nel diritto privato (cfr. in particolare gli art. 55 cpv. 3 CC e 754 CO). Inizialmente per il TFA essa derivava dall'articolo 19 della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (RS 170.32; cfr. DTF 114 V 219 segg.). In seguito l'alto Tribunale ha però lasciato aperta l'ipotesi che tale responsabilità derivi da un principio generale del diritto privato, applicabile anche nel diritto delle assicurazioni sociali (DTF 129 V 14). Date queste premesse, la responsabilità degli organi è non solo conforme all'ordinamento legale, ma anche necessaria affinché la responsabilità di cui all'articolo 52 non resti lettera morta. Del resto anche gli indipendenti che gestiscono un'impresa propria di piccole o medie dimensioni come ditta individuale rispondono personalmente quali datori di lavoro dopo una dichiarazione di fallimento. Infine non va sottovalutato l'effetto dissuasivo della responsabilità individuale degli organi. Per queste ragioni è dunque giustificato sancire esplicitamente la responsabilità degli organi nella LAVS. La formulazione esprime che, come finora, possono essere chiamati a rispondere non solo gli organi formali, ma anche gli organi di fatto (cioè le persone che prendono decisioni riservate per principio agli organi formali).

Se più organi di una persona giuridica hanno causato il danno, essi rispondono solidalmente (DTF 119 V 87 consid. 5a, DTF 114 V 214 e rimandi). Si tratta di una cosiddetta solidarietà assoluta (VSI 196 p. 306 consid. 6), poiché l'obbligo di risarcire il danno, giusta il capoverso 1, presuppone per definizione una colpa qualificata

(violazione intenzionale o per negligenza grave). Anche questo disciplinamento, già introdotto dalla giurisprudenza, va sancito esplicitamente nella legge. I responsabili devono far valere eventuali pretese di regresso adendo le vie del diritto civile (art. 41 segg. e 759 cpv. 2 CO).

Cpv. 3 ultimo periodo

Al capoverso 3 è aggiunto un nuovo periodo, che sul piano del contenuto riprende l'attuale capoverso 4 (termine di prescrizione più lungo in caso di atto punibile penalmente).

Cpv. 4

Il capoverso 4, corrispondente all'attuale capoverso 2, prescrive che la cassa di compensazione deve far valere il diritto al risarcimento del danno mediante una decisione formale.

Art. 64 cpv. 2^{bis} (nuovo) e 4

Cpv. 2^{bis}

Il nuovo capoverso 2^{bis} stabilisce che gli assicurati che cessano la loro attività lucrativa prima di raggiungere l'età di pensionamento ordinaria restano affiliati alla cassa di compensazione competente fino a quel momento (cfr. n. 3.2.3).

Cpv. 4

Il secondo periodo del capoverso 4, essendo sostituito dal nuovo capoverso 2^{bis}, va stralciato.

Art. 69 Copertura delle spese di amministrazione

Conformemente all'attuale articolo 69, i salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo contributivo non pagano contributi per le spese di amministrazione. Attualmente sono tenuti a farlo unicamente i datori di lavoro, i lavoratori indipendenti e le persone senza attività lucrativa. Sebbene il conteggio dei contributi personali dei salariati esentati causi alle casse di compensazione un onere simile a quello dei lavoratori indipendenti e delle persone senza attività lucrativa, essi non sono tenuti a contribuire alle spese amministrative. Un trattamento particolare per quanto riguarda le spese di amministrazione è però ingiustificato. Gli assicurati che lavorano per un datore di lavoro con sede nell'UE/AELS e, in virtù di un accordo ai sensi dell'articolo 109 del regolamento (CEE) n. 574/72, versano contributi in Svizzera quali salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare contributi ricevono dal datore di lavoro l'importo corrispondente al contributo per le spese amministrative in aggiunta al salario (conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone). I salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo contributivo e ai quali non è applicabile l'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono liberi di concordare con i datori di lavoro, nei loro rapporti interni, la partecipazione di questi ultimi ai contributi e alle spese amministrative. L'articolo 69 è quindi modificato nel senso che anche questa categoria di salariati sarà tenuta a versare contributi per le spese di amministrazione.

Art. 87 comma 3

È necessario rimediare alla perdita dell'effetto dissuasivo del comma 3 derivante dal cambiamento della giurisprudenza sulla sottrazione dei contributi dei salariati allo scopo cui sono destinati (DTF 117 IV 78 consid. 2 p. 80, confermato in DTF 119 IV 187 e 122 IV 270; cfr. il n. 2.11). D'ora in poi i datori di lavoro saranno punibili se, dopo aver versato salari netti, salderanno qualsiasi altro debito invece dei contributi. Grazie a questa formulazione la cassa non dovrà più fornire la prova (un'esigenza posta dall'attuale giurisprudenza quasi impossibile da soddisfare) che il datore di lavoro al momento del versamento del salario disponeva di fondi sufficienti per il pagamento dei contributi.

Art. 90 Notifica di sentenze e di dichiarazioni di non doversi procedere

Attualmente, le autorità cantonali sono tenute a inviare al Ministero pubblico della Confederazione le loro decisioni penali. A questo obbligo è legata la facoltà di ricorso del Ministero pubblico. Visto che da diversi anni il Ministero pubblico non ha più fatto uso di questa facoltà, si può abrogare la lettera a affinché la disposizione risulti più chiara. Questa è dunque adeguata dal punto di vista redazionale. La modifica ha ripercussioni anche nell'ambito dell'AI, delle IPG, degli assegni familiari nell'agricoltura e delle prestazioni complementari a causa dei vari rinvii nelle relative leggi. La presente modifica corrisponde alla proposta non contestata prevista nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS respinta in votazione popolare.

Art. 92a primo periodo

Attualmente, un numero d'assicurato AVS è attribuito per legge unicamente se una persona versa contributi o beneficia di prestazioni. Per questa ragione i bambini non sono di regola provvisti di numero d'assicurato AVS. I lavori relativi al nuovo numero di sicurezza sociale (il sistema attuale sarà sostituito al più tardi a partire dal 2008) hanno mostrato che in futuro sarebbe opportuno attribuire un numero d'assicurato AVS già alla nascita, sulla base degli annunci automatizzati del registro informatizzato per la documentazione dello stato civile «Infostar», o, in caso di soggiorno in Svizzera, sulla base degli annunci automatizzati del sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo «SIMIC». Va pertanto soppressa l'attuale limitazione contenuta nel primo periodo dell'articolo 92a che limita l'attribuzione del numero AVS a «chiunque versi contributi o benefici di prestazioni».

Va osservato che questa proposta è da intendersi quale soluzione legislativa minima volta a garantire la sostituzione dell'attuale numero d'assicurato e che, in caso di approvazione da parte del Parlamento, sarebbe messa in vigore dal nostro Consiglio unicamente se il disciplinamento più ampio previsto nel quadro del messaggio del 23 novembre 2005 sulla modifica della legge federale sull'assicurazione federale per la vecchiaia e per i superstiti concernente il «nuovo numero d'assicurato AVS» non dovesse essere introdotta per tempo.

Art. 95 cpv. 1^{ter} (nuovo) e 1^{quater} (nuovo) e cpv. 2 primo periodo

Il *capoverso 1^{ter}* colma un'attuale lacuna e permetterà in futuro di procedere a studi scientifici per la valutazione e lo sviluppo della legge. La Confederazione disporrà

così di una base legale per affidare a esperti esterni l'elaborazione di studi scientifici, finanziati con i fondi dell'assicurazione, volti a migliorare l'esecuzione della legge. Il tenore restrittivo della nuova disposizione corrisponde al disciplinamento vigente nell'AI (art. 68 LAI). In questo modo è escluso il finanziamento di lavori scientifici che riguardino solo marginalmente l'assicurazione o che non siano strettamente legati alla materia che interessa gli organi esecutivi e il legislatore.

Il *capoverso 1^{quater}* colma un'ulteriore lacuna, permettendo d'ora in poi la realizzazione di progetti informatici che contribuiscano allo sviluppo dell'assicurazione e comportino agevolazioni sia per tutte le casse di compensazione, sia per tutti gli assicurati e i datori di lavoro. La Confederazione disporrà così di una base legale per affidare a esperti esterni, su istruzione dell'Ufficio federale, la realizzazione di progetti informatici finanziati con i fondi dell'assicurazione e volti ad ottimizzare l'esecuzione di quest'ultima. Il testo restrittivo della disposizione consente di escludere il finanziamento di progetti informatici che riguardano solo marginalmente l'assicurazione o che non sono strettamente legati alla materia che interessa gli organi esecutivi e il legislatore.

La modifica del *capoverso 2* è puramente formale.

Art. 107 cpv. 3

Il grado di copertura del Fondo di compensazione AVS è ridotto dal 100 al 70 per cento delle uscite di un anno, un livello sufficiente a garantire l'adempimento del suo scopo (riserva di sicurezza e di fluttuazione, riserva di finanziamento e riserva transitoria). Cfr. anche il numero 3.1.3.

Disposizioni transitorie

Disposizione transitoria relativa all'art. 9 cpv. 4

La disposizione transitoria precisa che il nuovo metodo di computo dei contributi va applicato a tutte le comunicazioni fiscali pervenute alle casse di compensazione a partire dall'entrata in vigore dell'articolo 9 capoverso 4 LAVS, indipendentemente dall'anno contributivo cui si riferiscono.

Principio concernente le prestazioni

Le nuove disposizioni si applicano a tutte le persone il cui diritto a prestazioni nasce a partire dalla data di entrata in vigore della presente revisione. Per l'aumento dell'età di pensionamento delle donne e per la riduzione in caso di anticipazione della rendita sono previste disposizioni particolari.

Aumento dell'età di pensionamento delle donne

Secondo la cadenza quadriennale prevista dalla 10^a revisione dell'AVS, l'età di pensionamento delle donne passerà a 65 anni nel 2009. Questo provvedimento concerne sia le rendite che i contributi.

Anticipazione della rendita di vecchiaia

Cpv. 1

La 10^a revisione dell'AVS ha introdotto un'aliquota di riduzione preferenziale in caso di pensionamento anticipato per le donne nate prima del 1948. Questa aliquota, pari al 3,4 per cento per ogni anno di anticipazione, equivale alla metà dell'aliquota attuariale vigente. Affinché le donne interessate non siano private dell'agevolazione concessa loro in occasione della 10^a revisione dell'AVS, le disposizioni transitorie prevedono che l'aliquota di riduzione applicata alla loro rendita anticipata non dovrà superare il 3,4 per cento per ogni anno di anticipazione. Con un'età di pensionamento ordinaria di 65 anni, la riduzione ammonterà al 17,0 per cento in caso di anticipazione della rendita a 60 anni e al 10,2 per cento in caso di anticipazione a 62 anni.

Cpv. 2

Oltre all'anticipazione agevolata prevista dalla 10^a revisione dell'AVS, le donne nate tra il 1° gennaio 1948 e il 31 dicembre 1952 potranno beneficiare di un'aliquota di riduzione preferenziale del 3,4 per cento per l'ultimo anno prima dell'età di pensionamento ordinaria. Per gli ulteriori anni di pensionamento anticipato sarà applicata la regolare aliquota di riduzione attuariale.

Cpv. 3

La prima classe d'età interessata dall'aumento dell'età di pensionamento a 65 anni è quella delle donne nate nel 1945, che raggiungeranno l'età ordinaria solo nel 2010 e non più nel 2009, come previsto nella legislazione vigente. Vi saranno pertanto donne nate nel 1945 che andranno in pensione anticipatamente nel 2007 (anno previsto per l'entrata in vigore della revisione). Se la revisione di legge dovesse entrare in vigore più tardi, per queste donne varrà comunque la nuova età di pensionamento, con la conseguenza che il loro pensionamento anticipato si prolungherà di un anno. Essendo garantiti i diritti acquisiti, la loro rendita non subirà tuttavia un'ulteriore riduzione.

Cpv. 4

Poiché la perdita di contributi durante il pensionamento anticipato non è presa in considerazione, le aliquote di riduzione applicate alle rendite anticipate secondo le nuove disposizioni sono inferiori rispetto a quelle dell'attuale legislazione (cfr. commento nel n. 3.1.2.3). Anche le persone che avranno anticipato il pensionamento prima dell'entrata in vigore della presente revisione potranno beneficiare di queste aliquote di riduzione preferenziali, chiedendo un nuovo calcolo delle prestazioni. Questo nuovo calcolo comprende non solo un calcolo delle prestazioni in base alle nuove aliquote di riduzione, ma anche un calcolo definitivo al compimento del 65° anno d'età, indipendentemente dal fatto che la persona, all'entrata in vigore della legge, abbia o no già compiuto i 65 anni. La rendita risultante dal nuovo calcolo sarà però versata solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della revisione.

Cpv. 5

Se la rendita è stata anticipata dopo l'entrata in vigore della revisione, il calcolo definitivo sarà sempre effettuato al compimento del 65° anno d'età. Chi ha anticipato la rendita prima della sua entrata in vigore rimarrà soggetto alle attuali disposizio-

ni, a meno che abbia chiesto un nuovo calcolo delle prestazioni conformemente al capoverso 4. In tal caso non v'è ragione di non effettuare il calcolo definitivo della rendita a 65 anni.

5.2 Modifica di altre leggi federali

5.2.1 Modifica della LPGA

Art. 76 cpv. 1

Con lo stralcio dell'obbligo di rendere conto, la pubblicazione del rapporto speciale LPGA su AVS, AI, IPG, PC, AMal, AINF, assegni familiari nell'agricoltura, AM e AD non è più necessaria. Il rapporto annuale su AVS, AI e IPG edito dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) prima dell'entrata in vigore della LPGA non tornerà ad essere pubblicato. Con l'entrata in vigore di questa modifica, sarà abrogato l'articolo 212^{bis} OAVS, che disciplina la pubblicazione del rapporto da parte dell'Ufficio federale, e l'articolo 24 OIPG sarà adeguato di conseguenza.

5.2.2 Modifica della LAI

Art. 6 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Cfr. il commento all'articolo 18 capoverso 2^{bis} (nuovo) LAVS.

Art. 10 cpv. 1 secondo periodo

L'anticipazione della metà della rendita di vecchiaia sarà spesso legata all'esercizio di un'attività lucrativa a tempo parziale. I provvedimenti di integrazione potranno quindi essere indicati anche se una persona percepisce già una mezza rendita. Chi invece percepisce una rendita intera, avrà di regola cessato l'attività lucrativa. In questo caso un'integrazione nel mercato del lavoro non ha più senso e l'anticipazione della rendita intera esclude il diritto ai provvedimenti d'integrazione dell'AI. L'articolo 10 capoverso 1 secondo periodo è pertanto completato precisando che il diritto ai provvedimenti d'integrazione dell'AI si estingue con l'anticipazione di una rendita intera dell'AVS²⁴.

Art. 22 cpv. 4 secondo periodo

I provvedimenti d'integrazione danno diritto a indennità giornaliera. La fine del diritto a queste ultime deve perciò coincidere con la fine del diritto ai provvedimenti d'integrazione (cfr. commento all'art. 10 cpv. 1 secondo periodo LAI).

²⁴ Se la modifica dell'art. 10 proposta nel messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5^a revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (FF 2005 3989) sarà accettata dal Parlamento, la presente modifica dovrà essere inserita nel capoverso 3 dell'articolo 10 LAI.

Art. 25 cpv. 1 lett. c

Questa disposizione viene adeguata sul piano redazionale alla modifica del 3 ottobre 2003 della legge sulle indennità di perdita di guadagno, ma resta invariata sul piano materiale.

Art. 30 Estinzione del diritto

Cfr. il commento all'articolo 40^{bis} LAVS.

5.2.3 Modifica della LPC

Art. 2a lett. a^{bis} e b

Questa nuova disposizione è necessaria affinché le persone anziane che invece della rendita di vecchiaia percepiscono una rendita vedovile o per orfani più elevata (cfr. art. 24b LAVS) non perdano il diritto alle loro PC a causa della restrizione nella frase introduttiva dell'articolo 2b LPC (cfr. il commento seguente).

Art. 2b Superstiti

La LPC parte dal presupposto che dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento AVS può sussistere unicamente il diritto a una rendita di vecchia dell'AVS, il che era anche vero prima della 10^a revisione dell'AVS, entrata in vigore nel 1997. Da allora, però, dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento può essere versata anche una rendita per superstiti, se questa è più elevata della rendita di vecchiaia (nuovo art. 24b LAVS). All'epoca il legislatore non si era però accorto che questa novità richiedeva anche una modifica nell'ambito delle prestazioni complementari. Questa svista è ora corretta, precisando che i superstiti hanno diritto alle PC solo se non hanno ancora raggiunto l'età di pensionamento AVS. Una volta raggiunta questa età possono far valere il diritto a PC in virtù dell'articolo 2a LPC (PC per persone anziane). Questa distinzione è importante, poiché le modalità di calcolo delle PC per persone anziane e delle PC per superstiti sono differenti.

Art. 3c cpv. 1 lett. d

Per impedire che l'anticipazione parziale (mezza rendita) diventi di fatto un'anticipazione totale, nel senso che le prestazioni complementari compensano interamente la perdita di reddito, è computato quale reddito determinante, in caso di pensionamento anticipato parziale, l'importo della rendita intera ridotta e non quello, effettivamente versato, della mezza rendita ridotta,

5.2.4 Modifica della LAINF

Art. 22 Revisione della rendita

Le rendite d'invalidità dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non sono più rivedute se si può reputare che l'avente diritto ha definitivamente abbandonato il mondo del lavoro. L'abbandono del mondo del lavoro è dato sempre per scontato

quando una persona ha raggiunto l'età di pensionamento ordinaria dell'AVS o percepisce un rendita intera dell'AVS.

5.2.5 Modifica della LAM

Art. 29 cpv. 3 e 3^{bis} (nuovo)

Le indennità giornaliere dell'assicurazione militare sono considerate quale reddito determinante ai sensi della LAVS. Per armonizzare le formulazioni utilizzate nei vari rami assicurativi, l'articolo 29 capoverso 3 è riformulato e completato dal capoverso 3^{bis}. Per eliminare qualsiasi ambiguità, al posto dell'espressione «alle assicurazioni sociali ad essa collegate» sono indicati esplicitamente i rami delle assicurazioni sociali cui devono essere versati contributi sulle indennità giornaliere dell'assicurazione militare. La modifica, allora non contestata, è stata ripresa dalla prima versione dell'11^a revisione dell'AVS.

Art. 43 cpv. 1, 47 cpv. 1 e 51 cpv. 4

Nell'ambito dell'assicurazione militare l'«età AVS» è utilizzata diverse volte come punto di riferimento: per l'adeguamento delle rendite accordate per una durata indeterminata (art. 43 cpv. 1 LAM), per la conversione di una rendita d'invalidità in una rendita di vecchiaia (art. 47 cpv. 1 LAM) e per il calcolo della rendita per superstiti quando l'assicurato muore dopo aver compiuto i 65 anni. Vista la possibilità di percepire la rendita AVS prima dell'età di pensionamento ordinaria, la nozione di «età AVS» deve essere precisata per evitare malintesi. Per questo motivo, nelle disposizioni in questione è ora menzionata l'età di pensionamento ai sensi dell'articolo 21 LAVS, vale a dire 65 anni.

5.2.6 Modifica della LIPG

Art. 27 cpv. 1

Nell'interesse degli assicurati e per facilitare il conteggio dei contributi, è necessario coordinare l'assoggettamento ai differenti rami assicurativi del primo pilastro (AVS/AI/IPG/AD). Quando fu emanato il capoverso 1 secondo periodo, nell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti non era ancora prevista l'adesione facoltativa all'assicurazione obbligatoria (cfr. art. 1a cpv. 3 e 5 LAVS). Per evitare possibili problemi d'interpretazione legati all'espressione «assicurati facoltativi», è opportuno precisare la presente disposizione. La nuova formulazione stabilisce che tutte le persone assicurate nell'AVS devono versare i contributi IPG (*prima parte del periodo*). Fanno eccezione unicamente coloro che sono assicurati facoltativamente conformemente all'articolo 2 LAVS (*seconda parte del periodo*).

La modifica era già prevista nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS e non era stata contestata.

Art. 2 cpv. 1 lett. a e 2 lett. a, c, d e f (nuova)

Cfr. il commento all'articolo 27 LIPG, che vale per analogia anche per l'articolo 2 capoverso 1 lettera a e il capoverso 2 lettera f LADI. La modifica corrisponde sostanzialmente alla proposta della prima versione dell'11^a revisione dell'AVS. È inoltre abrogata la lettera a del capoverso 2, poiché i contributi all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti non possono più essere pagati per mezzo di marche. La lettera d è adeguata di conseguenza. La nuova formulazione della lettera c è una modifica puramente redazionale senza conseguenze sul piano materiale.

Art. 8 cpv. 1 lett. d

L'anticipazione della metà della rendita di vecchiaia sarà spesso legata a una riduzione dell'attività lucrativa. Non vi è dunque motivo di non concedere alle persone interessate il diritto a indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione. Questo diritto si estinguerà pertanto completamente solo in caso di anticipazione di una rendita intera di vecchiaia o al raggiungimento dell'età di pensionamento secondo l'articolo 21 LAVS.

Art. 13 cpv. 3

Come nella legislazione vigente, le persone che percepiscono anticipatamente una rendita intera dell'AVS non hanno più diritto a prestazioni dell'AD.

Premettendo che in caso di pensionamento anticipato, per la precisione in caso di anticipazione della metà della rendita AVS o di una prestazione di vecchiaia LPP o di riscossione di una prestazione di vecchiaia estera, non è previsto un divieto di lavoro, la deroga alle regole concernenti il computo dei periodi di contribuzione enunciata nell'articolo 13 capoverso 3 LADI non può più essere mantenuta. L'attuale distinzione, difficile da operare nella prassi, tra pensionamento anticipato volontario e involontario nell'ambito della previdenza professionale non sarà più un criterio determinante per il diritto all'indennità di disoccupazione. Questa modifica era già prevista nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS. Già oggi la deroga in questione non è più applicabile alle persone in pensione anticipata volontaria che percepiscono una prestazione di vecchiaia estera. La soppressione della deroga fa sì che sia rispettato il principio della parità di trattamento: non vi è infatti motivo di applicare metodi di coordinamento differenti per situazioni praticamente identiche. Le regole di computo dell'articolo 18c LADI, attualmente già applicate, rendono inoltre più semplice e adeguato il coordinamento tra le prestazioni dell'AD e le prestazioni di vecchiaia.

Art. 18c Prestazioni di vecchiaia

Chi fa uso della possibilità di percepire anticipatamente la metà della rendita dell'AVS, ha diritto a indennità giornaliera di disoccupazione ridotte qualora diventi disoccupato. Dall'indennità di disoccupazione, calcolata sulla base del precedente guadagno, sono dedotti i «redditi» provenienti dall'AVS e dalla previdenza professionale. In questo modo è garantito che la persona in questione non si trovi avvantaggiata rispetto a chi riceve l'indennità di disoccupazione intera prima di raggiungere l'età di pensionamento.

Art. 22a cpv. 2 primo periodo

L'indennità di disoccupazione prevista nell'articolo 7 capoversi 1 e 2 è considerata quale reddito determinante ai sensi della LAVS. Per armonizzare le formulazioni utilizzate nei vari rami assicurativi, l'articolo 22a capoverso 2 è riformulato. Per eliminare qualsiasi ambiguità, al posto dell'espressione «alle assicurazioni sociali ad essa collegate» sono indicati esplicitamente i rami delle assicurazioni sociali cui devono essere versati contributi sull'indennità di disoccupazione. La modifica corrisponde a quella, non contestata, già proposta nella prima versione dell'11^a revisione dell'AVS.

6 Ripercussioni

6.1 Per la Confederazione e i Cantoni

Senza considerare gli effetti transitori, il bilancio della Confederazione sarà sgravato in media di 57 milioni di franchi all'anno, mentre i Cantoni risparmieranno in media 17 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 4.1). All'inizio lo sgravio sarà minore a causa degli effetti transitori del pensionamento anticipato con riduzione attuariale. A lungo termine però il provvedimento è finanziariamente neutro.

Visto che assume il 16,36 per cento delle uscite dell'AVS (art. 103 LAVS), la Confederazione beneficia nella stessa misura delle ripercussioni finanziarie della revisione sul fronte delle uscite. Secondo la tabella 4.2-1, la revisione comporterà per l'AVS una riduzione delle uscite di circa 312 milioni di franchi all'anno in media nel periodo 2009–2020, il che sgraverà di 51 milioni di franchi all'anno le finanze federali. L'aumento dell'età di pensionamento delle donne da 64 a 65 anni causerà invece uscite supplementari di 86 milioni di franchi all'anno nell'AI. La Confederazione assume il 37,5 per cento (art. 78 LAI) di questo importo, vale a dire circa 32 milioni di franchi. Grazie all'armonizzazione dell'età di pensionamento e all'anticipazione della rendita di vecchiaia con riduzione attuariale le uscite nell'ambito delle PC diminuiranno in media di 8 milioni di franchi all'anno e il contributo della Confederazione di circa 2 milioni di franchi. Complessivamente, grazie alla revisione la Confederazione risparmierà 21 milioni di franchi all'anno nell'AVS, nell'AI e nelle PC.

La partecipazione dei Cantoni al finanziamento ammonta al 3,64 per cento delle uscite annue nell'AVS (art. 103 LAVS), al 12,5 per cento nell'AI (art. 78 LAI) e al 78 per cento nelle PC. I Cantoni beneficiano nella stessa misura delle ripercussioni della revisione sul fronte delle uscite. La revisione comporterà dunque annualmente un risparmio di 11 milioni di franchi nell'AVS, maggiori uscite per 11 milioni nell'AI ed uno sgravio di circa 6 milioni di franchi nelle PC. Lo sgravio netto ammonterà pertanto a 6 milioni di franchi all'anno. Dopo l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria (NPC) una parte degli sgravi nell'AVS e nell'AI andrà a beneficio della Confederazione, dal momento che la quota del contributo federale sarà ridefinita.

Variazione della partecipazione della Confederazione e dei Cantoni alle uscite di AVS, AI e PC (media annua nel periodo 2009 – 2020 senza la NPC)

Importi in milioni di franchi, prezzi 2005

	AVS	AI	PC	Totale
Confederazione	-51	32	-2	-21
Cantoni	-11	11	-6	-6
Totale	-62	43	-8	-27

Queste cifre tengono conto degli effetti transitori, ma non delle conseguenze del rallentamento del ritmo di adeguamento delle rendite.

6.2 Per gli altri rami delle assicurazioni sociali

L'aumento dell'età di pensionamento delle donne da 64 a 65 anni non dovrebbe avere ripercussioni sulle finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione. Vi è infatti da attendersi che le donne ancora attive a 64 anni che lasceranno il mondo del lavoro preferiranno un pensionamento anticipato finanziato mediante il 2° pilastro (se ne hanno la possibilità) piuttosto che il ricorso all'assicurazione disoccupazione. L'unica conseguenza indiretta di tale modifica è che un certo numero di lavoratori giovani sarà integrato più tardi nel mondo del lavoro e dovrà così far capo all'indennità di disoccupazione. A medio termine questa tendenza dovrebbe però invertirsi, poiché il mercato del lavoro si svuoterà progressivamente a causa dell'evoluzione demografica.

Nella previdenza professionale le ripercussioni saranno minime. Con l'innalzamento dell'età di pensionamento nell'AVS, aumenterà anche l'età di pensionamento nella previdenza professionale²⁵. Un tale aumento ha due effetti: in primo luogo il versamento della rendita delle donne comincia un anno più tardi. Ne consegue una diminuzione della durata del versamento delle rendite e, a parità di importo, una riduzione del capitale di copertura necessario a finanziarle. Secondariamente le donne sono assicurate un anno in più, cosicché versano contributi più a lungo e dispongono di un avere di vecchiaia maggiore al momento del pensionamento. Ne consegue un aumento dell'importo delle rendite.

Le ripercussioni sulle PC e sull'AI sono descritte nel numero 6.1.

6.3 Per l'economia

La revisione dovrebbe influenzare solo in misura contenuta l'offerta di forza lavoro. Infatti, sebbene essa aumenti leggermente in seguito all'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne, la possibilità del pensionamento anticipato (con riduzione della rendita AVS) e la soppressione della franchigia per i pensionati attivi

²⁵ Art. 62a OPP; RS 831.441.1

dovrebbero avere un effetto contrario. Poiché il numero di donne attive a 64 anni è relativamente ridotto e solo una piccola parte di esse continuerà a lavorare fino a 65 anni (cfr. n. 3.1.1.3), v'è da attendersi che l'offerta di manodopera non crescerà, poiché l'offerta riconducibile a queste donne sarà con molta probabilità compensata dai pensionamenti anticipati resi possibili dai provvedimenti di questa revisione, compresa la prestazione di prepensionamento.

6.4 Per la parità tra uomo e donna

L'armonizzazione dell'età di pensionamento a 65 anni contribuisce a garantire la parità di trattamento tra uomo e donna nella previdenza per la vecchiaia. Grazie a questo provvedimento, nell'AVS la sola disparità rimanente è quella concernente le prestazioni vedovili. L'estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali (cfr. n. 3.1.5.3) avrà conseguenze favorevoli soprattutto per le donne, dal momento che sono spesso loro a dedicarsi alla cura dei familiari. I provvedimenti concernenti l'affiliazione (cfr. n. 3.2.3) e l'esenzione dall'obbligo di versare contributi in caso di pagamento di un importo pari al doppio del contributo minimo (cfr. n. 3.2.5) riguardano le coppie sposate, ma non comportano alcuna discriminazione delle donne o degli uomini né sul piano formale né su quello materiale.

6.5 Ripercussioni per il personale, l'informatica e gli organi esecutivi e altre conseguenze

Ad eccezione di quanto descritto nel numero 6.1, per la Confederazione le ripercussioni della revisione saranno minime. Questo vale anche per l'informatica. Il nuovo disciplinamento del pensionamento anticipato nell'AVS richiederà un piccolo sforzo amministrativo supplementare agli organi esecutivi, vale a dire le casse di compensazione. Per quanto riguarda le ripercussioni dell'introduzione del nuovo numero d'assicurato AVS si rimanda al messaggio del 23 novembre 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Nuovo numero d'assicurato dell'AVS)²⁶.

7 Programma di legislatura

Il programma di legislatura 2003–2007 preannuncia nelle linee direttive un messaggio concernente la 12^a revisione dell'AVS²⁷. Un primo progetto di 11^a revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti è stato respinto in votazione popolare il 16 maggio 2004²⁸. Il presente disegno e quello, presentato simultaneamente, concernente l'introduzione di una prestazione di prepensionamento permettono di raggiungere parzialmente gli obiettivi del progetto respinto di 11^a revisione dell'AVS e quelli preannunciati nella 12^a revisione. Quest'ultima intende garantire il finanziamento dell'assicurazione sino al 2025 mediante l'aumento progressivo dell'età di pensionamento. Quale misura d'accompagnamento sarà introdotta la

²⁶ FF 2006 471

²⁷ FF 2004 995 1018

²⁸ FF 2004 3529

flessibilizzazione dell'età di pensionamento a condizioni accettabili. La revisione proporrà anche nuove modalità di adeguamento delle rendite all'evoluzione economica, valuterà nuove fonti di finanziamento e garantirà il coordinamento tra le prestazioni del 1° e del 2° pilastro.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

Le modifiche della LAVS sono rette dall'articolo 112 Cost.

8.2 Relazione con la LPGA

La LAVS sottostà alla legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), entrata in vigore il 1° gennaio 2003²⁹. Tutte le modifiche di legge proposte sono impostate in modo tale da essere compatibili con la LPGA.

8.3 Rapporto con il diritto internazionale

8.3.1 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite

Il Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992³⁰. Esso riconosce nell'articolo 9 il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali. Ogni Stato contraente deve inoltre garantire che i diritti in esso enunciati vengano esercitati senza discriminazione alcuna, in particolare fondata sul sesso (art. 2 par. 2). Tutti i provvedimenti della presente revisione, compreso l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni, sono compatibili con le esigenze del Patto.

8.3.2 Strumenti dell'organizzazione internazionale del lavoro

La convenzione n. 128 concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti del 1967 è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977³¹. La parte III disciplina le prestazioni di vecchiaia, definendo l'evento assicurato e stabilendo la quota di persone da proteggere, le condizioni di diritto nonché l'ammontare e la durata delle prestazioni. La presente revisione è compatibile con la convenzione n. 128.

²⁹ RS 830.1

³⁰ RU 1993 724; RS 0.103.1

³¹ RU 1978 1491; RS 0.831.105

8.3.3 Diritto della Comunità europea

L'articolo 39 del Trattato CE stabilisce il principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori e esige un coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati (art. 42 Trattato CE). Questo principio è attuato mediante il regolamento (CEE) n. 1408/71³² 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 e il pertinente regolamento di applicazione (CEE) n. 574/72³³. Questi regolamenti intendono unicamente coordinare i sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati, fondandosi sui principi di coordinamento internazionali: parità di trattamento tra i cittadini degli altri Stati contraenti e quelli del proprio Paese, garanzia dei diritti acquisiti e versamento delle prestazioni in tutta la zona europea. Il diritto comunitario non prevede alcuna armonizzazione dei singoli sistemi di sicurezza sociale. Gli Stati contraenti possono stabilire autonomamente la concezione, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei propri sistemi di sicurezza sociale. Dal 1° giugno 2002, data di entrata in vigore dell'accordo con la CE e i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone³⁴, la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento, che può funzionare unicamente se tutte le parti applicano gli stessi principi.

La modifica delle disposizioni relative ai salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare contributi e l'esplicita riserva concernente l'obbligo dei datori di lavoro esteri di versare contributi in Svizzera in virtù del diritto internazionale (art. 12 cpv. 3) sono compatibili con il diritto comunitario.

I rimanenti punti della revisione non sollevano questioni inerenti al diritto di coordinamento.

Le direttive dell'UE sull'attuazione della parità tra uomo e donna non valgono per la Svizzera. La 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 sociale³⁵ è intesa a eliminare qualsiasi discriminazione diretta o indiretta sulla base del sesso. Permette tuttavia agli Stati contraenti di mantenere un'età di pensionamento differente per le donne e per gli uomini. Il presente disegno di revisione, che prevede la stessa età di pensionamento per gli uomini e per le donne, è compatibile con l'obiettivo principale della direttiva 79/7.

Il diritto comunitario non stabilisce norme per gli altri ambiti trattati dal presente progetto di revisione. Gli Stati sono liberi di disciplinarli a loro discrezione.

8.3.4 Strumenti del Consiglio d'Europa

La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, il pendant della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per ciò che concerne i diritti economici e sociali, stabilisce nell'articolo 12 il diritto alla sicurezza sociale. La Svizzera ha firmato la Carta, ma non l'ha ancora ratificata. Questo trattato non è pertanto vincolante per il nostro Paese.

³² RS 0.831.109.268.1

³³ RS 0.831.109.268.11

³⁴ RS 0.142.112.681

³⁵ GU L 6 del 10.1.1979, p. 24

La Carta del 1961 è stata adeguata e aggiornata sul piano materiale dalla Carta sociale europea (riveduta) del 3 maggio 1996. Quest'ultima, che costituisce un accordo distinto e non sostituisce la Carta del 1961, non è vincolante per la Svizzera.

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964 è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977³⁶. Il nostro Paese ha approvato la parte V concernente le prestazioni di vecchiaia. Essa non prescrive un'età di pensionamento precisa né esige che questa sia identica per gli uomini e per le donne. Gli importi delle prestazioni periodiche in corso per la vecchiaia e in caso d'invalidità e decesso vanno rivisti quando si verificano sensibili variazioni del livello generale dei guadagni che risultino da sensibili variazioni del costo della vita (art. 65 par. 10). Per quanto concerne il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, il Codice prevede che il costo delle prestazioni e le relative spese amministrative siano finanziate collettivamente mediante contributi o imposte, o congiuntamente da essi, secondo modalità che evitino che le persone con scarse risorse abbiano a sopportare un onere troppo gravoso e che tengano conto della situazione economica della Parte Contraente e di quella delle categorie delle persone assistite (art. 70 par. 1).

Anche il Codice europeo di sicurezza sociale (riveduto) del 6 novembre 1990 è un accordo distinto dal Codice europeo del 1964 e non sostituisce quest'ultimo. Il Codice riveduto estende le norme del Codice europeo, in particolare attraverso l'ampliamento del campo d'applicazione personale, la concessione di nuove prestazioni e l'aumento dell'importo delle prestazioni pecuniarie. Al contempo crea maggiore flessibilità, facilitando le condizioni per la ratifica e formulando norme che permettano di tener conto il più possibile dei disciplinamenti dei singoli Stati. Non essendo finora stato ratificato da alcun Paese, il Codice riveduto non è ancora entrato in vigore.

La presente revisione introduce una maggiore flessibilità dell'età di pensionamento (anticipazione e rinvio parziali della rendita) e segue quindi la raccomandazione del Comitato dei ministri n. R(89)3 sulla flessibilità dell'età di pensionamento.

Il diritto del Consiglio d'Europa non stabilisce norme per gli altri ambiti trattati dal presente progetto di revisione. Gli Stati sono liberi di disciplinarli a loro discrezione.

8.4 Delega di competenze legislative

Come in precedenza, le competenze normative necessarie all'esecuzione dell'AVS/AI sono delegate, in ambito tecnico, al Consiglio federale. Oltre alle competenze che gli sono già attribuite, potrà inoltre emanare disposizioni negli ambiti seguenti:

- esclusione dall'assoggettamento delle persone che adempiono le condizioni assicurative per un periodo relativamente breve: si dovrà stabilire il lasso di tempo che può essere considerato relativamente breve e definire la categoria di persone interessate dalla pertinente disposizione (art. 1a cpv. 2 lett. c LAVS);
- salari complessivi: dovrà essere stabilito l'importo dei salari complessivi (art. 7 LAVS);

³⁶ RU 1978 1491

Situazione finanziaria dell'AVS: Sistema attuale

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

Allegato 1

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate		IVA 1)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In % delle uscite
	Sistema attuale	Contributi e regresso	Contributi e regresso	Poten pubblici							
2004	30 423	22 811	22 811	6 376	1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656	22 941	22 941	6 666	1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732	23 155	23 155	6 687	1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899	23 372	23 372	6 926	2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	23 572	23 572	6 990	2 072	6 990	745	33 379	182	27 613	83.2
2009	34 843	23 775	23 775	7 323	2 112	7 323	710	33 920	- 923	26 282	75.4
2010	34 850	24 020	24 020	7 329	2 134	7 329	759	34 242	- 608	25 159	72.2
2011	36 581	24 260	24 260	7 678	2 155	7 678	683	34 776	-1 805	22 861	62.5
2012	36 691	24 499	24 499	7 703	2 176	7 703	595	34 973	-1 718	20 695	56.4
2013	38 533	24 729	24 729	8 076	2 197	8 076	475	35 477	-3 056	17 234	44.7
2014	38 498	24 948	24 948	8 073	2 217	8 073	345	35 583	-2 915	13 981	36.3
2015	40 369	25 169	25 169	8 450	2 236	8 450	182	36 037	-4 332	9 375	23.2
2016	40 175	25 377	25 377	8 415	2 254	8 415	9	36 055	-4 120	5 072	12.6
2017	42 073	25 577	25 577	8 798	2 272	8 798	- 196	36 451	-5 622	- 650	-1.5
2018	41 820	25 771	25 771	8 751	2 289	8 751	- 411	36 400	-5 420	-6 058	-14.5
2019	43 629	25 957	25 957	9 117	2 306	9 117	- 658	36 722	- 6 907	-12 846	-29.4
2020	43 406	26 122	26 122	9 076	2 321	9 076	- 917	36 602	- 6 804	-19 398	-44.7

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

1) IVA, con parte della Confederazione

I.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019

UFAS / 4.11.2005

Situazione finanziaria dell'AVS con l'11^a revisione 1^a parte

Allegato 2

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate		Conto capitale dell'AVS						
	Sistema attuale	11 ^a revisione AVS	Contributi e regresso	Contributi 11 ^a revisione AVS	IVA (1)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In % delle uscite
2004	30423		22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88,8
2005	31 656	31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87,2
2006	31 732	31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88,5
2007	32 899	32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	1 85	27 842	84,6
2008	33 197	-16	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83,6
2009	34 843	-79	23 775	120	2 112	7 308	718	34 033	- 731	26 605	76,5
2010	34 850	-183	24 020	128	2 134	7 291	778	34 351	- 316	25 767	74,3
2011	36 581	-174	24 260	121	2 155	7 643	713	34 892	-1 515	23 746	65,2
2012	36 691	-220	24 499	122	2 176	7 659	637	35 093	-1 377	21 904	60,1
2013	36 735	-229	24 728	129	2 197	7 670	568	35 292	-1 214	20 260	55,5
2014	39 396	-270	24 949	133	2 217	8 198	452	35 949	-3 177	16 686	42,6
2015	39 325	-305	25 168	141	2 236	8 180	319	36 044	-2 976	13 383	34,3
2016	39 135	-366	25 376	149	2 254	8 134	199	36 112	-2 657	10 464	27,0
2017	38 969	-477	25 576	155	2 272	8 083	95	36 181	-2 311	7 948	20,6
2018	38 735	-466	25 770	159	2 289	8 041	4	36 263	-2 006	5 786	15,1
2019	38 517	-478	25 955	159	2 306	7 999	- 72	36 347	-1 692	3 980	10,5
2020	38 323	-491	26 121	159	2 321	7 961	- 135	36 427	-1 405	2 497	6,6

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009
Salari nominali	1,4	1,8	2,3
Prezzi	1,2	1,1	1,5

1) IVA, con parte della Confederazione

I.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

UFAS/4.11.2005

Situazione finanziaria dell'AVS con l'11^a revisione 1^a e 2^a parte

Allegato 3

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate		Conto capitale dell'AVS						Stato fine anno	In % delle uscite
	Sistema attuale	11 ^a revisione AVS	Totale	Contributi e regresso	Contributi 11 ^a revisione AVS 1)	IVA (revisione 2)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale		
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88,8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87,2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88,5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	1 85	27 842	84,6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83,6
2009	34 843	-89	34 754	23 775	-80	2 112	7 306	715	33 828	- 927	26 409	76,0
2010	34 850	-201	34 649	24 020	-295	2 134	7 287	763	33 909	- 741	25 150	72,6
2011	36 581	-199	36 382	24 260	-301	2 155	7 638	681	34 433	-1 949	22 708	62,4
2012	36 691	-245	36 445	24 499	-290	2 176	7 654	589	34 628	-1 818	20 445	56,1
2013	36 735	-254	36 481	24 728	-270	2 197	7 665	504	34 824	-1 656	18 388	50,4
2014	39 396	-293	39 103	24 949	-264	2 217	8 193	372	35 467	-3 636	14 391	36,8
2015	39 325	-324	39 001	25 168	-241	2 236	8 176	222	35 561	-3 440	10 669	27,4
2016	39 135	-381	38 754	25 376	-232	2 254	8 131	86	35 615	-3 139	7 321	18,9
2017	38 969	-487	38 482	25 576	-221	2 272	8 080	-35	35 672	-2 811	4 367	11,3
2018	38 735	-475	38 260	25 770	-217	2 289	8 039	-143	35 738	-2 522	1 760	4,6
2019	38 517	-484	38 033	25 955	-219	2 306	7 998	-236	35 804	-2 229	- 504	-1,3
2020	38 323	-496	37 827	26 121	-220	2 321	7 961	-318	35 865	-1 962	-2 456	-6,5

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

1) A partire dal 2009 riduzione del contributo della Confederazione in ragione delle prestazioni di prepensionamento

2) IVA, con parte della Confederazione
1.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

UFAS / 4.11.2005