



Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas

ASPETTI DELLA SICUREZZA SOCIALE

*Rapporto del Dipartimento
federale dell'interno*

concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Ottobre 1995

Diffusione:
Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale,
3000 Berna

318.012.1/95 i 11.95 50

*Rapporto del Dipartimento
federale dell'interno*

*concernente la struttura attuale
e l'evoluzione futura della concezione
svizzera dei 3 pilastri
della previdenza per la vecchiaia,
i superstiti e l'invalidità*

Ottobre 1995

Introduzione e visione generale

La sicurezza sociale si trova in una nuova fase della sua storia. Dopo un'evoluzione dinamica durante gli anni dello sviluppo economico e una fase di consolidamento negli anni ottanta, il sistema deve affrontare nuove sfide. Il **cambiamento dei modi di vivere** richiede un adeguamento alla nuova realtà sociale. Nell'ambito della previdenza VSI, la 10^a revisione dell'AVS ha permesso di effettuare una riforma essenziale del sistema, che tiene conto della situazione della donna. Tuttavia si deve procedere a ulteriori modifiche per soddisfare il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne, l'individualizzazione dei modi di vivere e le nuove tendenze di vita professionale, quali la riduzione dell'orario di lavoro, l'aumento del lavoro a tempo parziale, la formazione continua o permanente, l'età di pensionamento flessibile. Contemporaneamente, il **contesto economico** ha subito cambiamenti importanti: dopo l'ultima recessione l'economia stenta a riprendersi. Il numero dei disoccupati, assai elevato, diminuisce lentamente e sono sempre più numerose le persone che perdono il diritto alla continuazione del pagamento del salario da parte dell'assicurazione contro la disoccupazione. Quest'ultime dipendono dall'aiuto fornito dai Cantoni ai disoccupati o dall'aiuto sociale. Inoltre, in seguito alla diminuzione dell'attività lucrativa e al ristagno dei salari diminuiscono anche le entrate dei rami delle assicurazioni sociali finanziati in base a una percentuale sui salari. Parallelamente diversi studi hanno rilevato che anche in Svizzera – malgrado un sistema di sicurezza sociale relativamente esteso – una parte non trascurabile della popolazione, pari al 5–15%¹, ossia tra 350 000 e 1 milione di persone, è toccata dalla **povertà**. La maggior parte di queste inchieste sono state effettuate in un contesto economico ancora relativamente favorevole. Si teme tuttavia che da allora la situazione sia ulteriormente peggiorata. Infine, durante i prossimi decenni saremo probabilmente confrontati a lungo termine con il processo d'**invecchiamento demografico** che si ripercuoterà specialmente sulla previdenza per la vecchiaia. Ci si deve aspettare un aumento del numero di beneficiari di rendite e una diminuzione delle persone che esercitano un'attività lucrativa.

Tali sfide sono state affrontate sotto diversi aspetti. A livello scientifico, negli anni ottanta sono stati pubblicati numerosi studi, per la maggior parte cantonali, relativi alla nuova povertà. Nel 1987 e nel 1990, il Consiglio federale ha incaricato il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica di applicare i programmi nazionali di ricerca 29 e 32 sui temi "cambiamento dei modi di vivere e sicurezza sociale" e "anziani". La maggior parte degli studi effettuati nell'ambito del Programma 29 sono attualmente conclusi, molti risultati del Programma 32 sono attesi per quest'anno. Nell'ambito della vecchiaia, la Commissione federale "Anziani in Svizzera" ha presentato nella primavera del 1995 il terzo rapporto sulla vecchiaia. Esso si occupa ampiamente dei temi riguardanti l'età e contiene raccomandazioni concrete relative a diversi ambiti quali l'età di pensionamento, la previdenza per la vecchiaia e la situazione dell'alloggio. Dall'ultima crisi economica, i Cantoni e i Comuni sono confrontati con un numero crescente di disoccupati che non hanno più diritto a percepire le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e che dipendono quindi dall'aiuto cantonale o comunale. La gravità del problema e la consapevolezza che l'obiettivo dell'aiuto deve essere una reintegrazione sociale e professionale duratura hanno dato adito a nuove riflessioni, esperienze e modificazioni di legge nell'ambito dell'aiuto ai disoccupati e dell'assistenza sociale. Infine, nel 1989 e nel 1990 sono stati inoltrati diversi interventi parlamentari che hanno chiesto un riesame della concezione dei tre pilastri: considerata l'evoluzione demografica e socioeconomica osservata e attesa è stata posta la domanda relativa al futuro della previdenza VSI svizzera, in particolare per quanto ri-

¹ La percentuale varia a seconda del metodo utilizzato e della regione interessata.

guarda il rapporto tra il 1° e il 2° pilastro e il loro finanziamento². In recenti interventi parlamentari³ è stato inoltre chiesto di esaminare il finanziamento di tutte le assicurazioni sociali tenendo conto delle loro ripercussioni sull'economia.

Il presente rapporto deve essere considerato come un contributo del Dipartimento a questo vasto dibattito. Nell'ambito di un riesame della concezione dei tre pilastri della previdenza VSI in Svizzera abbiamo designato 5 esperti che hanno terminato i lavori già nel 1991⁴. L'elaborazione del presente rapporto ha subito un certo ritardo per diversi motivi: da un lato, si doveva presentare l'evoluzione della concezione dei tre pilastri in un contesto globale dell'evoluzione delle assicurazioni sociali e, dall'altro lato, accelerare i lavori relativi alla 10ª revisione dell'AVS e tener conto delle modificazioni fondamentali decise al riguardo dal Parlamento.

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del DFI durante la seduta del 25 ottobre 1995. Il rapporto sui tre pilastri non è un programma legislativo; la sua importanza sta nel proporre possibili elementi di soluzione nell'ambito delle prestazioni. Le ripercussioni finanziarie dovute ai miglioramenti e alle sinergie del sistema di prestazioni proposti non possono per tanto essere presentate in modo dettagliato, poiché tali precisazioni dipendono strettamente da dettagli concreti relativi alla regolamentazione. Il Consiglio federale non giudica per il momento opportuno dare un suo parere; esso prenderà posizione solo quanto la questione relativa alle conseguenze finanziarie delle misure proposte (per ogni alternativa e secondo la loro portata) sarà chiarita e quando si avrà quindi determinato il margine di manovra autorizzato dalle risorse finanziarie disponibili. Per tale motivo, esso considera che gli adeguamenti delle prestazioni menzionati nel rapporto non sono attualmente garantiti dal punto di vista finanziario. Esso dovrà esaminare in modo approfondito le soluzioni concrete che dovranno essere elaborate nell'ambito dei progetti di legge da stabilire in base alle loro conseguenze non solo sociopolitiche, ma anche finanziarie.

L'esame della garanzia a medio e a lungo termine delle prestazioni disponibili attualmente all'interno del sistema è affidato ad un gruppo di lavoro interdipartimentale "Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali" (IDA FiSo) costituito dal Consiglio federale. Il gruppo di lavoro dovrà sottoporre a quest'ultimo un primo rapporto entro l'inizio del 1996. L'IDA FiSo deve presentare gli effetti dell'evoluzione demografica ed economica nell'ambito dell'AVS/AI e degli altri rami delle assicurazioni sociali nonché le possibili alternative di finanziamento e le loro ripercussioni economiche. Inoltre, il gruppo di lavoro determina il finanziamento necessario agli adeguamenti proposti nel rapporto sui tre pilastri e precisa le loro possibilità di finanziamento basandosi sulle risorse finanziarie disponibili oggi e in un prossimo futuro per il finanziamento della sicurezza sociale. Nei limiti di tale ambito finanziario, gli adeguamenti delle prestazioni non devono danneggiare il finanziamento a lungo termine dei rami assicurativi già esistenti. Il rapporto dei tre pilastri tratta le questioni fondamentali relative al sistema di finanziamento della previdenza VSI che costituiscono uno degli elementi dei lavori dell'IDA FiSo. Il mandato dell'IDA FiSo ha tuttavia una portata più vasta nella misura in cui tale gruppo di lavoro ha il compito di analizzare il finanziamento dell'insieme dei rami delle assicurazioni sociali.

² Postulati Gadiant (n89.611), Günter (n89.772), Allenspach (n90.640), interrogazione ordinaria Hildbrand (n90.1066). Il postulato Allenspach chiede una concezione globale della sicurezza sociale che tenga conto in particolare dell'efficacia e dell'effettività delle prestazioni sociali. Il presente rapporto si limita alla previdenza VSI. Per quanto riguarda la formulazione degli interventi, cfr. l'allegato A21.

³ Postulato Bortoluzzi (n93.3628); postulato Raggenbass (n94.3205; mozione Commissione dell'economia e dei tributi (n94.3323), cfr. allegato A22.

⁴ Dipartimento federale dell'interno 1991.

Inoltre, un altro gruppo di lavoro interdipartimentale esamina attualmente la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, i cui lavori saranno presi in considerazione dall'IDA FiSo. I risultati di tali lavori possono avere ripercussioni in diversi settori – soprattutto da un punto di vista organizzativo e finanziario (p. es. prestazioni complementari). Non avranno tuttavia alcuna influenza sulle affermazioni fondamentali del rapporto.

Il presente rapporto espone dapprima la concezione dei tre pilastri nella sua forma attuale (numero 1). A partire dall'evoluzione demografica e socioeconomica sono analizzati gli adeguamenti necessari (numero 2). Per quanto riguarda il sistema delle rendite sono messi a confronto due modelli – "mandato costituzionale" e "gerarchia degli obiettivi" – con le loro rispettive conseguenze (numero 22). La problematica dell'adeguamento delle prestazioni all'evoluzione economica, indipendentemente dalla scelta del modello, nonché l'ulteriore necessità di effettuare un cambiamento saranno quindi messi in evidenza (numeri 23 e 24). Oltre ad alcune modificazioni importanti all'interno della concezione dei 3 pilastri sono analizzate alternative di fondo quali la riorganizzazione fondamentale dei pilastri, la pensione popolare, i modelli dell'assicurazione di base per l'intera popolazione (numero 3). L'evoluzione della necessità di finanziamento della previdenza VSI sarà presentata secondo l'attuale sistema e secondo le due opzioni raffigurate nonché tenendo conto di due scenari economici: crescita moderata e crescita nulla (numero 4). I risultati saranno infine riassunti e valutati (numero 5).

1. Il sistema attuale della previdenza VSI

Le caratteristiche fondamentali dell'attuale sistema della previdenza VSI sono illustrate qui di seguito. Dopo un breve riassunto storico, ci occuperemo in modo dettagliato del sistema delle prestazioni e del finanziamento dei tre pilastri.

1.1. Storia

La concezione dei 3 pilastri della previdenza svizzera per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è stata ancorata nella Costituzione federale nel 1972. Tuttavia, le sue origini risalgono a un passato più remoto, anche se i tre pilastri si sono sviluppati in modo indipendente l'uno dall'altro. Nel 1912 è stato presentato un intervento parlamentare relativo alla creazione dell'**assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**. Nel 1918, il comitato dello sciopero generale di Olten ha introdotto nel suo programma d'azione l'istituzione dell'AVS. L'anno seguente il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un messaggio "sull'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti". L'articolo costituzionale 34^{quater} è stato accettato a larga maggioranza durante la votazione popolare del 1925. Un primo progetto di legge che prevedeva solo rendite e contributi modesti è stato oggetto di un referendum ed è stato rifiutato in modo chiaro in occasione della votazione del 1931. Solo nel 1946, il Consiglio federale ha presentato un altro messaggio e un progetto di legge che si basava in particolare sulle esperienze avute durante la Seconda Guerra mondiale con il regime delle indennità di perdita di salario e di guadagno versate ai militari. Di nuovo è stato lanciato un referendum, ma questa volta il progetto è stato accettato a stragrande maggioranza nell'ambito di una votazione popolare. La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Anche se con l'articolo costituzionale 34^{quater} del 1925 è stata creata una base costituzionale per l'**assicurazione invalidità**, la relativa legge è entrata in vigore solo nel 1960. Un primo tentativo, che comprendeva anche il progetto AVS, non ha avuto successo nella votazione popolare del 1931 summenzionata.

Le origini della **previdenza professionale** risalgono al XIX secolo. In effetti, con l'industrializzazione, le fabbriche e le ferrovie hanno creato istituzioni volte a proteggere i lavoratori e i loro superstiti contro alcuni rischi. Il principio secondo cui il datore di lavoro collabora all'organizzazione e all'esecuzione della previdenza professionale a favore dei suoi lavoratori è stato ancorato nel contratto di lavoro e, nel 1916, la previdenza professionale è stata esonerata da imposte. Alla fine degli anni sessanta, 2/3 dei salariati e solo 1/4 delle salariate – globalmente circa il 50% delle persone che esercitavano un'attività lucrativa dipendente – disponevano di una previdenza professionale. Per tale motivo, da più parti si chiedeva l'introduzione di un regime obbligatorio per tutti i salariati al fine di colmare le lacune nell'ambito della protezione previdenziale.

La **previdenza individuale**, infine, costituiva da sempre la forma di previdenza primordiale secondo cui ogni singolo individuo risparmia per se stesso e la sua famiglia al fine di premunirsi in caso di vicissitudini della vita quali in particolare la vecchiaia, la morte e l'invalidità. A tale scopo, la previdenza individuale è parte integrante della concezione dei 3 pilastri anche se ha perso importanza in seguito all'evoluzione del 1° e del 2° pilastro.

La **concezione dei 3 pilastri** è stata menzionata per la prima volta nel 1964 nel messaggio relativo alla 6^a revisione dell'AVS che descrive i compiti dei diversi pilastri: il 1° pilastro deve garantire la copertura del fabbisogno vitale, il 2° pilastro deve permet-

tere di mantenere il tenore di vita abituale, mentre il 3° pilastro comprende la previdenza privata. Se ci si riferisce all'evoluzione storica, tale sistema era già ampiamente realizzato in Svizzera, anche se a volte esistevano lacune e una mancanza di coordinazione tra i singoli pilastri. Visto che le rendite non coprivano il fabbisogno vitale, nel 1965 sono state introdotte a tale scopo le **prestazioni complementari all'AVS/AI** nell'ambito della 6ª revisione dell'AVS.

Nel controprogetto all'iniziativa popolare del Partito del lavoro "per vere pensioni popolari", il Consiglio federale ha proposto di modificare l'articolo 34^{quater} della Costituzione federale (Cost.) e di ancorarvi la concezione dei 3 pilastri della previdenza VSI⁵. La modificazione della Costituzione è stata accettata dal popolo nel 1972. Contemporaneamente è stato regolamentato il finanziamento delle prestazioni complementari nelle disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 11 cpv. 1) nella misura in cui tali prestazioni sono accordate solo provvisoriamente, vale a dire fintanto che le rendite del 1° pilastro non coprono il fabbisogno vitale. In base all'articolo costituzionale, la Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) ha potuto entrare in vigore nel 1985. Tale legge prevede una previdenza minima garantita obbligatoria per tutti i lavoratori a partire da un determinato reddito annuo. Nell'ambito del 3° pilastro – la previdenza individuale – l'articolo costituzionale prevede specialmente provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà (art. 34^{quater} cpv. 6 Cost.). Tali provvedimenti interessano particolarmente le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e che possono assicurarsi solo in modo facoltativo nel 2° pilastro (art. 34^{quater} cpv. 3 lett. d Cost.).

12. 1° pilastro

All'interno del 1° pilastro si distingue tra l'AVS e l'AI in quanto assicurazioni vere e proprie e le prestazioni complementari: mentre le rendite dell'AVS/AI dipendono in un certo senso dai contributi versati, le prestazioni complementari sono vere prestazioni di bisogno che compensano una differenza tra le uscite (riconosciute) e le entrate degli aventi diritto.

121. AVS/AI

La Costituzione prescrive che le rendite del 1° pilastro devono coprire il fabbisogno vitale in modo appropriato:

"La Confederazione istituisce, in via legislativa, un'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, obbligatoria per tutta la popolazione. Questa assicurazione eroga prestazioni in denaro ed in natura. Le rendite devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale..."

Art. 34^{quater} cpv. 2 Costituzione federale

5

"L'idea fondamentale del controprogetto è quella di ancorare nella Costituzione la concezione detta dei tre pilastri, che ha guidato il Parlamento ed il Governo dal 1964, data della sesta revisione dell'AVS. Non si tratta, quindi, di sopprimere l'ordine esistente, ma di continuare a svilupparlo in modo armonioso e di estendere con miglioramenti decisivi il sistema sociale presente". Messaggio del Consiglio federale del 10 novembre 1971 sul progetto di revisione della Costituzione federale in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e rapporto sull'iniziativa popolare per vere pensioni popolari, FF 1971 II 1222.

Le **prestazioni** dell'AVS e dell'AI sono costituite essenzialmente da rendite. Tali assicurazioni prendono a carico anche prestazioni in natura, in particolare nell'ambito dell'AI. Inoltre, sostengono istituzioni che offrono servizi agli assicurati e concedono assegni per grandi invalidi alle persone che hanno bisogno di cure.

Nell'**AVS** predomina il versamento delle rendite di vecchiaia. Nell'**AI** vale invece il principio "l'integrazione precede la rendita". Quest'assicurazione prende a carico dapprima i costi per i provvedimenti d'integrazione che comprendono provvedimenti sanitari e professionali nonché provvedimenti per l'istruzione scolastica speciale e l'assistenza di minorenni grandi invalidi. Essa consegna i mezzi ausiliari. Inoltre, durante l'integrazione esiste il diritto a indennità giornaliera. Se i provvedimenti d'integrazione non raggiungono l'obiettivo prefissato, si procede al versamento di rendite. Se gli assicurati hanno bisogno dell'aiuto di terzi per svolgere gli atti ordinari della vita, essi hanno diritto a un assegno per grandi invalidi.

Le **rendite dell'AVS/AI** dipendono in parte dal reddito medio conseguito durante la vita attiva: un reddito annuo inferiore o pari a 11 640 franchi dà diritto a una rendita minima mensile di 970 franchi⁶. Se il reddito raggiunge o supera i 69 840 franchi esiste il diritto a una rendita massima di 1940 franchi. La rendita massima corrisponde al doppio della rendita minima (cfr. illustrazione 15/1).

Le rendite dell'AVS/AI sono redditi di sostituzione. Di conseguenza è interessante sapere quale parte del reddito è sostituita da tali rendite (percentuale sostitutiva). Di regola, la percentuale sostitutiva delle rendite AVS/AI diminuisce se il reddito determinante aumenta. Nel caso di redditi inferiori alla rendita minima, la percentuale sostitutiva supera il 100%. Nel caso di un reddito che permette di ottenere la rendita massima AVS/AI, tale percentuale ammonta ancora al 33%, per poi diminuire ulteriormente (cfr. illustrazione 15/2).

A partire dal 1979, anno in cui è entrata in vigore la 9^a revisione dell'AVS, nel sistema delle rendite dell'AVS/AI si tiene conto dell'evoluzione dei salari e dei prezzi applicando il cosiddetto indice misto. Esso equivale alla media tra l'indice dei salari dell'UFIAML e l'indice dei prezzi al consumo. L'adeguamento è di regola effettuato ogni due anni dal Consiglio federale.

L'AVS e l'AI sono finanziate in base a un **sistema di ripartizione**. In altri termini, le entrate di un anno sono versate lo stesso anno sotto forma di rendite. Il fondo di compensazione AVS ha il compito di compensare le fluttuazioni e di garantire la liquidità necessaria all'assicurazione. Di conseguenza, la somma dei contributi e la somma delle rendite versate devono equilibrarsi, per lo meno a medio termine.

Attualmente, il **finanziamento dell'AVS** è garantito in particolare dai contributi degli assicurati e dai contributi del potere pubblico. Per quanto riguarda un'attività lucrativa dipendente, i contributi sono calcolati in base a una percentuale sul salario determinante e versati sia dai datori di lavoro, sia dai lavoratori in ragione del 4,2% ognuno. Sul reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente si percepisce un contributo del 7,8%. Le persone che non esercitano un'attività lucrativa pagano un contributo annuo fissato in funzione delle loro condizioni sociali⁷. I sussidi del potere pubblico (20,5% delle uscite) sono forniti dalla Confederazione (17,5%⁸) e dai Cantoni (3%).

⁶ Tutte le indicazioni riguardanti il reddito determinante e l'importo delle rendite si riferiscono all'ordinamento in vigore nel 1995.

⁷ 299 fino a 8400 franchi.

⁸ A partire dal 1996, i sussidi della Confederazione ammonteranno di nuovo al 17%.

L'**AI** è finanziata nello stesso modo, tuttavia in proporzioni diverse: il potere pubblico assume il 50% dei costi, di cui il 12,5% è a carico dei Cantoni e il 37,5 della Confederazione. Il tasso contributivo per le persone che esercitano un'attività lucrativa ammonta all'1,4%; nel caso delle persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente, i contributi sono pagati per metà dal datore di lavoro e per metà dal salariato.

Tabella 12/1: entrate e uscite dell'AVS e dell'AI 1992 -1994

mio. fr.	AVS			AI		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Totale delle entrate	23 160	23 856	23 923	5 262	5 567	5 571
Contributi degli assicurati e dei datori di lavoro	18 005	18 321	18 307	2 591	2 636	2 634
Contributi del potere pubblico	4 241	4 523	4 585	2 625	2 881	3 078
Confederazione	3 605	3 832	3 884	1 969	2 133	2 279
Cantoni	636	691	701	656	748	799
Entrate tratte dai ricorsi	9	13	12	45	50	59
Prodotti degli investimenti, interessi di capitale	905	999	1019	1	-	-
Totale delle uscite	21 206	23 046	23 363	5 251	5 987	6 396
Prestazioni in denaro	20 823	22 658	22 992	3190	3 654	3 944
Costi dei provvedimenti individuali	40	50	53	856	1 015	1 046
Sussidi alle istituzioni	256	254	236	1 020	1 126	1 189
Costi di gestione e di amministrazione	87	84	82	185	184	185
Interessi del capitale	-	-	-	-	8	32
Risultati	1 954	810	561	11	-420	- 625

La **10ª revisione dell'AVS** entrerà in vigore il 1° gennaio 1997. Tale revisione assicura ampiamente l'uguaglianza di trattamento tra uomo e donna. L'introduzione dello splitting genera un nuovo sistema delle rendite. Ogni persona riceve un diritto individuale alla rendita indipendentemente dal suo stato civile. Durante il matrimonio, il reddito determinante per stabilire l'importo della futura rendita è accreditato per metà sul conto individuale di entrambi i coniugi. Con l'introduzione degli accrediti per compiti educativi e assistenziali si tiene conto, al momento del calcolo della rendita, di compiti sociali importanti quali l'educazione dei figli e l'assistenza a parenti bisognosi di cure. Il Parlamento è in tal modo riuscito ad apportare un'innovazione che susciterà rispetto a livello internazionale. La Svizzera soddisfa quindi una raccomandazione del Comi-

tato dei ministri del Consiglio d'Europa che propone di prendere in considerazione, nell'ambito del diritto alla rendita e del calcolo delle rendite, i lassi di tempo consacrati all'educazione dei figli o all'assistenza di persone dipendenti invalide o anziane⁹. Per quanto riguarda le rendite per coniugi, è mantenuto un limite massimo: mentre nel sistema attuale la rendita per coniugi è fissata al 150% della rendita massima del marito (computando anche il reddito della moglie), nel nuovo sistema la somma delle rendite dei coniugi è limitata al massimo al 150% della rendita massima. Oltre alla rendita per vedovi è introdotto un supplemento del 20% per le vedove e i vedovi beneficiari di una rendita di vecchiaia. L'età di pensionamento delle donne aumenterà progressivamente da 62 a 64 anni. E' inoltre introdotto il pensionamento anticipato per le donne a partire dai 62 anni e per gli uomini a partire dai 63 anni, collegato tuttavia a una diminuzione attuariale della rendita.

122. Prestazioni complementari

Le prestazioni complementari (PC) hanno il compito di coprire il fabbisogno vitale se le risorse provenienti dal 1°, 2° e 3° pilastro sono insufficienti. Esse sono ancorate nelle disposizioni transitorie della Costituzione federale.

"Sino a quando le prestazioni dell'assicurazione federale non compenseranno il fabbisogno vitale nel senso dell'articolo 34^{quater} capoverso 2, la Confederazione concede ai Cantoni sussidi per il finanziamento delle prestazioni complete..."

Art. 11 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale

Le PC sono versate se le spese riconosciute e fissate nella legge non possono essere coperte dai redditi. Al momento del calcolo delle **spese** si deve fare una distinzione tra la situazione del beneficiario che vive a casa e quella del beneficiario che vive in una casa o in un ricovero. Nel caso delle persone che vivono a casa si tiene conto del fabbisogno di base (ossia degli attuali limiti di reddito). Sono inoltre prese in considerazione le spese dovute all'alloggio, le spese di conseguimento del reddito in caso di attività lucrativa e le pensioni alimentari versate in virtù del diritto di famiglia, anche se esistono in parte importi massimi per le spese computabili. Nel caso delle persone che vivono in case o ricoveri, sono riconosciute quali spese la retta che può essere limitata dai Cantoni e un importo per le spese personali. Alcune spese dovute a malattia sono rimborsate separatamente. L'insieme delle entrate (ad eccezione delle prestazioni di carattere assistenziale) costituiscono i **redditi**. E' inoltre presa in considerazione anche una parte della sostanza che supera un determinato importo non imponibile. Le prestazioni complementari compensano di regola il disavanzo esistente tra le spese e i redditi. Esse sono tuttavia limitate da importi massimi legali; può quindi succedere che rimanga un **saldo non coperto**. Nel 1994, tale saldo ammontava in media a 34 franchi per le persone sole che vivono a casa e a 6231 franchi per le persone sole che vivono

⁹ Raccomandazione n. R (91) 2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla sicurezza sociale delle persone che esercitano un'attività lucrativa senza statuto professionale (aiutanti, persone attive nell'economia domestica con responsabilità familiari e persone attive a titolo onorifico).

in case o ricoveri¹⁰. Inoltre, il numero delle donne in età di pensionamento che beneficino delle prestazioni complementari è nettamente più elevato di quello degli uomini: mentre circa il 14% dell'insieme dei beneficiari di rendite AVS che vivono soli ricevono le prestazioni complementari, tale percentuale ammonta al 21% per le beneficiarie di rendite AVS¹¹.

Le prestazioni complementari sono **finanziate** pienamente per mezzo delle **entrate fiscali del potere pubblico**. A dipendenza della loro capacità finanziaria, i Cantoni assumono dal 65 al 90% delle spese, il resto è a carico della Confederazione. Complessivamente, i Cantoni finanziano circa i 3/4 delle spese globali, la Confederazione 1/4.

Tabella 122/1: modificazione percentuale del numero di beneficiari di PC e delle spese per le PC a partire dal 1987

	AVS		AI	
	A casa	In case o ricoveri	A casa	In case o ricoveri
Beneficiari				
1990	3%	13%	16%	15%
1994	1%	27%	45%	43%
Costi				
1990	23%	43%	35%	53%
1994	45%	122%	117%	192%

Si osservano diverse tendenze tra i beneficiari di una rendita di vecchiaia, da un lato, e i beneficiari di una rendita AI, dall'altro lato, nonché tra le persone che abitano a casa e quelle che vivono in case o ricoveri (cfr. tabella 122/1): di conseguenza, il numero di beneficiari di rendite di vecchiaia che vivono a casa e ricevono le PC diminuisce dal 1992 (1991: 88 700 e 1994: 80 900). Tra le cause di tale evoluzione positiva troviamo i miglioramenti già introdotti dalla 10^a revisione dell'AVS (correzione della formula delle rendite, accrediti per compiti educativi per le donne divorziate) nonché gli effetti del regime obbligatorio della previdenza professionale. Invece, il numero dei beneficiari di rendite AI che hanno diritto alle PC aumenta. Ciò non è dovuto solo all'aumento dei beneficiari di rendite AI: nel 1980 il 18,6% di quest'ultimi riceveva le PC, nel 1994 tale proporzione è aumentata al 25,8%.

Il numero delle persone che vivono in case o ricoveri e ricevono le PC cresce invece sia per quanto riguarda i beneficiari di rendite AVS, sia per i titolari di rendite AI. Visto che l'ammontare delle PC in caso di soggiorno in case o ricoveri (in media 20 470 franchi nel 1994) è superiore a quello in caso di soggiorno a casa (6390 franchi), il settore delle case e ricoveri contribuisce a un forte aumento delle spese delle PC che supera di molto quello del rincaro. Circa un terzo delle persone che beneficino delle PC abitano in case o ricoveri e causano circa due terzi delle spese per le PC. Le spese dovute a un soggiorno in case o ricoveri sono la causa principale del raddoppio delle spese delle PC dal 1987.

¹⁰ Nel caso delle persone che vivono in case o ricoveri, tale saldo non coperto varia molto da un Cantone all'altro, in particolare se il calcolo del forfait giornaliero tiene conto della totalità o solo di una parte della retta e quindi se le persone che vivono in case o ricoveri devono sopportare spese più elevate.

¹¹ Calcoli dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, inchiesta effettuata nel mese di marzo del 1991.

13. 2° pilastro

In base al mandato costituzionale, il 2° pilastro deve completare la copertura del fabbisogno vitale assicurato dal 1° pilastro e permettere di ***mantenere in modo adeguato il tenore di vita abituale***.

"La Confederazione prende, in via legislativa, le (...) misure in materia di previdenza professionale, allo scopo di permettere alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi di mantenere in modo adeguato il loro precedente tenore di vita, e tenuto conto delle prestazioni dell'assicurazione federale..."

Art. 34^{quater} cpv. 3 Costituzione federale

Per il Consiglio federale, tale mandato costituzionale significava che l'insieme delle rendite dell'AVS e della previdenza professionale devono raggiungere il 60% circa del reddito lordo annuo¹².

L'introduzione della LPP, nel 1985, ha permesso di realizzare una previdenza minima, obbligatoria per i salariati e facoltativa per gli indipendenti (pilastro 2a). Le prestazioni più estese rappresentano una previdenza sovraobbligatoria (pilastro 2b). La previdenza consiste, come del resto il 1° pilastro, in prestazioni per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, le quali di regola sono versate sotto forma di rendite, ma in parte anche di indennità in capitale. Dato che l'obiettivo delle prestazioni summenzionato si riferisce alle prestazioni comuni del 1° e del 2° pilastro, tali sistemi sono coordinati: la previdenza professionale obbligatoria (LPP) interviene nel caso di un reddito che corrisponde al doppio della rendita minima di vecchiaia (deduzione di coordinazione). Nel caso di redditi più bassi, il 1° pilastro copre già interamente l'obiettivo delle prestazioni. La rendita LPP è attualmente calcolata in modo lineare a partire da tale salario minimo ammontante a 23 280 franchi fino a concorrenza di un reddito di 69 840 franchi; al di là di quest'ultimo importo essa non aumenta più anche se il reddito continua a crescere. Attualmente, malgrado la deduzione di coordinazione, quasi tutti i salariati e più dell'80% delle salariate dispongono di una previdenza professionale.

La rendita intera può tuttavia essere ottenuta solo dopo una durata assicurativa completa di 40 anni per gli uomini e di 37 anni per le donne; l'inizio dell'assicurazione è fissato a 25 anni per entrambi i sessi. Le persone che non possono realizzare questa durata assicurativa poiché il regime obbligatorio della LPP è stato introdotto troppo tardi appartengono alla cosiddetta ***generazione d'entrata***. L'articolo 11 capoverso 2 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale prescrive che la previdenza di tali persone deve essere sostenuta in base al loro reddito. Di conseguenza, la LPP prevede che le rendite degli assicurati con reddito basso siano migliorate per mezzo di accrediti supplementari speciali.

Solo le rendite per superstiti e d'invalidità sono obbligatoriamente ***adeguate all'evoluzione dei prezzi***; tale regola è applicabile fino al giorno in cui la persona assicurata ha o avrebbe raggiunto l'età di pensionamento. Dopo il raggiungimento di tale età, essa non è più garantita. Le rendite di vecchiaia sono adeguate all'evoluzione dei prezzi solo nell'ambito delle possibilità finanziarie dei rispettivi istituti di previdenza.

¹²

Messaggio del 10.11.1971, FF 1971 II 1205.

Le prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale sono finanziate secondo il **sistema della capitalizzazione**: per ogni assicurato si risparmia un capitale in caso di vita con cui saranno finanziate le prestazioni versategli più tardi. Il finanziamento del 2° pilastro si fonda sui contributi dei salariati e dei datori di lavoro (quest'ultimi devono finanziarne almeno la metà) e sui proventi della sostanza. Nel 1992, l'importo totale dei contributi versati dai datori di lavoro e dai salariati nell'ambito della previdenza professionale ammontava a più di 24 miliardi di franchi, di cui un terzo è stato versato dai salariati e due terzi dai datori di lavoro. Le prestazioni sociali versate ammontavano invece solo a 11 miliardi di franchi. Tale eccedenza di entrate è dovuta al fatto che attualmente il numero dei beneficiari di rendite è ancora relativamente esiguo rispetto a quello delle persone attive il cui capitale per la vita è in fase di costituzione. La sostanza aumenta quindi in base alle stesse proporzioni.

Tabella 13/1: entrate e uscite nell'ambito della previdenza professionale 1990,1992

mio. fr.	1990	1992 ¹³
Totale delle entrate	36 906	42 879
Contributi	22 280	24 694
Salariati	7 778	8 619
Datori di lavoro	14 502	16 075
Apporti di capitale comprese le prestazioni di libero passaggio	4 756	4 700
Provento netto della sostanza	9 870	13 485
Totale delle uscite	15 397	19 191
Rendite e prestazioni in capitale	8 737	10 830
Rendite	7 246	9 000
Prestazioni in capitale	1 491	1 830
Prestazioni d'uscita	6 660	8 361
Saldo del bilancio	215 156	256 680

Con la 10^a revisione dell'AVS, l'età conferente il diritto alla rendita della donna aumenta progressivamente da 62 a 64 anni. Di conseguenza, l'età di pensionamento del 2° pilastro non è più coordinata con quella dell'AVS¹⁴.

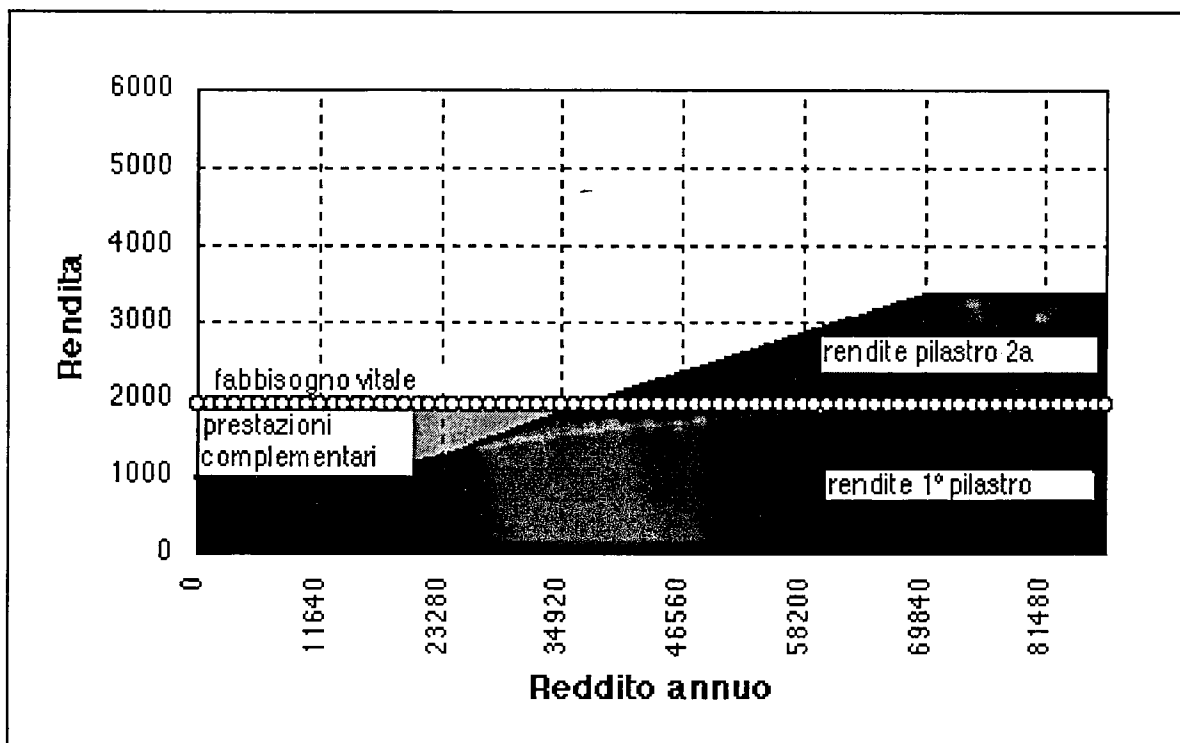
¹³ I dati relativi al 1994 saranno disponibili solo nel 1996.

¹⁴ Cfr. numero 244.2.

14. Il sistema attuale delle rendite del 1° e del 2° pilastro

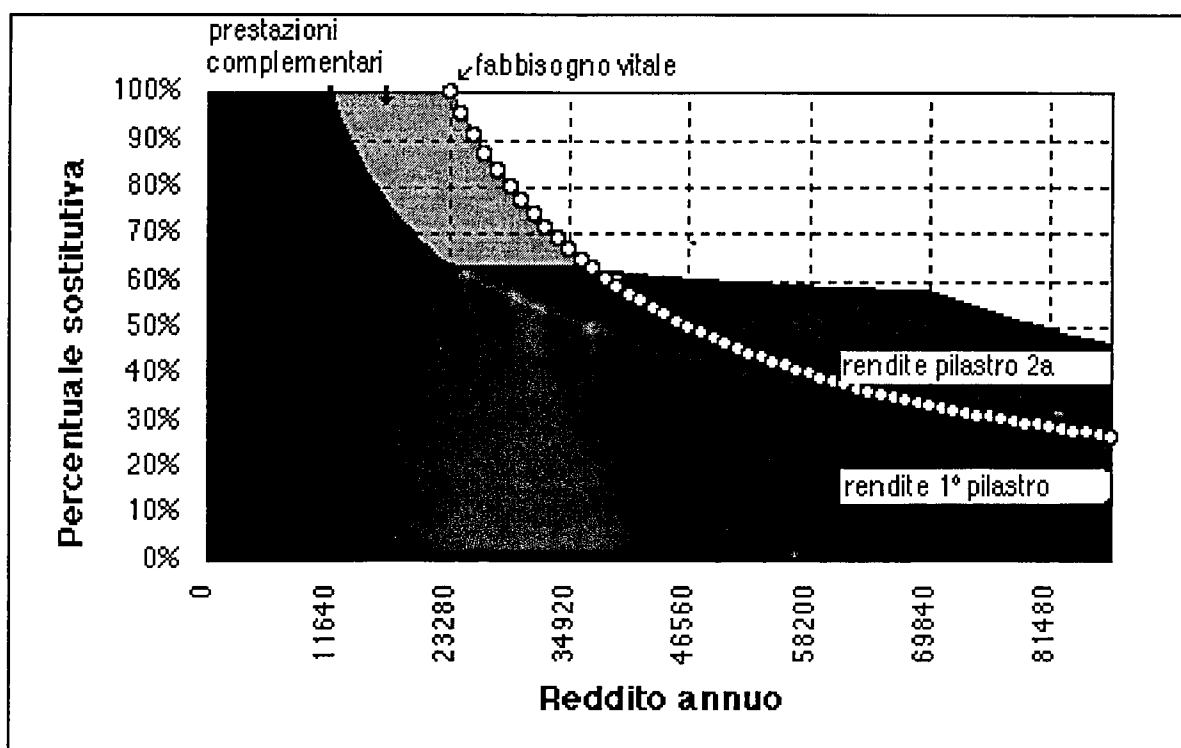
Riassumendo, il sistema delle rendite del 1° e del 2° pilastro può essere rappresentato come segue: la rendita minima dell'AVS/AI è versata fino a concorrenza di un reddito annuo di 11 640 franchi, ossia l'equivalente della rendita minima dell'AVS/AI. Se il reddito è inferiore o uguale alla deduzione di coordinazione (fr. 23 280) si versa una rendita AVS/AI che aumenta con il reddito. Fino a questo punto, i salariati non sono assicurati nell'ambito della LPP. Se il reddito è superiore a 23 280 franchi, ma non supera i 69 840 franchi – vale a dire ammonta al sestuplo della rendita minima AVS/AI – gli assicurati ricevono sia una rendita AVS/AI, sia una rendita LPP che aumenta in funzione del reddito. Nel caso di redditi superiori ai 69 840 franchi, le rendite AVS e LPP cessano di aumentare (cfr. illustrazione 14/1).

Illustrazione 14/1: rendite AVS e LPP in funzione del reddito



Visto che esiste un rapporto tra il reddito annuo medio e l'ammontare della rendita AVS, la percentuale sostitutiva della rendita AVS diminuisce relativamente in fretta e raggiunge il 33% al momento dell'ottenimento della rendita massima. Se le rendite del 1° pilastro sono completate da quelle della LPP, la percentuale sostitutiva diminuisce più lentamente. Nell'ambito del regime obbligatorio della LPP, l'obiettivo di ottenere una percentuale sostitutiva del 60% circa può essere considerato come raggiunto (cfr. illustrazione 14/2).

Illustrazione 14/2: percentuale sostitutiva della rendita AVS e LPP in funzione del reddito



15. 3° pilastro

I sistemi di previdenza del 1° e del 2° pilastro coprono in modo collettivo i bisogni di ognuno in caso di vecchiaia, decesso e invalidità. Nell'ambito della previdenza individuale spetta al singolo individuo decidere di quali mezzi vuole disporre e occuparsi del loro finanziamento. L'articolo 34^{quater} capoverso 6 della Costituzione federale prevede che la Confederazione deve promuovere tale settore della previdenza segnatamente con provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà.

"La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, promuove⁷ la previdenza individuale, segnatamente con provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà."

Art. 34^{quater} cpv. 6 Costituzione federale

In tale ambito si deve fare una distinzione tra la previdenza individuale **vincolata** e quella **libera**. Mentre la prima (pilastro 3a) beneficia di privilegi fiscali, la seconda (pilastro 3b) non ne beneficia affatto o per lo meno non nelle stesse proporzioni.

Nell'ambito del 3° pilastro, il legislatore deve inoltre tener conto del fatto che la Costituzione federale¹⁵ accorda alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipen-

¹⁵ La Confederazione "...vigila affinché le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente abbiano la possibilità di assicurarsi facoltativamente presso un'istituzione di previdenza professionale, a condizioni equivalenti a quelle offerte ai lavoratori dipendenti." Art. 34^{quater} cpv. 3 lett. d Cost.

dente il diritto di assicurarsi nell'ambito della previdenza professionale alle stesse condizioni delle persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente. Tuttavia, visto che le persone di condizione indipendente possono assicurarsi presso il 2° pilastro solo a determinate condizioni¹⁶, si deve offrire alle persone che sono escluse da quest'ultimo la possibilità di accedere a una previdenza professionale equivalente nell'ambito del 3° pilastro.

151. La previdenza individuale vincolata (pilastro 3a)

Tale sistema di previdenza esistente dal 1987 si basa essenzialmente, oltre alla disposizione costituzionale summenzionata, sull'articolo 82 della Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)¹⁷. Concretamente, il pilastro 3a è elaborato nell'Ordinanza del 13 novembre 1985 sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute. In tale ordinanza sono menzionate due forme di previdenza: la polizza di previdenza vincolata e il conto di previdenza vincolato¹⁸. La polizza di previdenza vincolata è una forma di previdenza d'assicurazione che può essere conclusa presso una compagnia d'assicurazione. Il conto di previdenza vincolato è principalmente dedicato al risparmio nell'ambito di una fondazione bancaria.

Ai sensi dell'articolo 7 OPP 3¹⁹, le deduzioni fiscali nell'ambito della previdenza individuale vincolata sono differenti nella misura in cui la persona interessata è o meno assicurata presso un istituto del 2° pilastro²⁰. Le persone che non esercitano un'attività lucrativa non hanno accesso al pilastro 3a. Si tratta in particolare delle donne che non esercitano un'attività lucrativa, ma che eseguono compiti educativi e assistenziali.

I fondi investiti per la previdenza nell'ambito del pilastro 3a sono aumentati rapidamente dal 1987 (cfr. tabelle 15/1 e 15/2).

Tabella 15/1: evoluzione del capitale disponibile nella previdenza vincolata

Anno	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
mio. franchi	2 700	4 100	5 700	7 200	9 500	11 700	14 500	17 500

¹⁶ Esse devono occupare dei salariati o appartenere ad un'associazione professionale. Le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente possono assicurarsi presso l'istituto collettore solo se il loro reddito non supera i 97 200 franchi (art. 44 cpv. 2 LPP). Alle persone di condizione indipendente il cui reddito è superiore ai 97 200 franchi, che non occupano salariati e non sono membri di un'associazione professionale si deve offrire la possibilità di avere una previdenza professionale equivalente nell'ambito del pilastro 3a.

¹⁷ Disposizioni d'ordine fiscale: "I salariati e gli indipendenti possono dedurre anche i contributi per altre forme previdenziali riconosciute che servono esclusivamente e irrevocabilmente alla previdenza professionale" (art. 82 cpv. 1 LPP).

¹⁸ Oltre alla polizza di previdenza vincolata e al conto di previdenza vincolato esistono anche forme miste per cui un'assicurazione di rischio completa un conto di previdenza.

¹⁹ Ordinanza sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute, RS 831.461.3.

²⁰ L'articolo 7 capoverso 1 OPP 3 fissa il tasso massimo raggiungibile dalle deduzioni fiscali annue per i contributi agli istituti di previdenza riconosciuti nell'ambito del pilastro 3a. Si tratta dell'8% dell'importo limite superiore per le persone che sono affiliate a un istituto di previdenza e del 20% del reddito dell'attività lucrativa per le altre persone attive, ma al massimo del 40% dell'importo limite superiore.

Tabella 15/2: polizze e conti d'investimento nell'ambito della previdenza vincolata

Genere	1993	1994	Crescita 93/94	Parte 1994
Polizze	428 097	487 220	13,8 %	50,8 %
Conti	412 084	471 932	14,5 %	49,2 %
Totale	840 181	959 152	14,2 %	100 %

152. La previdenza individuale libera (pilastro 3b)

La previdenza individuale libera, ossia la previdenza che non è legata a nessun obbligo di diritto pubblico, consiste essenzialmente nel risparmiare e nell'assicurarsi a titolo privato. Contrariamente ai pilastri 1, 2 e 3a, essa funge solo in parte da previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Visto che tale forma di previdenza è totalmente libera, i fondi risparmiati possono di regola essere percepiti e consumati in ogni momento. Per tale motivo, l'articolo 34^{quater} della Costituzione federale è applicabile solo in modo limitato a tale forma di risparmio di modo che le agevolazioni fiscali non possano essere poste in primo piano. Tuttavia, anche questo settore prevede una deduzione fiscale limitata²¹. Inoltre, l'assicurazione di capitale privata con possibilità di riacquisto beneficia di un trattamento fiscale privilegiato in tale ambito, nella misura in cui il provento corrente che ne deriva è totalmente esonerato dalle imposte in virtù delle legislazioni fiscali dei Cantoni e della Confederazione. Tale privilegio è attribuito parzialmente anche alle assicurazioni che non fanno parte della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e che vanno oltre l'articolo 34^{quater} Cost. Il capitale risparmiato nell'ambito della previdenza libera può essere determinato in modo attendibile solo effettuando lunghe ricerche. Tuttavia, tale somma rappresenta probabilmente diverse volte il capitale totale accumulato nel 2° pilastro e nel pilastro 3a. In base a diverse valutazioni, essa ammonterebbe da 1 a 2 bilioni di franchi, ciò che dimostra l'enorme importanza della previdenza libera non solo sul piano della politica dello Stato, ma anche sul piano della politica economica e sociale. Per tale motivo, nell'ambito della politica fiscale e di quella che facilita l'accesso alla proprietà, la legislazione deve tener conto degli aspetti sociopolitici.

21

La legislazione sulle imposte federali dirette e sulle imposte cantonali sul reddito prevede una deduzione per i premi d'assicurazione e gli interessi di capitale. I contribuenti che non versano contributi né alla previdenza professionale, né alla previdenza vincolata devono versare importi più elevati alla Confederazione e a diversi Cantoni. Inoltre, la Confederazione e qualche Cantone prevedono che le deduzioni aumentano di un determinato importo per ogni bambino e per tutte le persone che hanno bisogno d'assistenza (e che sono realmente assistite).

16. Altre assicurazioni sociali in stretta relazione con la previdenza VSI

Oltre ai 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (previdenza VSI), che si basano sull'articolo 34^{quater} Cost., si devono menzionare in tale ambito l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e l'assicurazione militare. Queste due assicurazioni poggiano rispettivamente sugli articoli 34^{bis} e 18 capoverso 2 Cost. e apportano contributi alla previdenza VSI versando rendite per i superstiti e d'invalidità²².

La Legge federale del 20 marzo 1981 sull'**assicurazione obbligatoria contro gli infortuni**²³ assicura i lavoratori contro gli infortuni professionali, le malattie professionali e gli infortuni non professionali. Nel 1992, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni ha concesso 75 529 rendite d'invalidità e 37 176 rendite per i superstiti²⁴, per un importo di circa 750 milioni di franchi²⁵. Le sue rendite sono versate in qualità di rendite complementari se la persona infortunata ha diritto a una rendita AVS o AI. L'obiettivo delle prestazioni è di garantire un reddito che raggiunga il 90% del salario percepito prima dell'infortunio (guadagno assicurato). Le rendite dell'assicurazione contro gli infortuni hanno la precedenza sulle prestazioni del 2° pilastro. Esse sono adeguate al rincaro in base ai cambiamenti subiti dall'indice nazionale dei prezzi al consumo. Al fine di stanziare il capitale necessario per versare le rendite d'invalidità e per i superstiti è applicato il sistema di ripartizione dei capitali di copertura. L'assicurazione contro gli infortuni è finanziata per mezzo di premi conformi ai rischi pagati dai datori di lavoro (infortuni professionali e malattie professionali) e dai lavoratori (infortuni non professionali).

L'**assicurazione militare** concede prestazioni simili a quelle dell'assicurazione contro gli infortuni.

17. Sistemi stranieri e diritto internazionale

171. Sistemi d'assicurazione stranieri

Nella maggior parte dei Paesi d'Europa occidentale e in Canada, il reddito dell'età di pensionamento si basa di solito su un sistema dei 3 pilastri simile a quello del nostro Paese: una previdenza di base, una previdenza complementare e la previdenza individuale. L'obiettivo della previdenza è definito in modo identico nella maggior parte dei casi. Di regola, il reddito della pensione non deve solo garantire il sostentamento, ma anche mantenere il tenore di vita abituale raggiunto durante la vita attiva. Tuttavia, tutti i Paesi non applicano lo stesso metodo per realizzare tale obiettivo. La struttura globale dei diversi sistemi di previdenza, l'importanza data a ogni pilastro all'interno dei sistemi di ogni Paese e il finanziamento presentano enormi differenze.

Se si confronta dapprima la cerchia delle **persone coperte**, alcuni sistemi conglobano l'insieme della popolazione residente (Canada, Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna,

22 Le rendite d'invalidità dell'assicurazione contro gli infortuni sono versate a vita, vale a dire anche oltre l'età del pensionamento. Anche l'assicurazione militare prevede rendite di vecchiaia, tuttavia solo in sostituzione di una rendita AI (art. 47 LAM).

23 RS 832.20.

24 INSAI. 1994.

25 Ufficio federale delle assicurazioni sociali. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit in der Schweiz.

Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Paesi Bassi e Svezia). Gli ordinamenti di previdenza degli altri Paesi (Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) coprono invece solo la popolazione attiva e, a volte, solo le persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente. Di regola, le persone che non esercitano un'attività lucrativa possono tuttavia assicurarsi facoltativamente alla previdenza di base.

I regimi di pensione complementari non coprono, di regola, l'insieme della popolazione attiva. L'affiliazione a un sistema può dipendere da diversi fattori, quali p. es. lo statuto di un lavoratore (dipendente o indipendente), la professione, il ramo economico o l'azienda in cui si lavora. La previdenza complementare è obbligatoria se la previdenza di base ha piuttosto un carattere di bisogno e se sono versate prestazioni uniche. Tali sistemi sono applicati, p. es., in Canada, Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna e Svezia. In altri Paesi la previdenza complementare è facoltativa. In tal caso, le prestazioni della previdenza di base sono determinate in base al reddito percepito durante la vita professionale. Tali sistemi sono in vigore in Austria, Belgio, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. La Francia è un caso a parte. Per quanto riguarda la determinazione delle prestazioni fa parte del secondo gruppo, tuttavia prevede un secondo pilastro obbligatorio.

Nella maggior parte degli Stati **l'età di pensionamento** è identica per le donne e per gli uomini. Tuttavia, il limite d'età generale varia enormemente: è fissato a 60 anni in Francia, tra i 60 e i 65 in Belgio (a scelta), a 65 in Germania (dove tuttavia esistono ancora possibilità di pensione anticipata diverse per uomini e donne), pure a 65 in Canada, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Svezia, a 65 (rendita di pensione) e a 66 (possibilità di esercitare un'attività lucrativa) in Irlanda, a 67 in Danimarca e Norvegia. Altri Stati conoscono un'età di pensionamento differente per uomini e donne: si tratta del Portogallo (62 anni per le donne, 65 per gli uomini), della Gran Bretagna (60 per le donne, 65 per gli uomini), dell'Italia (attualmente 56 per le donne, 61 per gli uomini; tuttavia l'aumento a 60/65 anni è già stato deciso) e dell'Austria (60 per le donne, 65 per gli uomini; anche in questo Paese è già stato deciso l'aumento a 65 anni).

Nei Paesi in cui il primo pilastro poggia sul sistema della rendita unica, le prestazioni sono **finanziate** in base alle entrate fiscali. Di conseguenza, in Danimarca e Canada non si riscuotono contributi nell'ambito del sistema delle rendite di base. Nella maggior parte degli altri Paesi, i lavoratori e i datori di lavoro sono soggetti all'obbligo di pagare i contributi, ad es. in Finlandia, Gran Bretagna, Norvegia e Svezia. Solo nei Paesi Bassi il finanziamento avviene esclusivamente mediante il versamento di contributi.

Negli altri Paesi d'Europa occidentale, il finanziamento è garantito, da un lato, mediante i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro (anche se quest'ultimi devono versare un contributo a volte più elevato) e, dall'altro lato, mediante sussidi statali sotto forma di importi fissi (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Spagna). In Francia e Portogallo, il finanziamento avviene, invece, esclusivamente mediante contributi. Alcuni Paesi, come la Svizzera, non prevedono un importo massimo per i contributi (Belgio, Italia, Portogallo e Svezia; in Gran Bretagna ciò è applicato in una certa misura ai datori di lavoro).

Nei Paesi d'Europa occidentale, i sistemi statali della previdenza di base sono finanziati tramite un **sistema di ripartizione**. Alcuni Paesi vi hanno contemporaneamente integrato una componente di capitale di copertura, prevedendo un fondo di riserva per i rischi futuri (Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia). E' tuttavia improbabile che

ci si allontanano dal sistema di ripartizione, visto l'aumento dei costi che ne risulterebbe per la popolazione attiva.

La maggior parte dei sistemi delle rendite complementari applicano invece il **principio della copertura di capitali**, ad eccezione dei sistemi in vigore in Svezia e in Francia dove anche in tale ambito vige il sistema di ripartizione. In Francia tale sistema ha permesso, a partire dall'introduzione di ARCCO, vale a dire del sistema generale delle rendite complementari a favore dei lavoratori, di garantire a quest'ultimi una copertura completa e di rinunciare al riacquisto degli anni di contribuzione; motivo per cui è stato necessario instaurare un regime obbligatorio.

Le **prestazioni del primo pilastro** variano molto da un Paese all'altro²⁶. Di regola, si può constatare che, nell'ambito delle assicurazioni statali, la percentuale sostitutiva per i lavoratori che percepiscono un salario basso è relativamente elevata, mentre è più esigua per i redditi elevati.

Un'**unificazione** di tali sistemi è ancora molto lontana anche all'interno dei Paesi dell'Unione Europea; infatti, tali sistemi sono considerati come l'espressione dell'evoluzione, delle tradizioni e delle acquisizioni sociali e culturali di ogni singolo Stato e non possono essere messi in dubbio. Non si deve tuttavia escludere il fatto che le difficoltà di finanziamento che costringono ogni Stato a prendere provvedimenti possano portare ad una maggiore armonizzazione dei sistemi.

172. Diritto internazionale

Nell'ambito della sicurezza sociale, la Svizzera ha assunto una serie di impegni a livello internazionale. Si tratta degli strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e del Consiglio d'Europa che prevedono un certo livello minimo in materia di prestazioni. Inoltre, una rete diretta di convenzioni internazionali applicabili direttamente collega il nostro Paese con più di venti Paesi europei e non europei. Ulteriori impegni risulterebbero da un eventuale accordo con l'Unione Europea (UE) o nel caso di un'adesione a quest'ultima.

172.1 OIL e Consiglio d'Europa

Le **Convenzioni N. 102 e 128 dell'OIL**, ratificate dalla Svizzera, impongono il rispetto delle norme minime, p. es. riguardo la cerchia delle persone da proteggere, le condizioni del diritto e l'ammontare delle prestazioni. La Convenzione N. 102 prevede norme minime di base, la Convenzione N. 128 fissa tassi più elevati, si limita tuttavia a prestazioni in caso di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti.

Il **Codice europeo** di sicurezza sociale del Consiglio d'Europa del 14 aprile 1964, entrato in vigore per la Svizzera nel 1978, riprende le disposizioni della Convenzione N. 102 dell'OIL andando oltre nell'ambito del finanziamento: esso prevede infatti che la partecipazione dei salariati non deve superare il 50% dei mezzi necessari per coprire le prestazioni.

La Svizzera ha firmato, ma non ratificato, la **Carta sociale europea** del 18 ottobre 1961. Essa obbliga gli Stati contraenti a portare progressivamente il sistema della sicurezza sociale a un livello più elevato e a garantire l'uguaglianza di trattamento tra i

26

Cfr. Allegato A3.

cittadini delle Parti contraenti e quelli delle altre Parti. Visto che tali esigenze possono essere regolate per mezzo di accordi internazionali, non si creano in tal modo ulteriori obblighi.

Inoltre, l'evoluzione della sicurezza sociale dovrebbe adeguarsi a una serie di **risoluzioni e raccomandazioni** del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Tali strumenti richiedono il riconoscimento del valore economico del lavoro domestico (risoluzione 1975/28), il promovimento del pensionamento flessibile e la possibilità di scegliere tra il pensionamento e il proseguimento dell'attività professionale (risoluzione 1976/32) e raccomandano di conteggiare il tempo dedicato all'educazione dei figli al momento del calcolo della rendita (raccomandazione 1987/5) nonché di proteggere le persone che non esercitano un'attività lucrativa, ma che assumono compiti a titolo benevolo (economia domestica, attività d'utilità pubblica) (raccomandazione 1991/2).

172.2 Convenzioni di sicurezza sociale direttamente applicabili

La Svizzera è attualmente collegata con tutti gli Stati dell'UE, a parte l'Irlanda, e con tutti gli Stati dell'AELS, a parte l'Islanda, nonché con gli Stati Uniti e Israele tramite **convenzioni bilaterali** sulla sicurezza sociale direttamente applicabili e, in qualche caso, tramite **convenzioni multilaterali** complementari. Tali accordi riguardano solo la previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità ai sensi dell'AVS/AI. Essi non comprendono la previdenza professionale poiché i suoi obiettivi prioritari – l'uguaglianza di trattamento e il trasferimento delle rendite all'estero – sono già stati realizzati nel diritto svizzero. I trattati, ad eccezione della Convenzione con il Liechtenstein, non riguardano nemmeno le prestazioni complementari.

Gli obiettivi di tali regolamentazioni internazionali sono i seguenti: mantenere i diritti acquisiti alle prestazioni di previdenza dell'assicurazione svizzera e a quelle delle istituzioni straniere corrispondenti e permettere alle persone interessate di ricevere le prestazioni anche al di fuori dei rispettivi Paesi, vale a dire almeno in Svizzera e nell'altro Stato contraente.

172.3 Diritto dell'UE

In caso di adesione all'UE, la Svizzera dovrebbe riprendere la totalità del diritto emanato dall'UE nell'ambito della sicurezza sociale. L'**Unione Europea** dispone di regolamentazioni che, tramite disposizioni direttamente applicabili, coordinano le diverse legislazioni relative alle assicurazioni sociali in vigore negli Stati membri. D'altro canto, vi sono direttive che obbligano gli Stati membri a rafforzare il diritto nazionale in una determinata direzione. I **regolamenti**²⁷ perseguono lo scopo di sopprimere le barriere tra gli Stati in seno all'Unione e di intrecciare i sistemi nazionali in modo tale che la previdenza delle persone protette che cambiano il posto di lavoro o il luogo di residenza all'interno dell'Unione non presenti alcuna lacuna. Nell'ambito della previdenza VSI si applicano i seguenti principi: uguaglianza di trattamento tra gli stranieri provenienti dagli altri Stati membri e i cittadini dello Stato in questione, pagamento delle prestazioni d'assicurazione sul territorio di tutti gli Stati membri e conteggio dei periodi d'assicurazione effettuati all'estero per motivare i diritti alle prestazioni.

Al calcolo delle prestazioni si applica il principio della totalizzazione e della proporzionalità: gli assicurati che hanno effettuato periodi d'assicurazione in diversi Stati ricevono da ognuno di questi Stati una prestazioni parziale fissata in funzione del periodo effettuato nel Paese in questione rispetto al periodo totale d'assicurazione. Tuttavia, se la rendita calcolata in base al diritto nazionale è identica o superiore, sarà concessa tale prestazione. Le regolamentazioni di coordinazione esposte riguarderebbero, in Svizzera, l'AVS/AI e la previdenza professionale obbligatoria, ma non la previdenza extraobbligatoria. Le **direttive** hanno finora regolamentato la realizzazione progressiva dell'uguaglianza di trattamento tra uomo e donna²⁸.

Nel caso di un eventuale accordo settoriale con l'UE concernente la libera circolazione delle persone, probabilmente il sistema svizzero di sicurezza sociale e quelli degli Stati membri dell'Unione sarebbero coordinati essenzialmente sulla base delle regolamentazioni summenzionate.

La "**Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori**" del 1989 contiene ulteriori principi. Essa chiede in particolare che i lavoratori che vanno in pensione possano disporre dei mezzi necessari che assicurino loro un livello di vita adeguato. La vita delle persone che non hanno diritto a una rendita deve essere assicurata in modo appropriato tenendo conto dei loro bisogni specifici.

La direttiva N. 79/7 – che si riferisce ai sistemi legali di sicurezza sociale – e la direttiva N. 86/378 – che comprende i sistemi professionali di sicurezza sociale – sono importanti in materia di **uguaglianza di trattamento tra uomo e donna**. In virtù di tali strumenti, ogni Stato deve prendere le misure necessarie per sopprimere dalla propria legislazione ogni discriminazione in materia di prestazioni di vecchiaia, ad eccezione di quanto concerne l'età di pensionamento e le prestazioni per i superstiti. Tuttavia, diverse disposizioni della direttiva 86/378 riguardo i lavoratori sono divenute superflue in seguito alla sentenza del 17 maggio 1990 della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza Barber). Tale sentenza stabilisce che le prestazioni di previdenza professionali versate da un datore di lavoro a un salariato rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 119 del Trattato di Roma (principio dell'uguaglianza di remunerazione per uomini e donne). Un'ulteriore proposta di direttiva (N. 87/309) relativa all'introduzione dell'uguaglianza di trattamento per quanto riguarda le prestazioni per i superstiti e l'età di pensionamento è pronta, tuttavia dovrebbe essere adottata solo tra qualche tempo e autorizzare in particolare alcune soluzioni transitorie riguardo l'età pensionabile.

28

Direttive 79/7 (sistemi legali di sicurezza sociale) e 86/378 (sistemi professionali di sicurezza sociale).

2. Valutazione e sviluppo del sistema attuale della previdenza VSI

La previdenza VSI si trova in un contesto soggetto a cambiamenti. L'evoluzione nell'ambito demografico, economico, sociale e a livello internazionale necessita modifiche dei requisiti in materia di previdenza VSI. Nel presente capitolo presenteremo dapprima queste evoluzioni e le loro ripercussioni più importanti sulla previdenza VSI e, in seguito, svilupperemo gli adeguamenti necessari sulla base di opzioni. Ci si chiederà anche se siano necessarie modifiche fondamentali della concezione dei tre pilastri, ad esempio se una copertura di base debba completare oppure sostituire tale concezione.

21. Requisiti per una previdenza VSI volta verso il futuro

Nei prossimi decenni la **struttura d'età della popolazione svizzera residente** subirà probabilmente modifiche fondamentali: nel 2010 vivranno in Svizzera circa 1,3 milioni di persone di età superiore ai 65 anni contro circa un milione nel 1990. Dall'altro lato vi sarà una diminuzione del numero delle persone potenzialmente attive, vale a dire quelle di età compresa tra i 15 e i 64 anni²⁹. Considerando che i pensionati beneficiano di una parte importante delle prestazioni delle assicurazioni sociali, segnatamente sotto forma di rendite di vecchiaia, di prestazioni complementari e di prestazioni dell'assicurazione malattia, ci si deve attendere un aumento dei costi.

La previdenza VSI deve essere concepita in modo da non essere minacciata da questa evoluzione. Occorre in particolare organizzare il **finanziamento** in modo ottimale **nell'ottica dei costi supplementari connessi con l'evoluzione demografica**.

Nel contempo, constatiamo un cambiamento dei **modi di vivere e di lavorare**. Dopo il forte aumento registrato negli anni ottanta, il numero dei matrimoni è leggermente diminuito nel 1992 e nel 1993. Dall'altro lato, i divorzi, sempre più frequenti, si registrano dopo una durata di matrimonio sempre più corta. Il numero medio delle nascite per donna (tasso di natalità) è fortemente diminuito dal 1965 alla fine degli anni settanta e si è stabilizzato a un livello basso³⁰. Aumenta la percentuale delle economie domestiche composte da una sola persona e quella delle coppie senza figli, mentre diminuisce quella delle economie domestiche composte da famiglie con figli. Vi è inoltre un calo del numero di figli per famiglia.

Il numero di donne che esercita un'attività lucrativa è in aumento. Rispetto agli uomini, esse svolgono molto più frequentemente un'attività a tempo parziale, ma anche la percentuale di uomini occupati a tempo parziale registra un incremento. Mentre le donne riducono il loro grado di occupazione soprattutto quando si devono occupare dei figli, tale fattore è raramente determinante per quanto riguarda gli uomini.

Per quanto attiene alla parità di trattamento tra uomo e donna, il carente o l'insufficiente riconoscimento, da parte della società, del lavoro domestico, educativo o assi-

²⁹ Ufficio federale di statistica. 1992b. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. 1991-2040. Bern, p. 46.

³⁰ Il tasso di natalità globale si situa tra 1,5 e 1,6 (numero medio di figli per donna). Annuario statistico 1995, p. 42.

stenziale non retribuito suscita alcune critiche. Mentre l'attività lucrativa influisce in modo "produttivo" sulla contabilità nazionale, il lavoro non retribuito, pur altrettanto importante, compiuto di regola dalle donne non è preso in considerazione. Nel contempo, l'attuale sistema di sicurezza sociale poggia ampiamente sui concetti tradizionali di famiglia e di carriera professionale. Diversi rami assicurativi sono connessi con l'attività lucrativa (previdenza professionale, assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, assicurazione contro la disoccupazione) nella misura in cui solo le persone attive sono considerate assicurate oppure il diritto dei membri della famiglia parimenti assicurati dipende dal reddito del marito o del padre (esercitante un'attività lucrativa). Le interruzioni dell'attività lucrativa, che frequentemente, per motivi familiari, riguardano le donne, ma imputabili anche alla disoccupazione o al perfezionamento professionale, cagionano perdite riguardo all'estensione delle prestazioni o la cessazione della copertura assicurativa. Frequentemente, il diritto alle prestazioni è connesso con l'attività lucrativa oppure con il reddito proveniente da quest'ultima, per cui le donne sono svantaggiate a causa della ripartizione tradizionale dei ruoli in seno alla famiglia. Pur essendoci cambiamenti relativi all'organizzazione della famiglia, essi non mettono in discussione tale ripartizione dei ruoli: "Generell lässt sich feststellen, dass Ehen und Familien in den letzten Jahrzehnten im Durchschnitt partnerschaftlicher geworden sind. Entscheidungen werden häufiger von beiden Ehepartnern getroffen. (...) Die Grenzen der Partnerschaft zeigen sich heute allerdings in der immer noch stark geschlechtsspezifisch geprägten Verteilung der Haushaltsarbeiten"³¹.

Il diritto costituzionale e il diritto civile hanno tenuto conto dei cambiamenti sopraggiunti nella società. Nel 1981, popolo e Cantoni hanno approvato l'articolo costituzionale "Uguaglianza dei diritti tra uomo e donna" (articolo 4 capoverso 2). Nel 1988 è entrato in vigore il nuovo diritto matrimoniale: l'uomo e la donna hanno gli stessi diritti in seno alla coppia e organizzano liberamente l'unione familiare secondo i loro bisogni e i loro desideri. Ognuno contribuisce al mantenimento della famiglia, sia esercitando un'attività lucrativa, sia svolgendo i lavori di casa, occupandosi dei figli o collaborando nell'azienda del coniuge (articoli 159-163 CC). E' di particolare importanza la possibilità, introdotta il 1° gennaio 1995 giusta l'articolo 22 della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP), che consiste nel trasferire, in caso di divorzio, una parte della prestazione di uscita acquisita da un coniuge durante il matrimonio all'altro coniuge, in particolare alla donna, permettendogli di avere una previdenza professionale adeguata.

Anche nell'ambito della previdenza VSI occorre realizzare la **parità di trattamento tra uomo e donna** ed eliminare le discriminazioni dirette o indirette. Si deve provvedere a che la concezione della previdenza VSI non ostacoli una ripartizione del lavoro tra i partners in seno alla famiglia. Bisogna innanzitutto eliminare gli svantaggi subiti dalle persone che lavorano a tempo parziale.

La 10^a revisione dell'AVS compie un grande passo in questa direzione. Da un lato lo splitting permette a tutte le donne di acquisire un proprio diritto alla rendita, il che riveste molta importanza in particolare dopo un divorzio. Dall'altro lato, con l'introduzione degli accrediti per compiti educativi o assistenziali si sopprime per la prima volta nell'ambito delle assicurazioni sociali la distinzione tra lavoro retribuito e non retribuito.

31

Sommer, J.H. Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch. p. 29.

Il cambiamento generale del modo di vivere, l'individualizzazione dei bisogni di previdenza e la modifica delle esigenze del mercato del lavoro richiedono una **maggiore flessibilità** della previdenza, in particolare nel 2° pilastro.

Anche per questo punto sono già entrate in vigore le prime misure: il libero passaggio integrale in caso di cambiamento d'impiego e la possibilità di utilizzare i fondi del 2° pilastro per la proprietà d'abitazioni quale nuova forma di previdenza.

La previdenza VSI deve inoltre tenere conto delle **modifiche della situazione economica**. Gli esperti prevedono che anche in futuro, o perlomeno nei prossimi anni, un certo numero di persone attive dovrà far fronte alla disoccupazione, per motivi sia congiunturali sia strutturali³². I cambiamenti economici strutturali implicano maggiori esigenze per le persone attive e richiedono un perfezionamento professionale per tutta la vita. Per tali motivi ci si deve attendere un aumento delle interruzioni dell'attività lucrativa.

La previdenza VSI deve essere concepita in modo da poter garantire la protezione previdenziale e **raggiungere lo scopo previdenziale anche se vi sono interruzioni dell'attività lucrativa**.

Vari fattori possono far sì che le persone attive lascino il mondo del lavoro prima di raggiungere l'età di pensionamento prevista nella previdenza per la vecchiaia. Probabilmente, il cambiamento delle strutture economiche accelererà ulteriormente, il che comporterà maggiori esigenze riguardo alla qualifica e alla flessibilità delle persone occupate. Pertanto, i lavoratori più anziani potrebbero maggiormente correre il rischio di perdere il loro posto di lavoro³³. Inoltre, una parte delle persone attive è obbligata, verso la fine della carriera professionale, a cessare l'attività lucrativa per motivi di salute³⁴. Infine, rivestono particolare importanza anche le regolamentazioni dei datori di lavoro relative al pensionamento nonché le preferenze individuali.

Nella previdenza per la vecchiaia, si deve tenere conto dei problemi dei lavoratori più anziani **rendendo più flessibile l'età di pensionamento**³⁵.

L'**economia** e la sicurezza sociale sono strettamente connesse. Recentemente, a livello politico si è discusso in modo approfondito delle possibili incidenze negative della sicurezza sociale sull'economia. Due aspetti sono rilevanti: la redistribuzione dei redditi mediante la sicurezza sociale costituisce una minaccia per l'economia in quanto impone oneri sociali ai lavoratori salariati e ai datori di lavoro? Il fatto che tali oneri sociali gravino sui salari rende poco attraente il lavoro retribuito? Dall'altro lato non si devono ignorare gli elementi positivi della sicurezza sociale: quest'ultima è un fattore essenziale della pace sociale e le sue prestazioni garantiscono il potere di acquisto dei beneficiari.

32 Blatter, N. 1993, Wolter, St. C. 1994, GBI. 1994, Acket, J. W. et al. 1994 (con altri rinvii).

33 Cfr. Bäcker, G., Naegele, G. 1993.

34 Nella fascia d'età 60-65 anni la percentuale di beneficiari di una rendita d'invalidità raddoppia passando da circa il 10% al 20%. Nel 1993, il 15% dei disoccupati di età superiore ai 40 anni hanno dovuto lasciare il loro impiego per motivi di salute (risultati dell'inchiesta svizzera sulla popolazione attiva, Annuario statistico 1995, p. 94 e seg.).

35 Cfr. anche: Daykin, C.D. 1992.

La previdenza VSI deve essere concepita di modo che le **incidenze negative siano ridotte al minimo e quelle positive portate al limite massimo**. Ciò si applica in particolare al contenimento delle ripercussioni dell'invecchiamento demografico.

Vista la sua situazione geografica ed economica, la Svizzera è strettamente connessa con altri Paesi e, di conseguenza, le evoluzioni **a livello internazionale** la riguardano particolarmente. Quale membro del Consiglio d'Europa e dell'OIL, essa si è impegnata con gli Stati membri di tali organizzazioni ad adoperarsi per il progresso sociale. Va da sé che spetta alla Svizzera applicare le convenzioni che ha ratificato.

La Svizzera si sforzerà di ratificare nuove convenzioni e di osservare le raccomandazioni formulate nell'ambito di tali organizzazioni. Riguardo alle modifiche apportate alla previdenza VSI, occorrerà **evitare che insorgano problemi in caso di avvicinamento all'UE**. Inoltre, nell'esame delle possibili modifiche della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità si deve provvedere a che le disposizioni legali svizzere nell'ambito dell'AVS/AI e della previdenza professionale siano compatibili con gli **impegni internazionali** assunti dalla Svizzera.

Gli impegni summenzionati riguardano in particolare la convenzione N. 128 dell'OIL, che chiede in sostanza che tutti i lavoratori salariati, oppure almeno il 75% della popolazione attiva nonché tutti gli abitanti i cui mezzi non superano un certo limite benefico di una protezione e che le rendite per gruppi particolari di famiglie corrispondano a una certa percentuale minima del salario determinante (salario annuo dell'operaio qualificato di sesso maschile o del manovale di sesso maschile con o senza assegni familiari nei due casi). Il tasso di prestazione ammonta al 45% in caso di vecchiaia (marito con moglie all'età di pensionamento) e al 50% in caso d'invalidità (marito con moglie e due figli). Il Codice europeo di sicurezza sociale, del 14 aprile 1964, chiede che i contributi dei lavoratori salariati, compresa la protezione per i membri della famiglia, non superino il 50% dei mezzi necessari per coprire le prestazioni.

Per quanto attiene alle convenzioni bilaterali e multilaterali, nell'ambito dell'attuazione di una o dell'altra opzione esaminata occorrerà provvedere a che le regole adottate si applichino ai cittadini dei Paesi contraenti allo stesso modo di quanto avviene per i cittadini svizzeri, vale a dire che si continui a calcolare le prestazioni secondo le stesse regole applicate per i cittadini svizzeri e che le prestazioni cui hanno diritto i cittadini svizzeri in Svizzera o all'estero spettino di regola nella stessa misura ai cittadini di Paesi contraenti in Svizzera o all'estero.

Anche nell'applicazione della regolamentazione convenuta bisogna, se necessario, rimanere compatibili con la legislazione dell'UE, indipendentemente dall'esito dei negoziati bilaterali in corso e dal fatto che la Svizzera aderirà o meno all'UE. Riguardo alla *coordinazione*, ciò implica che deve essere possibile versare pro rata le prestazioni all'estero³⁶, che il *calcolo delle prestazioni* non deve causare problemi e che occorre conformarsi anche alle prescrizioni dell'UE relative alla *parità di trattamento tra uomo e donna* in tema di assicurazioni sociali e di prestazioni di previdenza nella parte sovraobbligatoria nonché alle disposizioni della Carta sociale dell'UE.

36

La parità di trattamento tra cittadini di un Paese e quelli stranieri risulta direttamente dal diritto internazionale e le nuove prescrizioni dell'UE garantiscono parimenti che le prestazioni complementari si limitano a proteggere le persone che vivono in Svizzera.

L'OCSE ha esaminato varie proposte avanzate da esperti nonché riforme attuate in diversi Paesi. Essa rimane del parere che i sistemi statali di rendite svolgeranno un ruolo determinante anche in futuro. Per quanto concerne la tendenza di ricorrere sempre più al settore privato per compensare le risorse più limitate dei sistemi di rendite pubblici³⁷, essa sottolinea in particolare le conseguenze sull'economia e sulla società³⁸. Per quel che concerne il finanziamento dei sistemi di rendite pubblici, l'OCSE non sconsiglia di regola nessuna strategia di riforma, nonostante le conseguenze di taluni metodi sembrano problematiche³⁹ o in parte non ancora note⁴⁰. Essa ritiene tuttavia che nessuna di tali strategie possa dare da sola una soluzione soddisfacente a medio o a lungo termine. Per tale motivo essa è del parere che si potrà evitare d'imporre un onere troppo pesante alle future generazioni di persone attive utilizzando con efficacia tutte le strategie disponibili. Riguardo all'attuazione di riforme, l'organizzazione considera importante il coordinamento tra le disposizioni del settore pubblico e quelle del settore privato⁴¹ e indispensabile un migliore coordinamento tra la politica fiscale e i sistemi di sicurezza sociale⁴². Essa ritiene infine che sia opportuno tenere conto della capacità di adattamento molto limitata di taluni gruppi di persone anziane nonché di persone cui mancano pochi anni per raggiungere l'età di pensionamento⁴³.

Non bisogna inoltre dimenticare che una riduzione delle prestazioni nell'ambito delle assicurazioni sociali sarebbe in contrasto con l'evoluzione generale nei Paesi d'Europa occidentale caldeggiata sia dal Consiglio d'Europa⁴⁴ sia dall'Unione Europea⁴⁵. Si deve sottolineare che, ratificando il Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti economici, sociali e culturali, la Svizzera si è impegnata ad eliminare progressivamente le disparità di trattamento tra cittadini di un Paese e quelli stranieri mediante revisioni di leggi interne oppure convenzioni internazionali di coordinamento.

La previdenza VSI deve essere concepita in modo da poter raggiungere il suo obiettivo in materia di prestazioni anche a lungo termine.

Al riguardo, è evidente che si debba trovare una soluzione ottimale tra le prestazioni auspicabili e le altre esigenze menzionate.

37 Cfr. al riguardo: OCSE, 1992b, in particolare Howard Young, *Retraites privées et niveau de vie*, p. 59 e segg. e Leslie Hannah, *Croissance et structure de régimes privés dans les pays de l'OCDE: analogies et différences*, p. 25 e segg.

38 OCSE, 1988a, p. 115.

39 Ad es. procedere nel contempo a una diminuzione dei contributi versati alle assicurazioni sociali e a un aumento dell'imposta sulle persone fisiche oppure dell'IVA (OCSE 1988a, p. 106).

40 Cfr. OCSE 1988a, p. 107, riguardo all'estensione della base di calcolo dei contributi a taluni o a tutti gli elementi del valore aggiunto.

41 OCSE 1994, p. 16.

42 OCSE 1988a, p. 15. L'OCSE ritiene anche che una migliore conoscenza dei rapporti tra politica fiscale e politica in materia di pensionamento permetterebbe di apprezzare maggiormente la situazione economica dei beneficiari di rendite di vecchiaia rispetto alle persone attive.

43 OCSE 1988a.

44 Nei testi quali il Codice europeo di sicurezza sociale (cfr. capitolo 70, 3° paragrafo) o la Carta sociale europea (firmata ma non ratificata dalla Svizzera).

45 Nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nel Programma d'azione per quanto riguarda l'attuazione della Carta summenzionata nonché in particolare nella raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

22. Mandato costituzionale e copertura del fabbisogno vitale nel sistema delle rendite secondo la concezione dei tre pilastri

Presentiamo qui di seguito due modelli di base nell'ambito delle prestazioni della concezione dei tre pilastri: quello che comporta modifiche volte a colmare le lacune esistenti per raggiungere un nuovo obiettivo costituzionale ("gerarchia degli obiettivi") e quello di un sistema imperniato sul mandato costituzionale ("mandato costituzionale"). In primo luogo, l'attuale sistema delle rendite secondo la concezione dei tre pilastri sarà esaminato sulla base del mandato costituzionale e saranno esposte le possibili modifiche nell'ottica delle opzioni "mandato costituzionale" e "gerarchia degli obiettivi". In seguito, si discuterà dell'adattamento del sistema delle rendite all'evoluzione economica e, infine, saranno presentate le modifiche rese necessarie dalla nostra analisi, ma che dovranno essere attuate indipendentemente dall'opzione scelta.

221. Sistema delle prestazioni

221.1 Sistema delle prestazioni secondo l'opzione "mandato costituzionale"

Giusta l'articolo 34^{quater} capoverso 2 Cost., le rendite dell'AVS e dell'AI devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale. Tale mandato costituzionale non è valido in modo assoluto; esso è applicato solo nel caso normale, vale a dire all'insorgenza dei rischi di vecchiaia, decesso del coniuge che provvede al sostentamento oppure invalidità. Se vi si aggiungono altri rischi quali il bisogno di cure, non è compito delle rendite del 1° pilastro coprire l'accresciuto fabbisogno vitale. Inoltre, l'obiettivo delle prestazioni è limitato alle rendite complete⁴⁶ e, infine, la disposizione costituzionale introdotta in occasione della votazione popolare del 3 dicembre 1972 parte dal principio che tale scopo in materia di prestazioni può essere raggiunto solo progressivamente⁴⁷, motivo per cui sono versate prestazioni complementari fintanto che le rendite dell'AVS e dell'AI non coprono il fabbisogno vitale.

Nel messaggio concernente la concezione dei tre pilastri, il Consiglio federale si esprime nel modo seguente riguardo al concetto del fabbisogno vitale: "Con esso non si deve intendere il solo minimo vitale biologico, al di sotto del quale una persona è in pericolo per la vita o per la salute, ma un importo maggiore, "proporzionato alle condizioni presenti e che assicura alle persone anziane un genere di vita semplice, ma lo stesso degno di un essere umano". (Rapporto della Commissione di studio dei problemi della vecchiaia, p. 161). Essi mezzi possono variare un poco da una persona all'altra; perciò il controprogetto prevede la copertura del fabbisogno vitale in modo adeguato e non in modo assoluto. Questa espressione lascia al legislatore un certo margine di manovra"⁴⁸. E' pertanto chiaro che il fabbisogno vitale adeguato non può essere fissato in modo scientifico, ma che si tratta piuttosto di un limite stabilito a livello politico.

A quale livello bisogna però fissare il fabbisogno vitale adeguato? Si possono prendere in considerazione come paragone i limiti di reddito applicati in vari ambiti: le disposizioni relative alle prestazioni complementari, le direttive della Conferenza svizzera

46 Messaggio del Consiglio federale del 10.11.1971, FF 1971 II 1226.

47 op. cit. p. 1223.

48 op. cit. p. 1226.

delle istituzioni d'assistenza sociale (CSIAS) e i redditi minimi in materia di diritto sull'esecuzione. Tale paragone mostra che questi ultimi sono chiaramente al di sopra delle attuali rendite minime mensili dell'AVS. Secondo i nostri calcoli, esse dovrebbero ammontare da 1560 franchi a 1860 franchi per poter coprire il fabbisogno vitale in modo adeguato⁴⁹. E' pertanto chiaro che il 1° pilastro non adempie attualmente il proprio mandato costituzionale.

Considerando che il fabbisogno vitale si situa approssimativamente al livello dell'attuale rendita massima (1940 franchi), il mandato costituzionale potrebbe essere adempito solo se la rendita minima fosse aumentata fino all'importo dell'attuale rendita massima. La copertura del fabbisogno vitale non rappresenta però solo il limite inferiore, bensì anche quello superiore per le prestazioni del 1° pilastro. Di conseguenza, si dovrebbe almeno ridurre fortemente l'attuale rapporto tra rendita minima e rendita massima o, addirittura, introdurre una rendita unica. Ne consegue che, nei casi normali, le prestazioni complementari non avrebbero più nessuna funzione.

Il mandato costituzionale per il 1° e il 2° pilastro consiste nel **mantenere il precedente tenore di vita**. Finora si considerava che le rendite dell'AVS e della previdenza professionale dovevano raggiungere complessivamente circa il 60% del reddito annuo lordo⁵⁰. Attualmente, si può sì partire dal principio che una percentuale sostitutiva del 60% permette di mantenere in linea generale il precedente tenore di vita. In tal modo, il reddito medio delle economie domestiche composte da beneficiari di rendite – e sia da una che da due persone – ammonta al 60% del reddito medio delle economie domestiche in cui non vi sono beneficiari di rendite; in media, i redditi delle economie domestiche composte da titolari di rendite coprono appena le spese⁵¹. Tuttavia, tale considerazione non è valida per le economie domestiche con reddito più basso. Per i redditi corrispondenti più o meno al fabbisogno vitale adeguato non è determinante la percentuale sostitutiva, bensì il livello assoluto delle rendite: se i mezzi finanziari disponibili di un'economia domestica sono al di sotto di tale limite, essa deve essere considerata come conseguente un reddito basso oppure povera.

Tuttavia, anche per le categorie di reddito un po' più alte una percentuale sostitutiva del 60% è insufficiente. Per le spese di una simile economia domestica esistono le cifre relative al budget delle economie domestiche che non sono composte da beneficiari di rendite. Anche in questo caso le entrate coprono appena le spese. In altre parole, in questo ambito le rendite non possono essere sostanzialmente inferiori al reddito senza che vi siano notevoli lacune riguardo al reddito. Per tale motivo per le categorie di reddito inferiori ci si deve basare su una percentuale sostitutiva dell'80%.

La **previdenza individuale** deve coprire altri bisogni, ma non si definisce direttamente un obiettivo in materia di prestazioni. Ci si può tuttavia chiedere in quale misura la previdenza individuale debba essere specialmente incentivata mediante provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà.⁵² Attualmente, per le persone che esercitano un'attività dipendente si preferisce, dal profilo fiscale, la previdenza individuale vincolata (pilastro 3a), indipendentemente dalle prestazioni del loro 2° pilastro che vanno al di là dell'ambito obbligatorio. I lavoratori salariati che non dispongono di una previdenza professionale perché non rientrano nella parte obbligatoria e non si sono neanche assicurati facoltativamente nell'ambito del 2° pilastro o non

49 Cfr. allegato A4.

50 Messaggio del 10.11.1971, FF 1971 II 1229.

51 Indagini sul consumo 1990 – 1992 dell'Ufficio federale di statistica.

52 Art. 34^{quater} cpv. 6 Cost.

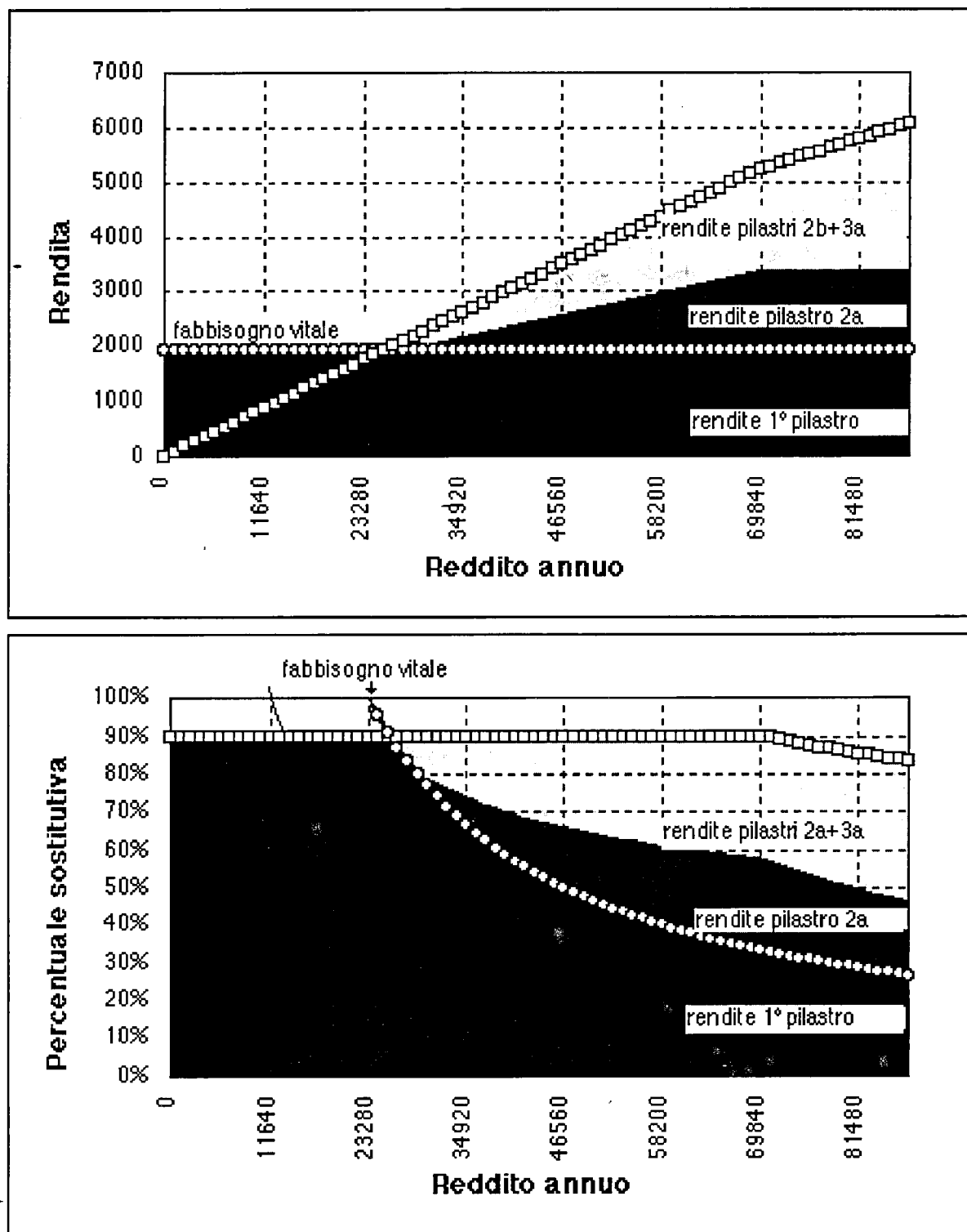
hanno potuto farlo possono, analogamente agli indipendenti, costituire una previdenza nel pilastro 3a per compensare l'assenza del loro 2° pilastro.

Tuttavia, nell'ottica di un concetto globale, si deve attualmente stabilire anche un limite superiore per il promovimento della previdenza individuale con provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà. Per le persone esercitanti un'attività lucrativa, tale limite deve tenere conto dell'obiettivo che consiste nel raggiungere, all'età del pensionamento, una **percentuale sostitutiva pari al massimo al 90%** fino a un reddito di 69 840 franchi. Nel suo rapporto sulla fissazione delle prestazioni delle assicurazioni sociali secondo il salario lordo o netto ("Über die Bemessung der Sozialversicherungsleistungen nach dem Brutto- oder Nettolohn" [1980]), l'UFAS è giunto alla conclusione che per evitare un sovrindennizzo sarebbe probabilmente adeguato fissare per la prestazione massima un limite del 95% del presunto guadagno annuo perso. Pertanto, con l'entrata in vigore della LPP si dovrebbe considerare d'ora innanzi come adeguato un tasso del 90%. Per le categorie di reddito superiori, le prestazioni del 1° e del 2° pilastro nonché quelle del pilastro 3a per le persone che esercitano un'attività dipendente non devono superare, complessivamente, il limite attualmente valido per gli indipendenti. Per i redditi superiori a 69 840 franchi ciò implica una diminuzione della percentuale sostitutiva.

Per realizzare il mandato costituzionale si dovrebbe in primo luogo aumentare notevolmente le rendite del 1° pilastro per le persone con reddito medio o basso. Nelle considerazioni esposte di seguito partiamo dal principio che il mandato costituzionale sarebbe adempito se fosse introdotta una rendita unica il cui importo sia pari a quello dell'attuale rendita massima. L'illustrazione 22/1 mostra l'attuale sistema delle prestazioni e quello secondo l'opzione "mandato costituzionale". Le altre rendite del 1° pilastro corrisponderebbero alle "rendite 1° pilastro mandato costituzionale". Contemporaneamente, le prestazioni complementari non dovrebbero più colmare le lacune esistenti tra le rendite AVS/AI e il fabbisogno vitale. L'introduzione di rendite AVS/AI che coprano il fabbisogno vitale permetterebbe di rialzare il livello dell'intero sistema delle rendite AVS/AI/LPP di modo da sopprimere l'attuale funzione di copertura del fabbisogno vitale assunta dalle rendite LPP. Affinché la percentuale sostitutiva non aumenti troppo per le categorie di reddito inferiori, si potrebbe aumentare la deduzione di coordinazione nella LPP di modo che la parte obbligatoria inizi a partire da un reddito (Fr. 29 100) per cui la percentuale sostitutiva della sola rendita AVS/AI sia inferiore all'80%.

Il pilastro 3a si limiterebbe a colmare la lacuna tra il 2° pilastro (pilastro 2a e, eventualmente, 2b) e la percentuale sostitutiva del 90% fino a un importo massimo di 69 840 franchi oppure, per le categorie di reddito superiori, a colmare la lacuna tra il 2° pilastro (pilastro 2a e, eventualmente, 2b) e le attuali prestazioni massime valide per gli indipendenti.

Illustrazione 22/1: sistema attuale delle prestazioni e quello secondo l'opzione "mandato costituzionale"



221.2 Sistema delle prestazioni secondo l'opzione "gerarchia degli obiettivi"

L'articolo 34^{quater} Cost. non prevede nessun ordine di priorità tra gli obiettivi della copertura del fabbisogno vitale e del mantenimento del tenore di vita precedente. Tutta-

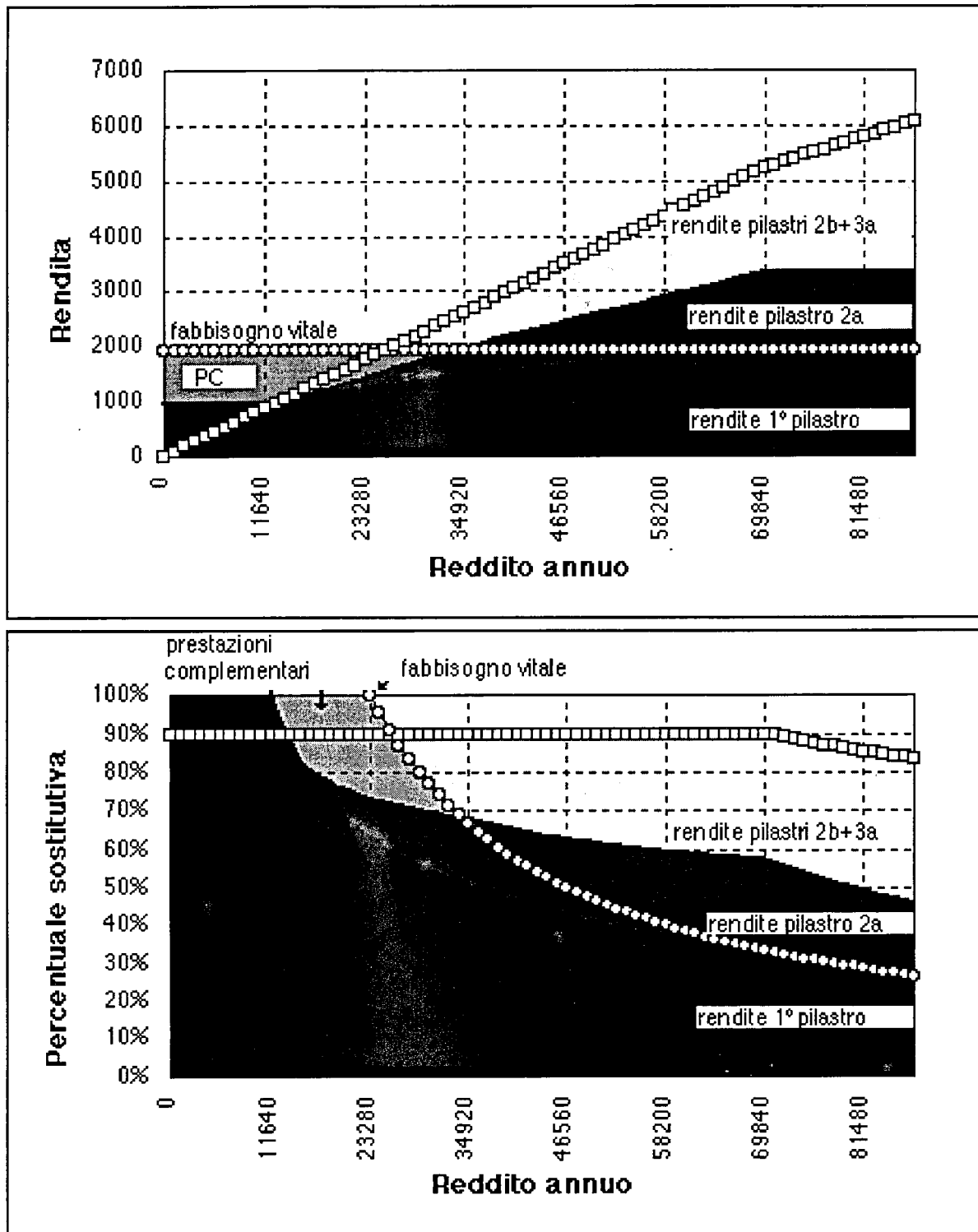
via, il sistema attuale si riferisce implicitamente a una gerarchia degli obiettivi⁵³. La copertura del fabbisogno vitale è un obiettivo prioritario e deve essere garantita per tutti. Solo in secondo luogo bisogna garantire il mantenimento del tenore di vita precedente. Infine, si deve prendere in considerazione i bisogni che vanno al di là di tali esigenze. In altre parole, la copertura del fabbisogno vitale è prioritaria rispetto agli altri due obiettivi, dei quali si dovrà parimenti tenere conto per quanto possibile. L'opzione "gerarchia degli obiettivi" considera la previdenza VSI come **sistema globale** nel quale i diversi pilastri devono completarsi in modo giudizioso nella gerarchia degli obiettivi esposta. Anche le rendite del 2° e del 3° pilastro devono contribuire, se necessario, a coprire il fabbisogno vitale.

L'illustrazione 22/2 mostra l'attuale sistema delle prestazioni e quello secondo l'opzione "gerarchia degli obiettivi". Le rendite del 1° pilastro rimangono al livello attuale. La deduzione di coordinazione nel 2° pilastro (LPP) è diminuita di modo che la parte obbligatoria inizi a partire da un reddito (15 520 franchi) per cui la percentuale sostitutiva delle sole rendite AVS/AI sia inferiore all'80%. In tal modo, per quanto riguarda le categorie di reddito più basse le prestazioni complementari all'AVS e all'AI colmano, come finora, le lacune esistenti tra le rendite e il fabbisogno vitale. Considerando che il 2° pilastro obbligatorio inizia già per i redditi bassi, le prestazioni complementari non devono più svolgere il loro compito e il 2° pilastro assume la funzione di copertura del fabbisogno vitale. Il pilastro 3a si limita a colmare la lacuna tra il 2° pilastro (pilastro 2a e, eventualmente, 2b) e una percentuale sostitutiva massima del 90% fino a un reddito di 69 840 franchi.

53

Le prestazioni complementari sono quindi versate solo a condizione che tutte le altre entrate (quindi anche le rendite del 2° e del 3° pilastro) non siano sufficienti per coprire il fabbisogno vitale.

Illustrazione 22/2: sistema attuale delle prestazioni e quello secondo l'opzione "gerarchia degli obiettivi"



222. Incidenze dell'opzione "mandato costituzionale"

222.1 Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 1° pilastro

L'introduzione di una rendita unica⁵⁴ cagionerebbe una **profonda trasformazione del sistema dell'AVS**: il sistema della rendita unica implica che tutte le persone con la stessa durata di assicurazione riceverebbero una rendita di uguale importo indipendentemente dal loro reddito proveniente dall'attività lucrativa. Un'equivalenza individuale, vale a dire il fatto che i contributi individuali corrispondano alle rendite future, equivalenza che già attualmente esiste solo in parte, non sarebbe più affatto possibile a meno di prelevare un contributo unico. La fissazione di tale importo sarebbe di regola lasciata al libero apprezzamento del legislatore.

Considerando che l'importo della rendita non dipenderebbe da quello dei contributi, il finanziamento della rendita unica diventerebbe un puro sistema di trasferimento: i contributi AVS/AI non avrebbero più il carattere di contributi assicurativi, bensì quello d'imposte. Ne conseguirebbe che si cercherebbero possibilità di risparmio per i contributi AVS. Qualora questi non avrebbero più nessun effetto sulle rendite, ne risulterebbe un importante ripiegamento sull'economia sommersa. Tale fenomeno si manifesterebbe in particolare nell'ambito delle attività lucrative svolte a titolo accessorio e delle retribuzioni di poco conto. Non si potrebbe pertanto escludere che le regole di comportamento in materia di pagamenti siano meno rispettate. Tale situazione renderebbe più onerosa l'esecuzione della legge e causerebbe un crescente deficit delle entrate per l'AVS nonché per i rami assicurativi connessi con quest'ultima. Potrebbe pertanto essere necessario aumentare l'aliquota di contribuzione dell'AVS anche indipendentemente dalla questione della fissazione di un limite massimo per i contributi.

In modo indiretto e piuttosto a medio o a lungo termine l'introduzione di una rendita unica potrebbe avere altre incidenze:

- Si rafforzerebbe la pressione per giungere alla **fissazione di un limite massimo dei contributi**. Tale limite massimo esiste già nella previdenza professionale obbligatoria, nell'assicurazione contro la disoccupazione e nell'assicurazione contro gli infortuni nonché nella maggior parte degli altri Stati. Esso non solo indebolirebbe considerevolmente l'idea di solidarietà, ma cagionerebbe anche, a seconda dell'importo limite, importanti perdite di contributi. Ad esempio, il 9% delle persone sottoposte all'obbligo contributivo trarrebbe profitto della fissazione di un limite massimo corrispondente all'importo massimo del guadagno assicurato nell'assicurazione contro gli infortuni (97 200 franchi). Ne risulterebbe, solo per l'AVS, una perdita di contributi dell'8,5% pari a 1600 milioni di franchi, che dovrebbe essere compensata con l'aumento del 7 per mille del salario dell'aliquota di contribuzione per tutti gli assicurati.

- Inoltre, bisognerebbe attendersi che siano richieste **eccezioni**. Come nel diritto fiscale attuale, la soppressione dell'effetto dei contributi sulle rendite cagionerebbe interventi volti ad escludere dal salario determinante taluni elementi di reddito, causando una diminuzione dell'intero sostrato dei contributi. Si potrebbe parimenti immaginare che talune categorie di persone (coniugi senza attività lucrativa, persone invalide, disoccupate, ecc.) siano di regola esonerate dall'obbligo di versare i contributi. L'introduzione di una rendita unica dello stesso importo della rendita massima attuale permetterebbe di semplificare il sistema delle prestazioni e di realizzare in gran parte il mandato costituzionale. Tuttavia, questo non significa che anche le **prestazioni**

⁵⁴ La rendita unica è stata già sovente oggetto di discussione, cfr. Ufficio federale delle assicurazioni sociali 1993.

complementari diventano superflue. I costi in materia di PC per le persone che vivono a casa potrebbero essere ridotti di circa l'80% in caso d'introduzione della rendita unica, ma per le persone che vivono in case o ricoveri il potenziale di risparmio in materia di PC si aggirerebbe solo sul 25%. In quale misura tali risparmi avrebbero un effetto anche a lungo termine? Ciò dipenderebbe sostanzialmente dall'adeguamento della rendita unica all'evoluzione economica. Se tale rendita fosse adattata solo all'evoluzione dei prezzi, le spese per le PC aumenterebbero probabilmente più rapidamente di quanto avverrebbe in caso di adeguamento all'attuale indice misto⁵⁵.

I **costi** della rendita unica sarebbero tuttavia considerevoli.

Tabella 222/1: ripercussioni finanziarie della rendita unica dello stesso importo della rendita massima attuale (1940 franchi)

AVS	37 00 mio. fr.
AI	840 mio. fr.
PC	- 840 mio. fr.
Totale	3700 mio. fr.

Tale stima si basa sul fatto che il limite massimo delle rendite per coniugi è mantenuto al 150% della rendita per persone sole. Qualora tale limite massimo fosse soppresso, bisognerebbe considerare costi supplementari per un importo di **3400 milioni di franchi**.

222.2 Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 2° pilastro

L'introduzione di una rendita AVS/AI che copra il fabbisogno vitale permetterebbe di rialzare il livello dell'intero sistema delle rendite del 1° e del 2° pilastro. L'attuale funzione delle rendite LPP, che consiste nella copertura del fabbisogno vitale in particolare per le persone con reddito modesto, sarebbe soppressa di modo che il 2° pilastro potrebbe limitarsi ad adempiere il suo mandato costituzionale vero e proprio. Dall'altro lato sarebbe opportuno provvedere a che la percentuale sostitutiva non aumenti troppo per le categorie di reddito inferiori. Si potrebbe evitare tale rialzo aumentando la **deduzione di coordinazione** nella LPP di modo che l'assoggettamento obbligatorio inizi a partire da un reddito minimo più elevato rispetto a quello attuale. Ciò significa tuttavia che il limite minimo per entrare nel 2° pilastro sarebbe parimenti rialzato e che i lavoratori salariati che conseguono un reddito modesto sarebbero meno numerosi a beneficiare della protezione previdenziale del 2° pilastro di quanto non avvenga attualmente. Dall'altro lato, proprio questi ultimi trarrebbero vantaggio dell'introduzione di una tale rendita massima AVS/AI di modo che non dovrebbero più essere obbligatoriamente assoggettati alla LPP. Per coloro che lavorano a tempo parziale, si dovrebbe inoltre adeguare la deduzione di coordinazione al grado di occupazione affinché essi beneficino parimenti della percentuale sostitutiva più elevata.

Nell'ambito della LPP, l'aumento della deduzione di coordinazione comporterebbe una diminuzione dei costi. Inversamente, gli altri miglioramenti proposti nell'ambito della copertura assicurativa (aumento dell'accredito di vecchiaia medio per le persone che

rimangono assicurate nella LPP, adattamento delle rendite all'evoluzione economica⁵⁶) sarebbero molto dispendiosi.

Tuttavia, tali importanti miglioramenti relativi alle prestazioni del 2° pilastro sarebbero efficaci solo poco a poco (e completamente in generale dopo una durata di assicurazione di 40 anni) se fossero finanziati mediante capitalizzazione. Se, invece, l'adeguamento delle rendite di vecchiaia al rincaro fosse finanziato, ad esempio, secondo il sistema di ripartizione degli oneri (a titolo di spese) o di ripartizione dei capitali di copertura, non risulterebbero termini di transizione per questo miglioramento delle prestazioni.

222.3 Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 3° pilastro

Il livello dell'intero sistema delle rendite del 1° e del 2° pilastro sarebbe rialzato (cfr. numero 221.1) di modo che soprattutto le persone con reddito modesto raggiungerebbero una percentuale sostitutiva di almeno l'80% dell'ultimo reddito, mentre per le categorie di reddito più elevate tale tasso sarebbe solo leggermente più alto. Di conseguenza, il bisogno di una copertura complementare nell'ambito della previdenza individuale vincolata potrebbe tutt'al più diminuire leggermente di modo che si potrebbe ricorrere al pilastro 3a nella stessa misura di quanto avviene attualmente, specie per le persone attive che non dispongono di una previdenza nel 2° pilastro, come gli indipendenti. Per tali persone la previdenza del pilastro 3a manterrebbe la sua importanza in quanto sostituisce quella carente del 2° pilastro. In linea generale il pilastro 3a dovrebbe però essere limitato al livello per il quale la percentuale sostitutiva proveniente dal 1° e dal 2° pilastro nonché dal pilastro 3a raggiunge al massimo il 90%.

223. Incidenze dell'opzione "gerarchia degli obiettivi"

223.1 Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 1° pilastro

Il mandato costituzionale riflette l'obiettivo degli autori della Costituzione volto a garantire alle persone anziane o invalide un'esistenza degna. Negli ultimi anni sono state adottate importanti modifiche di legge nell'ambito del 1° pilastro. Tali modifiche, che sono già per la maggior parte entrate in vigore, hanno notevolmente migliorato o miglioreranno ancora le prestazioni del 1° pilastro⁵⁷.

L'obiettivo della copertura del fabbisogno vitale può essere raggiunto se si tiene conto non solo delle rendite dell'AVS e dell'AI, bensì anche delle prestazioni complementari. Per tale motivo **i miglioramenti generali delle prestazioni del 1° pilastro non sono prioritari per noi.**

Tuttavia, per potere raggiungere l'obiettivo della copertura del fabbisogno vitale tanto con le rendite quanto con le prestazioni complementari, altre lacune devono essere colmate sia nell'ambito delle rendite sia in quello delle prestazioni complementari.

⁵⁶ Cfr. numero 23.

⁵⁷ Entrata in vigore della 2ª revisione delle PC (1987), modificazione dell'articolo 33^{ter} LAVS (1992), decreto federale concernente il miglioramento delle prestazioni AVS e AI e il loro finanziamento (1994), entrata in vigore della 10ª revisione dell'AVS (1997), trasferimento delle rendite in corso nel nuovo sistema (2001).

Si osserva una prima lacuna nell'ambito della **fissazione di un reddito determinante per la rendita**. Tutti i redditi sono rivalutati con lo stesso fattore. Tale metodo forfettario causa però distorsioni quando vi sono periodi in cui l'attività lucrativa è stata interrotta e in caso di evoluzione irregolare della carriera salariale individuale. In realtà, l'attuale metodo di rivalutazione sfavorisce soprattutto le categorie seguenti:

- le donne che hanno interrotto la loro attività lucrativa per svolgere compiti assistenziali,
- i lavoratori salariati stranieri che ritornano nel loro Paese di origine prima di raggiungere l'età di pensionamento,
- le persone che, negli ultimi anni prima del raggiungimento dell'età di pensionamento, conseguono redditi meno elevati rispetto agli anni precedenti.

Si potrebbero eliminare tali distorsioni passando dall'attuale rivalutazione forfettaria a una **rivalutazione annua dei redditi**. Tale metodo consiste nel determinare per ogni anno un fattore di rivalutazione particolare. I redditi risalenti a un periodo più lontano sarebbero pertanto maggiormente rivalutati rispetto a quanto avviene attualmente, mentre i redditi più recenti lo sarebbero in minor misura.

La rivalutazione annua dei redditi non causa quindi un'estensione generale delle prestazioni nell'AVS/AI, bensì una presa in considerazione più equa dei redditi nel calcolo della rendita. Nel messaggio concernente la 9ª revisione dell'AVS, il Consiglio federale definiva già la rivalutazione annua il "metodo più esatto e più chiaro". Alla fine però, esso si è pronunciato contro tale metodo perché ritenuto troppo complicato⁵⁸. Attualmente, tale argomento non è più valido in quanto l'odierno livello tecnico delle casse di compensazione AVS permette loro di procedere alla rivalutazione annua dei redditi senza grossi problemi amministrativi.

Il passaggio dalla rivalutazione forfettaria alla rivalutazione annua comporterebbe a lungo termine costi supplementari di 500 milioni di franchi, ciò che corrisponde al 2% delle spese globali. Tuttavia, l'effetto dei costi supplementari si farebbe sentire solo dopo un periodo di transizione abbastanza lungo.

Si pone infine il problema dell'**adeguamento periodico delle rendite all'evoluzione economica**⁵⁹.

223.2 Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 2° pilastro

Nell'opzione "gerarchia degli obiettivi", la **garanzia della previdenza di persone con reddito modesto** mediante la previdenza professionale riveste una particolare importanza in quanto per tali redditi il 2° pilastro assume in più la funzione di copertura del fabbisogno vitale.

I lavoratori salariati il cui reddito annuo è inferiore all'importo della deduzione di coordinazione (23 280 franchi) non sono assoggettati alla LPP. Ne risulta che, sovente, essi non dispongono della previdenza nell'ambito del 2° pilastro. Tale situazione riguarda in particolare le persone che esercitano un'attività lucrativa a tempo parziale, soprattutto donne, o coloro che lavorano per più datori di lavoro. Inoltre, si deve partire dal princi-

58 FF 1976 III 20.

59 Cfr. numero 23.

pio che, per le categorie di reddito inferiori, l'obiettivo del mantenimento del tenore di vita precedente può essere adempito solo se le prestazioni del 1° e del 2° pilastro raggiungono complessivamente almeno l'80% dell'ultimo reddito (cfr. numero 221.1). Si può realizzare tale miglioramento delle prestazioni diminuendo la deduzione di coordinazione per l'entrata nella previdenza minima obbligatoria cosicché, da un lato, un più grande numero di persone esercitanti un'attività lucrativa avrà accesso al 2° pilastro e, dall'altro lato, il salario coordinato, determinante per l'importo delle prestazioni, sarà aumentato in modo più mirato per gli assicurati con reddito modesto. Inoltre, per le persone che lavorano a tempo parziale bisogna tenere conto del grado di occupazione. Le incidenze di un miglioramento corrispondente delle prestazioni sulla previdenza estesa del pilastro 2b non possono essere esposte in modo definitivo in quanto in tale ambito le prestazioni variano talvolta in modo considerevole a seconda dell'istituto di previdenza. Nondimeno, un aumento delle prestazioni nell'ambito del pilastro 2a tenderà ad alleggerire il pilastro 2b.

223.3 Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 3° pilastro

Le persone che, a seconda del loro bisogno, dispongono di una previdenza insufficiente nel 2° pilastro o non ne hanno alcuna possono completare la loro previdenza con la previdenza individuale vincolata del pilastro 3a. Questa soluzione è importante nella misura in cui tali persone possono completare in tal modo la loro previdenza inesistente oppure insufficiente del pilastro 2b fino a una percentuale sostitutiva del 90% dell'ultimo reddito. Già attualmente tale forma di previdenza riveste importanza praticamente solo per i lavoratori salariati che percepiscono un salario almeno medio e per gli indipendenti senza 2° pilastro. L'opzione in questione dovrebbe pertanto avere poche incidenze sul pilastro 3a.

224. Valutazione delle opzioni "mandato costituzionale" e "gerarchia degli obiettivi"

L'**adattamento del sistema attuale al mandato costituzionale** sarebbe connesso con un forte rialzo delle rendite del 1° pilastro per le categorie di reddito inferiori (opzione "mandato costituzionale"). Tale aumento avrebbe le incidenze seguenti:

- Il principio dell'assicurazione nel 1° pilastro sarebbe ulteriormente indebolito oppure totalmente abbandonato. Vi è il pericolo di un ripiegamento sull'economia sommersa, il che cagionerebbe una riduzione dei versamenti contributivi.
 - Il 1° pilastro sarebbe potenziato a scapito del 2° pilastro e, di conseguenza, il sistema di ripartizione degli oneri sarebbe rafforzato a scapito di quello di capitalizzazione. Tale potenziamento, che causa, soprattutto in periodi d'invecchiamento demografico, una forte dinamica dei costi e incidenze economiche indesiderate, era previsto nell'iniziativa popolare "per il potenziamento dell'AVS e dell'AI", respinta in votazione popolare il 25 giugno 1995.
 - Globalmente, il volume delle prestazioni dovrebbe essere aumentato in modo sostanziale e l'onere supplementare che ne risulterebbe per l'economia e i poteri pubblici è problematico, perlomeno al momento.
-

• Nonostante tali spese supplementari, non si potrebbe rinunciare alle prestazioni complementari. Le rendite⁶⁰ del 1° pilastro coprirebbero i rischi di vecchiaia, decesso del coniuge che provvede al sostentamento e invalidità, ma non i rischi supplementari come il bisogno di cure. In tali casi le prestazioni complementari sarebbero indispensabili anche in futuro e dovrebbero essere definitivamente ancorate nella Costituzione.

Considerando che la realizzazione del mandato costituzionale implicherebbe importanti difficoltà e avrebbe incidenze indesiderate, riteniamo che si debba rinunciare in un prossimo futuro a **rendere conforme il principio dei tre pilastri al mandato costituzionale.**

Si può continuare a sviluppare il sistema attuale fondandosi su una nuova interpretazione dello scopo costituzionale (opzione "gerarchia degli obiettivi"). E' vero che il numero di beneficiari di rendite che hanno bisogno delle prestazioni complementari diminuisce nettamente se l'importo della rendita aumenta: al 40% delle persone beneficiarie di una rendita AVS minima sono concesse prestazioni complementari, mentre solo il 5% circa di esse riceve tali prestazioni se dispone di una rendita massima⁶¹. Tuttavia, tutte le persone cui è concessa solo una rendita minima del 1° pilastro sono lungi dal disporre solo del fabbisogno vitale. Lo mostra anche il fatto che le spese supplementari cagionate da un aumento della rendita minima sono nettamente superiori ai risparmi conseguiti nell'ambito delle prestazioni complementari.

Una nuova interpretazione dello scopo costituzionale significherebbe che la concezione dei tre pilastri si rifà alla gerarchia degli obiettivi che esiste implicitamente nel sistema attuale: la copertura del fabbisogno vitale sarebbe pertanto prioritaria rispetto al mantenimento del tenore di vita precedente e ai bisogni che vanno al di là di tali esigenze. I pilastri si completano quindi in modo giudizioso: anche le rendite del 2° e del 3° pilastro devono, per quanto necessario, contribuire a coprire il fabbisogno vitale e, qualora non fossero sufficienti, le prestazioni complementari colmano le lacune finanziarie. Le prestazioni complementari devono assumere compiti duraturi, in particolare quando le persone hanno bisogno di cure (cfr. al riguardo il numero 243.3), per cui è necessario ancorarle definitivamente nella Costituzione. In proposito si potrebbe esaminare nel contempo in quale misura si debba ancorare nel diritto positivo da un lato una nuova armonizzazione degli obiettivi delle prestazioni del 1° pilastro, della previdenza professionale e delle prestazioni complementari e, dall'altro lato, una definizione della funzione delle prestazioni complementari in caso di bisogno di cure.

Per raggiungere l'obiettivo di garantire l'esistenza mediante i tre pilastri e le prestazioni complementari, bisogna colmare varie lacune esistenti nel sistema attuale:

- riguardo alla fissazione della rendita, i redditi determinanti devono essere sottoposti a una rivalutazione annua;
- la deduzione di coordinazione nel 2° pilastro (LPP) deve essere ridotta di modo che l'assicurazione obbligatoria inizi laddove la percentuale sostitutiva delle sole rendite AVS/AI sia inferiore all'80%;

⁶⁰ Rendite complete.

⁶¹ Calcoli non pubblicati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

- infine, il pilastro 3a deve limitarsi a colmare la lacuna tra il 2° pilastro (pilastro 2a e, eventualmente, 2b) e un tasso sostitutivo massimo del 90% fino a un reddito di 69 840 franchi.

Raccomandiamo di continuare lo **sviluppo della concezione dei 3 pilastri** sulla base di una **nuova interpretazione del mandato costituzionale**.

23. Adeguamento delle prestazioni all'evoluzione economica

Gli obiettivi in tema di prestazioni, ossia la copertura del fabbisogno vitale e il mantenimento del tenore di vita precedente presuppongono, indipendentemente dal sistema di rendite scelto, che le rendite siano adeguate all'evoluzione economica. Tuttavia, il problema si pone diversamente nel 1° e nel 2° pilastro.

231. Adeguamento delle rendite del 1° pilastro all'aumento del reddito

Conformemente alla legge vigente, le rendite sono adeguate all'evoluzione economica mediante l'indice misto, applicato nel 1980, che equivale alla media aritmetica tra l'indice dei salari e quello dei prezzi. Per fissare per la prima volta la rendita, si utilizza lo stesso sistema di calcolo della rendita di quello impiegato per le rendite correnti. "D'altro canto però la percentuale sostitutiva diminuisce: il valore della rendita diminuisce rispetto al reddito ottenuto in precedenza"⁶². Paragonata a una rendita fissata secondo il livello dei salari e, in seguito, adeguata solo all'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo, tale svalutazione delle nuove rendite rispetto all'ultimo livello del salario è, attualmente, ancora compensata in quanto le rendite in corso non sono solo adeguate in funzione del rincaro, bensì traggono vantaggio anche dall'evoluzione dei salari mediante l'indice misto. Tra due o tre anni, tale compensazione non sarà però più sufficiente. Dal 1980 le (nuove) rendite hanno perso circa il 5% del loro valore. Tale perdita di valore dovrebbe essere compensata con un adeguamento all'aumento del reddito raggiunto⁶³.

Tale evoluzione suscita qualche dubbio per motivi relativi al diritto costituzionale. Infatti, il fabbisogno vitale non si riferisce a un livello assoluto, ma deve essere messo in relazione con le "condizioni presenti"⁶⁴, vale a dire con un tenore di vita medio. Inoltre, l'abbassamento della percentuale sostitutiva cela il pericolo che, a lungo termine, la Svizzera non sia più in grado di adempiere i suoi impegni internazionali⁶⁵.

Riguardo alla percentuale sostitutiva, riveste importanza la convenzione N. 128 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)⁶⁶.

⁶² Rapporto del Consiglio federale concernente l'influsso dell'evoluzione demografica sul finanziamento dell'AVS, appendice del messaggio del 5 marzo 1990 sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, FF 1990 II 154 e segg.

⁶³ Cfr. anche lo scenario "Adeguamento periodico delle rendite" nel rapporto "Influsso dell'evoluzione demografica sul finanziamento dell'AVS", appendice del messaggio del Consiglio federale sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti del 5 marzo 1990, FF 1990 II 157 e segg.

⁶⁴ Messaggio del 10.11.1971, FF 1971 II 1226.

⁶⁵ Cfr. numero 17.

⁶⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 17 novembre 1976, FF 1976 III 1313.

Nell'opzione "mandato costituzionale" il nesso tra il reddito conseguito in precedenza e l'importo della rendita è completamente (o quasi) soppresso. Non ha più alcun senso argomentare fondandosi sulla percentuale sostitutiva, ma si dovrebbe piuttosto adeguare la rendita sulla base del concetto di copertura adeguata del fabbisogno vitale.

Nell'opzione "gerarchia degli obiettivi" bisogna riesaminare, nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS, il sistema di calcolo delle rendite e **l'adeguamento delle rendite secondo l'indice misto vigente nell'AVS.**

Una compensazione periodica da ancorare nella legge in caso di adeguamento delle rendite oppure un adeguamento parziale delle rendite costituiscono le possibili alternative che permettono di correggere tale effetto⁶⁷.

232. Adeguamento delle rendite del 2° pilastro al rincaro

Se bisogna raggiungere l'obiettivo del mantenimento del tenore di vita precedente, è anche necessario **adeguare al rincaro le rendite di vecchiaia del 2° pilastro** di modo che la sostanza previdenziale sia mantenuta anche nel 2° pilastro.

In tale ottica si pongono tre problemi importanti: innanzitutto, **non si può calcolare il rincaro anticipatamente**, per cui **non si può neanche assicurare completamente il suo prefinanziamento**. Si potrebbe prefinanziare solo una parte del rincaro (ad esempio l'1% o il 2%) integrandolo al sistema di capitalizzazione⁶⁸. Tuttavia, l'unica possibilità per finanziare i costi cagionati dalla parte non prevedibile del rincaro consisterebbe nel passare in ogni caso a una ripartizione delle spese o al sistema di ripartizione dei capitali di copertura. Inoltre, le **cashe che presentano una struttura d'età sfavorevole** non possono finanziare tali prestazioni. Bisognerebbe pertanto creare un meccanismo di compensazione tra le cashe per finanziare le spese derivanti dall'adeguamento delle rendite al rincaro. Si può raggiungere tale obiettivo con la creazione di un fondo di compensazione cui tutti gli istituti di previdenza sono affiliati. Infine, le **spese** cagionate dalla piena compensazione del rincaro sono molte elevate⁶⁹.

Per tali motivi la Commissione federale della previdenza professionale ritiene attuabile il fatto che gli istituti di previdenza mettino a disposizione almeno i mezzi seguenti per adeguare le rendite di vecchiaia al rincaro:

- il 10% delle spese annue per le rendite di vecchiaia della previdenza professionale conformemente alla LPP, al massimo l'1% del capitale di copertura corrispondente,
- l'1% dei salari coordinati di tutti gli assicurati che versano contributi per le prestazioni di vecchiaia.

In tal modo si dovrebbe potere adeguare in linea generale le rendite di vecchiaia alla metà del rincaro.

Riteniamo che si debba realizzare **l'adeguamento al rincaro delle rendite di vecchiaia del 2° pilastro** nell'ambito della 1^a revisione della LPP. Bisogna esaminare se sia possibile procedere a una piena compensazione del rincaro.

⁶⁷ Per l'adeguamento parziale, la rendita è fissata secondo il livello dei salari; la rendita è adeguata solo all'evoluzione dei prezzi.

⁶⁸ Da notare che si potrebbe giungere a tali prestazioni fondandosi sul sistema di finanziamento solo dopo un periodo transitorio molto lungo.

⁶⁹ Cfr. numeri 422 e 423.

24. Ulteriori adeguamenti necessari nell'ambito della concezione dei tre pilastri

241. Ulteriori adeguamenti necessari nell'AVS

241.1 Aumento dei costi dovuto all'evoluzione demografica

Entro il 2010, le spese dell'AVS aumenteranno del 35% circa in seguito all'evoluzione demografica⁷⁰.

L'11^a revisione dell'AVS deve porre il finanziamento dell'AVS su una nuova base solida.

241.2 Età di pensionamento

L'innalzamento dell'età pensionabile delle donne a 64 anni, previsto dalla 10^a revisione dell'AVS, sarà attuato in due tappe, nel 2001 e nel 2005. Visto che l'età di pensionamento rimarrà invariata a 65 anni per gli uomini, sussisterà una disparità di trattamento in un ambito importante. Il Parlamento ha accettato una mozione che chiede di parificare l'età di pensionamento di donne e uomini nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS⁷¹ (Mo CCS 90.021 del 24.5.1994, s94.3175). Pertanto, si deve ancora riesaminare la questione dell'età di pensionamento e della sua flessibilità ed analizzare le soluzioni possibili secondo cui, oltre al limite di età, sono determinanti altri elementi, sia criteri specifici all'assicurazione, come il numero di anni d'assicurazione, sia criteri che tengono conto dei rischi particolari dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro (invalidità, disoccupazione di lunga durata). Inoltre, si deve rendere più flessibile l'inizio della riscossione della rendita con un sistema che dia un incentivo di modo che un versamento anticipato della rendita rimanga sopportabile anche per gli assicurati che vivono in condizioni finanziarie difficili. La soluzione che sarà adottata deve tenere conto delle possibilità finanziarie dell'AVS.

Siamo del parere che, per fissare l'età di pensionamento, si debba esaminare l'introduzione di ulteriori criteri oltre a quello dell'età nonché un'età flessibile sulla base di un sistema che dia un incentivo e sia sopportabile dal profilo sociale.

241.3 Rendite per vedove e vedovi

La 10^a revisione dell'AVS ha introdotto la rendita per vedovi. Il diritto alla rendita per vedove non è di regola limitato nel tempo e, in talune condizioni, può essere fatto valere anche dalle donne vedove senza figli. Per contro, solo i vedovi con figli hanno diritto alla rendita vedovile e solo fintanto che questi ultimi non abbiano compiuto i 18 anni. Nell'aprile del 1988, il Consiglio federale ha messo in discussione l'uniformizzazione della rendita per vedove e vedovi. Stando alla sua proposta, la concessione della rendita sarebbe connessa, per entrambi i sessi, con la presenza di figli di età inferiore ai 18 anni. Qualora non vi fossero figli o in caso di estinzione del diritto alla rendita, la

⁷⁰ Cfr. numero 41.

⁷¹ Mozione della Commissione del Consiglio degli Stati per la 10^a revisione dell'AVS del 24.5.1994 (s94.3175), cfr. allegato A25.

concessione di un'indennità unica pari a cinque volte l'importo annuo della rendita per vedovi o vedove avrebbe facilitato il reinserimento professionale. Il Consiglio federale ha ritirato tale proposta⁷².

Sarà compito dell'11^a revisione dell'AVS **uniformare il diritto a una rendita per vedove e per vedovi.**

241.4 Rivalutazione dei redditi

Nel numero 223.1 abbiamo spiegato la necessità di una rivalutazione annua dei redditi. Da notare ancora che tale metodo non è solo una misura importante per raggiungere l'obiettivo della copertura del fabbisogno vitale, ma deve essere introdotto per adempiere le disposizioni dell'articolo della Costituzione federale relativo alla parità di diritti tra uomini e donne. Attualmente, sono ancora innanzitutto le donne che interrompono la loro attività lucrativa per motivi familiari. Il fatto che anche i loro redditi siano rivalutati secondo un metodo di calcolo che presuppone lo svolgimento ininterrotto di un'attività lucrativa costituisce una discriminazione indiretta delle donne che va eliminata.

242. Ulteriori adeguamenti necessari nell'AI

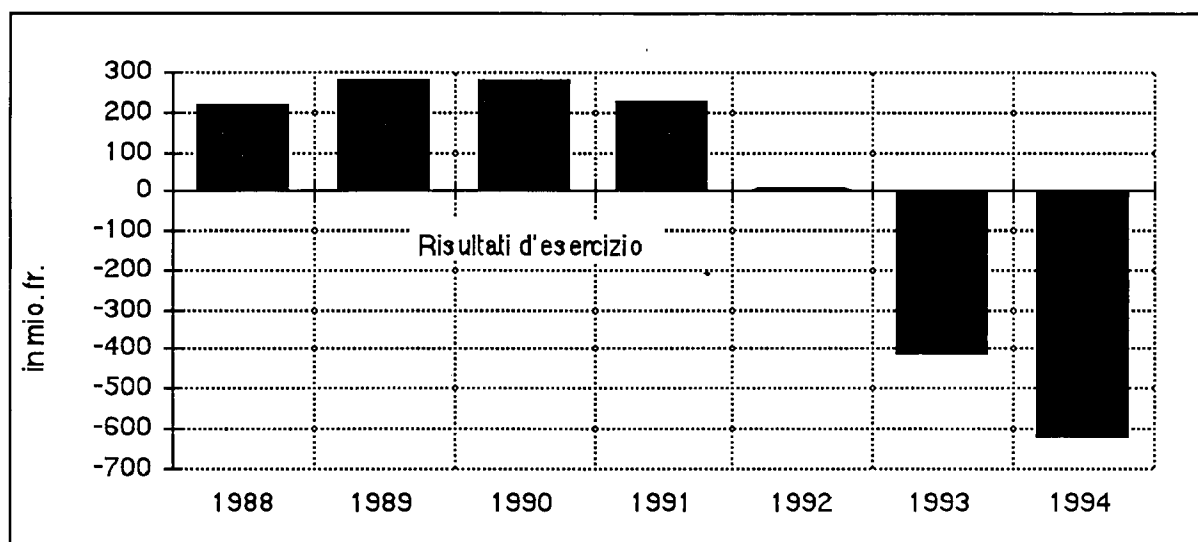
242.1 Aumento dei costi e margine di manovra

Dal 1988 al 1992 le spese dell'AI hanno subito un incremento annuo del 10% circa, mentre le entrate sono aumentate del 7%. Dall'analisi dell'aumento dei costi in ogni settore di prestazioni risulta che la progressione dei costi più netta è stata realizzata per le indennità giornaliere ed è ammontata in media al 17% l'anno. Anche il settore dei sussidi per le spese di esercizio ha registrato una crescita (14%) nettamente superiore all'aumento dell'insieme dei costi. Complessivamente, l'incremento delle spese è stato più forte di quello della somma dei salari AVS (5%), da cui dipendono in fondo le entrate.

Le variazioni registrate nel saldo contabile annuo mostrano chiaramente che il rialzo dell'aliquota contributiva nel 1987 ha causato solo un alleggerimento temporaneo (cfr. illustrazione 24/3). Di conseguenza, l'aliquota contributiva dell'AI è stata ancora aumentata del 2% per il 1° gennaio 1995, ma tale aumento non è stato sufficiente in quanto gli aumenti dei costi sono inerenti al sistema.

72

Messaggio del Consiglio federale sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti del 5 marzo 1990, FF 1990 II 23.

Illustrazione 24/3: evoluzione del saldo contabile nell'AI

Come spiegare tali aumenti dei costi? Da un lato, vi sono motivi connessi con il mandato di prestazioni dell'AI (motivi inerenti al sistema). Ne fanno parte innanzitutto la crescita sproporzionata degli aventi diritto alle rendite, l'aumento dei provvedimenti d'integrazione⁷³, nuove tecnologie nell'ambito dei provvedimenti sanitari e dei mezzi ausiliari nonché l'incremento delle spese per quanto riguarda i sussidi per le spese di esercizio. Tutte queste prestazioni hanno una base legale nella LAI vigente e sono conformi all'obiettivo fissato dalla legge. Dall'altro lato, elementi non connessi con l'AI influiscono parimenti sull'evoluzione dei costi. Negli ultimi anni si è registrato un forte aumento del numero di beneficiari di rendite AI per disturbi psicogeni, nevrosi, disturbi funzionali del sistema nervoso nonché disturbi psicosomatici. Nel contempo, è sempre più certo il fatto che soprattutto la disoccupazione di lunga durata può causare malattie psichiche. Vi è pertanto il pericolo di spostare nell'assicurazione invalidità problemi legati alla disoccupazione e di non più potere raggiungere l'obiettivo che consiste nel reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro.

Complessivamente, è sorprendente constatare che le spese dell'AI variano parallelamente all'evoluzione generale dell'economia. Tuttavia, il periodo di recessione ha avuto ripercussioni negative non solo per quanto riguarda le rendite, bensì anche negli altri ambiti di prestazioni (diminuzione dei posti di lavoro adattate alle persone invalide nell'economia libera, riduzione del volume di ordinazioni per i laboratori protetti). Tali fattori cagionano, oltre a spese supplementari, anche una diminuzione delle entrate. L'AI non può influire sulle cause non connesse con essa.

La possibilità d'influire sulle cause inerenti al sistema dell'AI è limitata nel diritto vigente. L'amministrazione ha preso le misure necessarie e le sta portando avanti. Si tratta di semplificare il sistema e lo svolgimento del lavoro amministrativo, di migliorare la gestione dell'applicazione della legge nonché le possibilità d'integrazione per gli invalidi mediante la riorganizzazione attuata nell'ambito della 3^a revisione dell'AI, in vigore dal 1995. Inoltre, si stanno compiendo sforzi volti a consolidare il finanziamento dell'AI mediante misure di razionalizzazione e di risparmio ed è in atto un rafforzamento dell'applicazione uniforme dell'AI nei Cantoni. Nella 4^a revisione, iscritta nel programma di legislatura 1995-1999, si prevede di attuare una rielaborazione fondamentale dell'AI e di procedere ad adeguamenti. E' necessario intervenire nell'ambito

del **controllo dei costi**. Bisogna trovare il modo in cui si possa contenere una crescita dei costi quasi inerente al mandato della legge. Si devono esaminare in particolare le misure nel settore collettivo e negli ambiti già menzionati (sistema, organizzazione, coordinazione). Tale procedimento presuppone però analisi approfondite che richiederanno tempo in quanto bisogna ancora costituire gli strumenti necessari.

Il **controllo dei costi** costituirà un punto centrale della 4^a revisione dell'AI. Nel contempo bisognerà riesaminare la **coordinazione** tra l'assicurazione contro la disoccupazione, l'aiuto cantonale ai disoccupati, l'assicurazione invalidità e l'aiuto sociale e, all'occorrenza, procedere ad adeguamenti.

242.2 Introduzione nell'AI di un sistema d'indennità giornalieri indipendenti dallo stato civile

Nell'AI, i generi d'indennità e il calcolo delle indennità giornalieri sono stati ripresi dal sistema di prestazioni delle indennità di perdita di guadagno. Attualmente, le varie indennità delle IPG dipendono dallo stato civile. L'indennità per persone sole ammonta al 45% del reddito medio conseguito prima del servizio, mentre quella per persone sposate è pari al 70%. Nella primavera del 1995 il Consiglio federale ha aperto la procedura di consultazione per la 6^a revisione delle IPG che prevede, tra l'altro, l'introduzione di un sistema d'indennità indipendente dallo stato civile. Per il momento però, il Consiglio federale rinuncia a una modifica corrispondente nel sistema delle indennità giornalieri dell'AI. La presa in considerazione delle nuove indennità previste nelle IPG nell'ambito delle indennità giornalieri dell'AI causerebbe infatti una profonda modifica del sistema delle prestazioni dell'AI. Riteniamo pertanto che tale questione rivesta troppa importanza per essere trattata come una conseguenza di una revisione delle IPG.

L'intero **sistema delle indennità giornalieri dell'AI** necessita di un riesame approfondito, che dovrà essere effettuato nell'ambito della 4^a revisione dell'AI⁷⁴.

242.3 Assegno per assistenza

Le persone invalide devono poter vivere nel modo più autonomo possibile. Ciò è fattibile solo se esse dispongono dei mezzi necessari volti a finanziare l'aiuto di terzi che comprende, oltre alle cure mediche e alle cure di base (aiuto per vestirsi, mangiare, provvedere alla pulizia personale, ecc.), l'aiuto necessario per svolgere i lavori domestici o altre attività di carattere sociale (spostamenti, contatti, partecipazione a manifestazioni, ecc.). Gli assegni per grandi invalidi, il cui importo mensile varia attualmente da 194 a 776 franchi secondo il grado di grande invalidità, permettono di coprire solo una parte dei costi.

Nell'ambito della **4^a revisione dell'AI**, intendiamo esaminare la possibilità di trasformare gli assegni per grandi invalidi in **assegni per assistenza**.

74

Rapporto esplicativo concernente il disegno preliminare relativo alla 6^a revisione della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare o di protezione civile (LIPG), p. 18.

Bisogna parimenti analizzare se sia possibile calcolare l'assegno non più secondo il grado di grande invalidità, come fatto finora, bensì in funzione del tempo necessario per assistere una persona invalida. Si dovrà anche chiarire se una parte degli assegni per assistenza non dovrebbe essere integrata nel sistema delle prestazioni complementari.

In Svizzera, circa 20 500 persone ricevono attualmente un assegno per grandi invalidi dell'AI⁷⁵, ciò che, lo scorso anno, ha causato spese per un importo di 115 milioni di franchi⁷⁶. Qualora si passasse dagli attuali assegni per grandi invalidi agli assegni per assistenza, bisognerebbe attendersi notevoli **spese supplementari** il cui importo non è ancora noto in quanto mancano le stime dei costi. Considerando l'attuale situazione finanziaria dell'AI, si dovrà prestare particolare attenzione a tali costi.

243. Ulteriori adeguamenti necessari nelle prestazioni complementari

Nonostante le prestazioni del 1° pilastro siano state migliorate dall'introduzione delle prestazioni complementari, il 14% dei beneficiari di rendite di vecchiaia e il 26% dei titolari di rendite d'invalidità devono attualmente ricorrere a tali prestazioni. Di conseguenza, l'ipotesi del Consiglio federale e del legislatore non si è confermata: il messaggio sulla concezione dei tre pilastri⁷⁷ partiva dall'idea che il ricorso alle PC sarebbe lentamente scomparso. Al contrario, i risultati dei conti mostrano un costante incremento delle spese per le PC, diventate uno strumento duraturo della previdenza per la vecchiaia. E' pertanto assolutamente indispensabile adeguarle costantemente alle esigenze del tempo. Prossimamente ci si può attendere due revisioni della legge.

243.1 Miglioramento del sistema attuale (3ª revisione delle PC)

In tutti gli scenari relativi all'evoluzione dell'AVS le PC devono adempiere compiti importanti. Innanzitutto, esse devono contribuire al raggiungimento, in ogni caso, dello scopo costituzionale che consiste nella copertura adeguata del fabbisogno vitale. Anche nello scenario di una rendita unica vi saranno ad esempio casi di persone cui mancheranno anni di contribuzione e il cui reddito sarà insufficiente e per le quali le prestazioni complementari saranno indispensabili.

Dovrebbe pertanto essere incontestata la necessità di migliorare il sistema delle PC che ha dato buoni risultati. Infatti, tale sistema deve essere in grado di svolgere al meglio il proprio ruolo. S'impongono alcune modifiche che necessitano una 3ª revisione delle PC, ossia:

- a più riprese è stata chiesta una migliore informazione dei beneficiari di rendite affinché questi sappiano se hanno diritto a prestazioni complementari⁷⁸. Gli studi sulla povertà rivelano casi di beneficiari di rendite AVS il cui reddito è insufficiente per coprire il fabbisogno vitale ma che, per ignoranza, non ricevono PC. In futuro, alla dichia-

⁷⁵ UFAS. Statistica relativa all'invalidità, stato marzo 1994.

⁷⁶ Conto d'esercizio dell'AI per il 1994 (rapporto annuo del consiglio di amministrazione del fondo di compensazione AVS/AI al Consiglio federale).

⁷⁷ Messaggio del Consiglio federale del 10.11.1971, FF 1971 II 1240.

⁷⁸ Mozione Hänsenberger (s90.714); mozione Gadiant (s89.606); postulato Zölch (n91.3232); iniziativa parlamentare Zisyadis (n91.432); interpellanza Grossenbacher (n92.3033); mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (n93.3007).

razione d'imposta sarà allegato un foglio di calcolo di PC. Basterà riportare su tale foglio alcune cifre per sapere se sussiste o meno il diritto alle PC;

- il miglioramento dell'informazione richiede nel contempo maggiore semplicità e chiarezza nel sistema delle PC, per cui bisogna sopprimere due deduzioni poco importanti, rendere più trasparenti le deduzioni per pigione e formulare la legge in modo più chiaro;

- alcune correzioni apportate alle prestazioni devono migliorare la situazione dei beneficiari di PC (passaggio dall'importo netto della pigione a quello lordo; soppressione dell'importo annuo massimo della PC, agevolazioni per i beneficiari proprietari dell'immobile in cui abitano; introduzione di un importo fisso per il rimborso delle spese di malattia comprovate).

Questa 3^a revisione delle PC figura nel programma di legislatura 1991-1995 e sarà sottoposta prossimamente al Parlamento.

Considerata la situazione finanziaria attuale i costi della revisione devono essere contenuti entro un limite di 122,5 milioni di franchi (3/4 assunti dai Cantoni e 1/4 dalla Confederazione).

243.2 Prestazioni nell'ambito delle cure (4^a revisione delle PC)

Un compito importante delle PC consiste nel **garantire il finanziamento delle spese di cure per le persone anziane e in caso d'invalidità**. Esse sono diventate praticamente un'assicurazione che assume le rimanenti spese di cura che la persona assicurata non può pagare. Visto che le PC hanno ripreso poco a poco tale compito, nella 4^a revisione sarà necessario trattare e risolvere diverse questioni di fondo relative alle cure. I punti principali della revisione dovrebbero essere i seguenti:

- **migliorare il contenimento della progressione dei costi**. Il forte aumento delle spese delle PC registrato negli ultimi anni è imputabile innanzitutto ai costi relativi alle persone anziane che vivono in case o ricoveri. Si deve quindi cercare il modo in cui contenere l'evoluzione dei costi. Si dovrà anche esaminare fin dove il sistema delle PC deve intervenire per quanto riguarda le tasse e a partire da quando Cantoni e Comuni dovrebbero essere più strettamente coinvolti nella responsabilità dei costi in quanto, di regola, la pianificazione e l'esercizio delle case e dei ricoveri è di loro competenza;

- **coordinare le PC con altre prestazioni delle assicurazioni sociali, segnatamente con l'assegno per grandi invalidi dell'AVS e dell'AI**. Si dovrà chiarire se, nell'ambito delle cure in caso di soggiorno in una casa o un ricovero, non si possa rinunciare all'assegno per grandi invalidi in modo da limitarsi a un **unico** sistema di prestazioni;

- **stabilire livelli di cure** (vantaggi ed inconvenienti; base per un sistema più uniforme);

- **trattare la sostanza nei casi che necessitano cure**.

Questa 4^a revisione delle PC richiederà ampi accertamenti ed importanti decisioni di fondo, per cui bisognerà prevedere abbastanza tempo per i lavori preparatori.

I lavori preparatori della **4ª revisione delle PC** devono essere portati avanti durante la legislatura 1995–1999 di modo che il messaggio possa essere sottoposto al Parlamento durante la prima parte del successivo periodo di legislatura (1999–2003).

243.3 Prestazioni complementari ancorate nella Costituzione

Indipendentemente dagli scenari scelti per il sistema delle rendite⁷⁹, le prestazioni complementari devono assumere compiti duraturi nell'ambito della previdenza VSI. Nell'opzione "gerarchia degli obiettivi", esse garantiranno la copertura del fabbisogno vitale anche nei casi normali quando le rendite e gli altri redditi non sono sufficienti; in entrambe le opzioni, se insorgono altri rischi, in particolare se la persona assicurata ha bisogno di cure, esse dovranno parimenti adempiere il loro compito.

Considerando che le **prestazioni complementari** hanno compiti duraturi nell'ambito della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, devono essere **ancorate definitivamente nella Costituzione**⁸⁰.

E' in atto una revisione totale della Costituzione. Nel progetto del giugno 1995 messo in consultazione, le prestazioni complementari sono state integrate nell'articolo 92 sull'Assicurazione federale (AVS/AI). Esse non figurano quindi più nelle disposizioni transitorie, com'è auspicabile.

Dal profilo legale, i Cantoni sono finora liberi di versare o meno le PC. In teoria sarebbe possibile che un Cantone rinunci alle PC e risolva il problema in un altro modo. Nell'ambito delle assicurazioni sociali le PC devono adempiere un compito a livello nazionale, per cui vi è grande interesse affinché queste siano previste in tutti i Cantoni e sia creata una certa uniformità in questo sistema (importo delle possibili prestazioni, forma di organizzazione).

244. Ulteriori adeguamenti necessari nel 2° pilastro

244.1 Garanzia dell'istituto di previdenza in caso d'insolvenza

L'obiettivo di prestazioni sancito dalla Costituzione comprende anche la **garanzia delle prestazioni** quando un istituto di previdenza è diventato insolubile. Ad assicurare le prestazioni minime legali è attualmente il Fondo di garanzia. Per la maggior parte degli assicurati, le parti preobbligatoria e sovraobbligatoria rivestono di gran lunga maggiore importanza, per cui la garanzia deve essere estesa anche a tali ambiti⁸¹.

Proponiamo di **estendere in parte l'attuale garanzia delle prestazioni della LPP** mediante il Fondo di garanzia **alle prestazioni preobbligatorie e sovraobbligatorie**.

79 Cfr. numero 221.

80 Mozione Hänsenberger (s90.714), cfr numero A24.

81 Mozione Rechsteiner (n92.3198), cfr. numero A26.

Non si può attualmente valutare l'ammontare dei costi che ne risulteranno, che dipendono essenzialmente dall'estensione di tale garanzia e dalla situazione economica del momento.

244.2 Parità di trattamento tra uomo e donna

Bisogna realizzare la **parità di trattamento tra uomo e donna** nella LPP.

Gli istituti di previdenza devono essere tenuti a fissare la **stessa età di pensionamento per uomini e donne** nonché a introdurre una **rendita per vedovi** concessa alle stesse condizioni e di uguale importo della rendita per vedove.

Nell'ambito della 1^a revisione della LPP, bisognerà garantire la coordinazione dell'età conferente il diritto alla rendita di vecchiaia con il 1° pilastro⁸². Una possibile opzione consisterebbe nel rendere più flessibile l'età di pensionamento nel 2° pilastro per permettere alla persona assicurata di procedere alla coordinazione con il 1° pilastro in funzione dei suoi bisogni.

Si dovrà risolvere la questione della discriminazione indiretta, soprattutto nei confronti delle donne, migliorando la situazione delle persone che lavorano a tempo parziale⁸³. Inoltre, in caso di divorzio le somme versate alla previdenza professionale durante gli anni di matrimonio e che danno diritto a rendite dovranno essere suddivise per metà tra i coniugi⁸⁴.

244.3 Individualizzazione della previdenza professionale

Considerata l'evoluzione sociale ed economica ci si chiede se si debba rendere più flessibile e individuale il 2° pilastro, tanto più che le rendite del 1° pilastro e le prestazioni complementari garantiscono in ogni caso la copertura del fabbisogno vitale. Nell'opzione "gerarchia degli obiettivi", il 2° pilastro svolge sì un ruolo nel garantire tale copertura per le categorie di reddito inferiori, ma se tali prestazioni mancano, la copertura del fabbisogno vitale è in ogni modo garantita dalle prestazioni complementari.

Tuttavia, se il 1° pilastro assicura la copertura di base, ci si chiede se non sarebbe opportuno **rendere più individuale e flessibile** il 2° pilastro⁸⁵. In tal modo, si allenterebbe oppure, addirittura, si scioglierebbe l'unico rapporto stretto esistente tra l'assicurato e l'istituto di previdenza del suo datore di lavoro.

Dal profilo economico, l'introduzione della concorrenza tra gli istituti di previdenza dovrebbe incidere positivamente sia per gli assicurati sia per l'economia. Tuttavia, in tale sistema non si potrebbero mantenere le solidarietà esistenti in seno agli istituti di previdenza, in particolare negli istituti che presentano uno squilibrio nella struttura dei rischi dell'effettivo degli assicurati. Per tale motivo sarebbe indispensabile introdurre a livello nazionale una compensazione della struttura dei rischi tra gli istituti di previdenza. Senza tale compensazione riemergerebbero i fenomeni di selezione dei rischi e di segregazione dei rischi già osservatisi nell'assicurazione malattie sociale facolta-

⁸² Interrogazione ordinaria Rechsteiner (n94.1146), cfr. numero A26.

⁸³ Cfr. numero 222.2.

⁸⁴ Cfr. avamprogetto di revisione del codice civile (matrimonio e divorzio, stato civile, obbligo di mantenimento di parenti, tutela, beni immobili e mediazione matrimoniale).

⁸⁵ Cfr. Kohli 1991; p. 59.

tiva. Attualmente, non si possono ancora valutare le ripercussioni di una tale modifica fondamentale nel sistema del 2° pilastro. Sarebbero minacciate in particolare le solidarietà esistenti e accettate.

Esamineremo a lungo termine la possibilità di **rendere maggiormente individuale e flessibile il 2° pilastro**, ma non lo reputiamo urgente.

245. Ulteriori adeguamenti necessari nel 3° pilastro

Considerata la sua struttura, la previdenza professionale è accessibile solo alle persone che svolgono un'attività lucrativa. Si pongono pertanto alcuni problemi per le persone la cui carriera professionale è irregolare (soprattutto in caso d'interruzioni dell'attività per svolgere compiti educativi o assistenziali) in quanto risultano lacune nella protezione assunta dal 2° pilastro. Nel sistema vigente non si può colmare tali lacune neanche nell'ambito della previdenza individuale vincolata – pilastro 3a – poiché attualmente tale forma previdenziale è parimenti riservata alle persone attive. Nondimeno, le persone senza attività lucrativa possono già costituire la loro previdenza VSI scegliendo tra le varie forme di risparmio del pilastro 3b⁸⁶.

Al pilastro 3a devono poter accedere anche le **persone senza attività lucrativa**.

Tuttavia, qualora si rendesse accessibile il pilastro 3a a tutte le persone in età di svolgere un'attività lucrativa, si andrebbe al di là dell'idea stessa della previdenza. Bisognerebbe piuttosto mirare a un'apertura controllata della previdenza mediante il pilastro 3a a coloro che, per taluni motivi, non possono (più) svolgere un'attività lucrativa, rimanendo però assicurate al 1° pilastro. Tale cerchia di persone comprende le categorie seguenti:

- persone che, senza essere retribuite, assumono compiti educativi o assistenziali. Esse beneficerebbero di accrediti per compiti educativi o assistenziali conformemente alla 10ª revisione dell'AVS;
- persone che hanno esercitato finora un'attività lucrativa, ma hanno dovuto ridurla in modo considerevole oppure rinunciarvi cosicché il loro reddito sostitutivo proveniente dal 1° e dal 2° pilastro sommati sarebbe insufficiente. Ciò riguarda soprattutto i disoccupati che, in seguito, hanno eventualmente esaurito il loro diritto alle indennità di disoccupazione. Inoltre, vi possono anche essere persone che, per motivi di salute, sono state obbligate a ridurre la loro attività lucrativa o a rinunciarvi;

Tali persone in età di svolgere un'attività lucrativa dovrebbero poter colmare le lacune del loro 2° pilastro nell'ambito del pilastro 3a fino a concorrenza di un importo massimo della rendita semplice di vecchiaia. L'accesso al pilastro 3a deve tuttavia rimanere limitato a una cerchia ben definita di persone. Non si possono né calcolare né valutare i costi cagionati da tale misura in quanto ogni singola persona può scegliere liberamente se assicurarsi o meno nel pilastro 3a.

3. Occorre trasformare radicalmente la concezione dei tre pilastri?

31. Spostamento di peso tra i pilastri o introduzione della pensione popolare

Nel corso degli anni 1989 e 1990 sono stati presentati vari interventi parlamentari nei quali si chiedeva un esame della concezione dei tre pilastri. Partendo dallo sviluppo demografico e socioeconomico che si può osservare o prevedere, è stata sollevata la questione relativa al futuro della previdenza VSI svizzera ed in particolare al rapporto tra il 1° e il 2° pilastro e il loro finanziamento⁸⁷. In parte, è stata anche proposta la sostituzione dell'attuale previdenza basata su tre pilastri con una pensione popolare la quale dovrebbe essere finanziata in modo misto mediante i sistemi di ripartizione e di capitalizzazione⁸⁸. I vantaggi di una pensione popolare di questo tipo sono rappresentati dalla garanzia del mantenimento del tenore di vita per le persone con un reddito esiguo o medio e dalla semplificazione del lavoro amministrativo. Altre proposte sono volte a rinforzare il 1° pilastro a discapito del 2°⁸⁹. Le critiche rivolte al 2° pilastro si basano sul fatto che attualmente la rendita di vecchiaia non sia obbligatoriamente adeguata al rincaro.

Per rispondere alla questione relativa al rapporto tra i pilastri nell'ambito della concezione dei tre pilastri, dei sistemi per il loro finanziamento e di eventuali spostamenti di peso tra i pilastri, occorre mettere a confronto i vantaggi e gli svantaggi dei tre pilastri ed in particolare i diversi sistemi di finanziamento (sistema di ripartizione e sistema di capitalizzazione).

311. Sistema di ripartizione e sistema di capitalizzazione

Nel sistema di **ripartizione**⁹⁰ che caratterizza il 1° pilastro, le rendite sono finanziate ad ogni momento mediante i contributi versati dalla popolazione attiva. La crescita del numero di pensionati rispetto alla popolazione attiva nell'ambito dell'invecchiamento demografico è causa di un corrispondente aumento dei costi e di un aggravio della popolazione attiva. Tuttavia, il sistema di capitalizzazione, al contrario di quello di ripartizione, è ampiamente indipendente dallo sviluppo dei tassi d'interesse.

Con il **sistema di capitalizzazione** del 2° pilastro (e del 3°) ogni assicurato ha già economizzato il capitale di vecchiaia che finanzia la sua rendita. L'evoluzione demografica ha pertanto un influsso minimo su questo sistema. Siccome i contributi personali sono destinati a finanziare direttamente la propria rendita, tale sistema di finanziamento aumenta la disponibilità a versare contributi⁹¹. Questo sistema di finanziamento si rivela tuttavia fortemente influenzabile dal rincaro e dall'evoluzione dei tassi d'interesse. Infatti, il rincaro e l'evoluzione dei tassi d'interesse determinano il volume

87 Postulati Gadiant (n89.611), Günter (n89.772), Allenspach (n90.640), interrogazione ordinaria Hildbrand (n90.1066).

88 Postulati Gadiant (n89.611) e Günter (n89.772).

89 Iniziativa popolare "per il potenziamento dell'AVS e dell'AI".

90 Utilizzando il concetto del "sistema di ripartizione" intendiamo più precisamente "sistema di ripartizione delle spese" in opposizione al "sistema di ripartizione del valore delle rendite".

91 Più precisamente: ciò dipende maggiormente dal principio di equivalenza più o meno realizzato tra i pilastri che non dal sistema di finanziamento applicato.

del capitale di vecchiaia economizzato alla fine della vita lavorativa e l'ammontare della rendita da esso finanziata.

Probabilmente, nei prossimi decenni, la Svizzera subirà un forte invecchiamento della popolazione. Ciò causerà corrispondenti aumenti delle spese nel 1° pilastro⁹². Tali spese aumenterebbero ulteriormente rafforzando il 1° pilastro mediante un potenziamento delle sue prestazioni. Pertanto, non è da escludere che per evitare tale aggravio le persone esercitanti un'attività lucrativa ripieghino verso l'economia sommersa.

Ad ogni modo, anche il sistema di capitalizzazione non è totalmente indipendente dell'invecchiamento demografico. Dal punto di vista dell'economia reale, anche il sistema di capitalizzazione richiede alla popolazione attiva una rinuncia al consumo a favore dei pensionati⁹³. Il capitale economizzato deve infatti essere trasformato in una rendita affinché il pensionato possa infine coprire i propri bisogni di consumo. Ciò presuppone che le persone attive siano disposte a risparmiare e ad assumere l'investimento nel quale sarà investito il capitale di copertura.

La differenza di ripercussione dei due sistemi sulla parte di risparmio dell'economia pubblica costituisce un ulteriore argomento contro un potenziamento del sistema di ripartizione a discapito di quello di capitalizzazione. Ogni potenziamento della previdenza per la vecchiaia incide sui risparmi privati. Mentre nel sistema di capitalizzazione la riduzione dei risparmi privati viene pressappoco compensata mediante la formazione del capitale di copertura nell'ambito della previdenza collettiva, nel sistema di ripartizione tale compensazione non ha luogo⁹⁴. La riduzione della parte di risparmio dell'economia pubblica provoca, a più lungo termine, un livello basso del capitale di base⁹⁵. Tuttavia, una minor dotazione di capitale all'economia significa anche una minor produttività e quindi in media un reddito reale minore⁹⁶.

Inoltre, occorre menzionare ancora altre differenze tipiche tra i due sistemi di finanziamento:

- Nel sistema di ripartizione si può attuare immediatamente un potenziamento delle prestazioni, mentre nel sistema di capitalizzazione si deve dapprima formare il capitale necessario. Ciò significa che nel sistema di ripartizione la generazione di transizione può già beneficiare dell'ampliamento delle prestazioni, mentre nel sistema di capitalizzazione beneficerebbe solo gradualmente di maggiori prestazioni (a dipendenza della formazione del proprio capitale di copertura). Nel caso di un abbassamento delle prestazioni, per la generazione di transizione nel sistema di ripartizione significherebbe ricevere meno prestazioni rispetto ai contributi versati, mentre nel sistema di capitalizzazione significherebbe disporre in ogni momento del capitale formato con i contributi versati.
- Un sistema di rendite di vecchiaia basato sul sistema di ripartizione si fonda su una redistribuzione diretta tra le generazioni. Ciò presuppone che vi sia sempre un numero sufficiente di contribuenti per assicurare la perennità. In una certa misura,⁹⁷

92 Cfr. numero 41.

93 Cfr. Schmid 1991, p. 60.

94 Quest'ipotesi non è tuttavia incontestata. Cfr. Schips 1991, p. 25 segg.

95 Una parte del patrimonio nazionale che serve alla costituzione delle prestazioni nell'ambito della produzione, escluse le riserve e la proprietà fondiaria.

96 Cfr. Schneider 1991, p. 26 seg.

97 Neppure un'assicurazione statale potrebbe però garantire una proporzione permanente tra persone attive e pensionati.

quest'indispensabile stabilità può essere garantita nell'ambito di un'assicurazione statale. Per contro, i gruppi di assicurati nel sistema di capitalizzazione si autofinanziano, ciò permette un'organizzazione di diritto privato decentralizzata.

- Nel sistema di ripartizione, il diritto degli assicurati è garantito legalmente dallo Stato. Tale diritto può essere modificato mediante corrispondenti modifiche legislative. Nel sistema di capitalizzazione, il diritto si basa sul capitale di vecchiaia garantito dal diritto privato. Questo capitale è soggetto ad oscillazioni del valore.

Entrambi i sistemi di finanziamento hanno i loro particolari vantaggi e svantaggi che in molti ambiti si completano a vicenda. Pertanto, tutti gli esperti consultati per il riesame della previdenza VSI si attengono ai principi di base della concezione dei tre pilastri e considerano fundamentalmente ottimale un'intersezione tra i due sistemi. Tuttavia, il loro parere relativo al peso da dare ai singoli pilastri diverge.

- Schmid (1991, p. 1 segg.) difende la tesi secondo cui occorre introdurre una rendita unica il cui importo corrisponda all'attuale rendita massima garantendo così la copertura del fabbisogno vitale mediante il 1° pilastro. Contemporaneamente, il 2° pilastro deve essere obbligatorio solo in un piccolo ambito: il salario massimo assicurato deve essere pertanto abbassato. Ne risulta complessivamente uno spostamento di peso a favore del 1° pilastro.
- Anche Schips (1991, p. 56 segg.) propende per un rafforzamento del 1° pilastro a discapito del 2°, in quanto l'adeguamento all'evoluzione demografica, sociale ed economica può avvenire più facilmente nel 1° pilastro che nel 2°. Inoltre, sia la crescita che la diminuzione del capitale di base nel 2° pilastro sono molto instabili. Bisognerebbe pertanto rinunciare ad un potenziamento di tale pilastro.
- Schneider (1991, p. 1 segg.) e Kohli (1991, p. 49 segg.) sostengono l'opinione secondo cui l'equilibrio dell'attuale sistema è quasi ottimale. Essi sottolineano in particolare l'aumento dei costi nel sistema di ripartizione prevedibile a seguito dell'evoluzione demografica.

Vi sono buoni argomenti per applicare alla previdenza professionale sia la ripartizione sia la capitalizzazione. Tuttavia, non si può determinare scientificamente come si debba suddividere il peso tra i pilastri. Ciò dipende soprattutto da quali siano i vantaggi e gli svantaggi dei sistemi che vengono messi in primo piano. Evidentemente il sistema attuale deve essere adeguato alle nuove esigenze (cfr. numero 2). Tale adeguamento può tuttavia essere effettuato senza fondamentali spostamenti di peso tra i pilastri. Inoltre, dal punto di vista dell'economia pubblica non vi sono motivi determinanti per mettere radicalmente in questione il sistema attuale, tanto più che è molto vicino alla soluzione ideale.

Tenuto conto del prevedibile sviluppo demografico, riteniamo che attualmente sarebbe pericoloso rafforzare il 1° pilastro a discapito del 2°.

312. Pensione popolare

I postulati che richiedono di esaminare la possibilità di introdurre una pensione popolare hanno quale obiettivo di garantire a tutta la popolazione un'ampia protezione

previdenziale in cui la pensione popolare assicuri la copertura del fabbisogno vitale (senza prestazioni complementari) e la continuazione dello stesso tenore di vita⁹⁸.

Come dimostrato precedentemente, le rendite del 1° pilastro non sono sufficienti a coprire il fabbisogno vitale. L'obiettivo costituzionale è comunque raggiunto con l'ausilio delle prestazioni complementari. Pertanto, se la pensione popolare deve coprire il fabbisogno vitale, rispetto ad oggi occorre un considerevole potenziamento delle prestazioni (cfr. opzione "mandato costituzionale", numero 222.1). Inoltre, la pensione popolare deve continuare a garantire la continuazione del tenore di vita abituale. Mentre oggi sono soltanto i salariati a partire da un determinato reddito ad essere coperti dalla previdenza professionale, con la pensione popolare lo sarebbero anche i salariati che percepiscono un reddito modesto, gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa. Attenendosi all'obiettivo di prestazioni nell'ambito dell'abituale tenore di vita, anche nel nuovo sistema le persone senza attività lucrativa e quelle con un reddito modesto non percepirebbero prestazioni che oltrepassano il fabbisogno vitale. Quale innovazione vi sarebbe l'integrazione degli indipendenti nel nuovo sistema. Visti gli argomenti sopracitati (cfr. numero 311), il finanziamento della pensione popolare dovrebbe essere misto: in parte secondo il sistema di ripartizione e in parte secondo il sistema di capitalizzazione.

L'introduzione di una pensione popolare comporterebbe senza dubbio dei **vantaggi** e probabilmente tale sistema risulterebbe più trasparente dell'attuale a due risp. tre pilastri. Anche il lavoro amministrativo sarebbe presumibilmente semplificato. Inoltre, anche gli indipendenti disporrebbero di una protezione sufficiente. Infine, il cambiamento di impiego e di datore di lavoro non sarebbe più legato ad un cambiamento dell'istituzione di previdenza professionale. Con l'introduzione della legge sul libero passaggio, quest'ultimo argomento non è tuttavia più pertinente.

A tali vantaggi si oppongono però **inconvenienti** notevoli e di maggiore importanza. Fondamentalmente si pone la questione se il potenziamento delle prestazioni legato alla pensione popolare sia adeguato. Esso è in ogni caso più difficilmente finanziabile mediante una pensione popolare che non mediante il sistema attuale. Potenziando le prestazioni, i problemi relativi al finanziamento aumenterebbero ulteriormente a seguito dell'invecchiamento della popolazione. Inoltre, la diversità delle attuali istituzioni di previdenza potrebbe risultare vantaggiosa per il futuro. Infatti, se il legame tra il salariato e l'istituzione di previdenza del suo datore di lavoro dovesse sciogliersi a seguito dell'evoluzione futura della previdenza professionale, allora si creerà una concorrenza tra le istituzioni di previdenza, attesa dal profilo dell'economia pubblica.

Tenendo conto degli argomenti esposti, si può concludere che la **pensione popolare**, rispetto alla soluzione attuale, non apporta alcun vantaggio significativo, ma al contrario è causa di considerevoli inconvenienti. Pertanto, **non intendiamo prendere in considerazione** tale cambiamento fondamentale di sistema.

32. Il sistema della sicurezza sociale deve essere completato oppure sostituito da una copertura di base?

L'elaborazione della previdenza VSI è strettamente legata all'intero sistema della sicurezza sociale. Da un lato, si pone la questione fondamentale fino a che punto tale sistema debba essere completato o sostituito da una copertura di base. A questo livello occorre anche chiedersi come un'assicurazione di base di questo tipo nel solo ambito della previdenza VSI debba essere ponderata. Dall'altro lato, occorre tenere presente che la previdenza VSI in questione occupa sicuramente una posizione centrale all'interno del sistema della sicurezza sociale in Svizzera, ma che anche negli altri ambiti della sicurezza sociale vi sono esigenze sociopolitiche.

321. Sulla nuova povertà in Svizzera

Nel corso della seconda metà degli anni ottanta, il tema della "nuova povertà" è stato dibattuto anche in Svizzera. I relativi studi scientifici⁹⁹ dimostrano che anche in Svizzera, indipendentemente dalla situazione economica, si deve definire una parte della popolazione come avente un reddito modesto o come povera. Da allora sono stati intrapresi numerosi studi a livello comunale e cantonale. La base concettuale di tali studi e i loro risultati si possono riassumere come segue¹⁰⁰:

- gli studi partono da una **nozione relativa della povertà**. Essi definiscono quindi la povertà in riferimento al tenore di vita "abituale" in Svizzera¹⁰¹;
- vi sono tuttavia forti divergenze tra i vari studi riguardo alla definizione della **soglia della povertà**. Per quel che attiene al reddito imponibile, essi sottovalutano i redditi effettivi. Altri studi accertano il reddito lordo sulla base dei dati figuranti nella dichiarazione fiscale. Tuttavia, anche con questi metodi (a seconda delle legislazioni tributarie cantonali) non vengono del tutto rilevate, o solo in parte, importanti componenti del reddito quali le prestazioni assistenziali, prestazioni complementari all'AVS e all'AI oppure i versamenti degli alimenti. Infine, non si tiene conto in modo uniforme delle spese relative al conseguimento del reddito e del ragionevole computo della sostanza¹⁰²;
- **una parte non trascurabile della popolazione deve essere classificata come povera**. Le stime divergono a seguito dei motivi indicati, tuttavia tale parte dovrebbe situarsi tra il 5% e il 15% della popolazione;
- **ad essere particolarmente colpiti dalla povertà sono specifici gruppi della popolazione**: malati cronici, handicappati, persone senza fissa dimora o senza un posto fisso di lavoro, persone senza una qualifica, persone sole, pensionati. In che misura i beneficiari di rendite dell'AVS e dell'AI siano esposti al rischio della povertà rimane tuttavia controverso. Probabilmente, tale esito degli studi sulla povertà è anche dovuto alla considerazione insufficiente data alle prestazioni complementari (cfr. sopra). Spesso sono le donne a trovarsi in condizione di povertà e ciò sembra

99 Buhmann 1988, Enderle 1987, Marazzi 1986

100 Cfr. anche Farago, Füglistaler 1992. Con ulteriori informazioni.

101 Cfr. Allegato A4.

102 Cfr. anche allegato A4.

particolarmente legato al fatto che le donne appartengono spesso, al di sopra della media, al gruppo comprendente persone che educano da sole i propri figli o persone anziane e sole. Tale gruppo è fortemente minacciato dalla povertà¹⁰³.

- Mentre i primi studi sulla povertà si concentravano prevalentemente sull'analisi della **situazione relativa al reddito e alla sostanza**, gli studi più recenti hanno esaminato sempre più anche la **situazione di vita** dei gruppi di persone toccate dalla povertà. Essi hanno dunque valutato anche le loro condizioni esistenziali in settori precisi, cercando di integrare entrambi gli aspetti.

Attualmente, nel quadro del programma del Fondo di ricerca nazionale 29 "Cambiamento dei modi di vivere e sicurezza sociale", si sta effettuando una ricerca sulla povertà in Svizzera rappresentativa sul piano nazionale la quale dovrebbe rispondere a tutti i quesiti in sospeso in tale ambito, prestando particolare attenzione sia alla situazione dei redditi sia alle condizioni di vita degli interessati.

Pertanto, nonostante vi siano in parte anche grandi divergenze tra i vari studi sulla povertà per quel che riguarda sia i metodi adottati sia i risultati ottenuti e che vi siano ancora aspetti poco chiari, i risultati disponibili finora dimostrano chiaramente che anche in Svizzera vi sia una parte della popolazione designabile come povera. Il problema è stato evocato anche in vari interventi parlamentari¹⁰⁴.

322. Modelli alternativi di copertura di base

La questione se occorra o meno una copertura di base in sostituzione o a complemento del sistema di assicurazioni sociali fondato sul principio della causalità risulta già vecchia¹⁰⁵. Recentemente, l'idea di una copertura di base nel contesto della discussione attorno alla nuova povertà ha preso una nuova svolta in cui gli argomenti si diramano principalmente nelle tre linee seguenti:

- malgrado il benessere, l'attuale sistema della sicurezza sociale non è riuscito a risolvere i problemi sociali della povertà e della disoccupazione di lunga durata;
- l'attuale sistema della sicurezza sociale non è trasparente e risulta inefficiente e la finanziabilità dello Stato sociale è contemporaneamente messa in discussione;
- alla nostra società viene a mancare il lavoro. La copertura del fabbisogno vitale deve perciò essere separata dal lavoro creando così un'economia più ecologica. Si potrebbe così ottenere la ripartizione propria ai sessi del lavoro lucrativo remunerato e di quello riproduttivo non remunerato.

Tra i vari modelli di copertura di base proposti, se ne possono distinguere principalmente cinque tipi:

- il fabbisogno vitale deve essere coperto mediante l'**introduzione di una rendita unica** di un importo pari all'attuale rendita massima nell'AVS/AI;
- nel caso dell'**imposta sul reddito negativa**, viene definito un limite di reddito. I redditi che superano tale limite vengono tassati, mentre i redditi al di sotto del limite

103 Füglistaler, P., Hohl, M. 1992, p. 180 segg.

104 Cfr. Allegato A25.

105 Per un profilo storico cfr. Gerhardt, Weber 1984, Milano 1989.

vengono completati da una prestazione statale ("imposta negativa"). Questo modello mira a sostituire il sistema della sicurezza sociale con un unico meccanismo che alteri il meno possibile il mercato;

- il **dividendo sociale** è una prestazione statale il cui importo unitario è versato a tutti i cittadini. I redditi supplementari vengono tassati. Si ottiene pertanto una ridistribuzione di un imponente volume;
- nel caso della **copertura di base fondata sulla nozione di necessità**, si tratta in particolare di completare l'attuale sistema di sicurezza sociale con prestazioni in caso di necessità standardizzate, secondo il modello delle prestazioni complementari. Si crea così – perlomeno per gruppi particolari della popolazione – una sicurezza minima¹⁰⁶;
- le varie forme di **prestazioni di reintegrazione** poggiano sull'idea di un contratto tra lo Stato ed i beneficiari. Lo Stato finanzia le attività legate alla reintegrazione sociale o professionale alle quali i beneficiari si sono impegnati.

Vi sono vari criteri che contraddistinguono questi modelli. Mentre gli uni sono intesi quali complementi all'attuale sistema e volti a colmare le lacune esistenti (rendita unica, copertura di base fondata sulla nozione di necessità, prestazioni di reintegrazione), gli altri sono volti a rimpiazzare radicalmente il sistema attuale (imposta sul reddito negativa, dividendo sociale). La cerchia dei beneficiari ed i criteri per l'ottenimento sono più o meno ristretti a dipendenza se il modello è volto ad assicurare solo determinate parti della popolazione oppure l'intera popolazione, se l'attuale sistema deve essere sostituito oppure completato e in che misura la capacità lavorativa o la volontà lavorativa costituiscono una condizione per il versamento delle prestazioni (prestazioni di reintegrazione da un lato e attività lucrativa dall'altro, le quali tendono a dividere i redditi e il lavoro lucrativo e quindi ad una ripartizione del lavoro [retribuito o meno]).

Proprio questo rapporto tra copertura di base e attività lucrativa offre l'occasione per una critica fondamentale a tali modelli, nella misura in cui essi garantiscono un reddito minimo. Se l'importo delle prestazioni è sufficientemente elevato per garantire un adeguato livello della sicurezza sociale, anche le necessità di finanziamento risultano elevate. Contemporaneamente, si riduce l'incentivo a conseguire (ulteriori) redditi dell'attività lucrativa e quindi anche l'offerta di lavoro diminuisce¹⁰⁷. Mentre se l'importo delle prestazioni è basso, le spese e le ripercussioni sull'offerta di lavoro rimangono (relativamente) esigue. Tuttavia, le prestazioni sarebbero in tal caso probabilmente insufficienti.

Si pone inoltre la questione se le semplificazioni amministrative, previste dal modello con l'imposta sul reddito negativa e da quello con i dividendi sociali, siano effettivamente realizzabili. Infatti, siccome vi è un incentivo relativamente grande ad una truffa di trasferimenti, vi è anche il pericolo che l'economia sommersa aumenti causando elevate spese per la determinazione della situazione dei redditi nelle economie domestiche¹⁰⁸.

L'introduzione di una rendita unica nell'AVS permetterebbe di garantire in quest'ambito un reddito minimo. Gli argomenti contro tale stato di fatto sono già stati espressi in

¹⁰⁶ Postulato Hildbrand (n91.3085), mozione Bircher (n91.3111), cfr. Allegato A26.

¹⁰⁷ Schneider, H. 1991, p. 3; Schmid, H. 1991, p. 33; Kohli, U. 1991, p. 52.

¹⁰⁸ Schmid, H. 1991, p. 32 seg.

altra sede e non è il caso di riproporli¹⁰⁹. Inoltre, le prestazioni complementari garantiscono già oggi in questo ambito la copertura del fabbisogno vitale. L'imposta sul reddito negativa e i dividendi sociali rappresentano forme di copertura di base la cui realizzazione comporterebbe una trasformazione dell'attuale sistema della sicurezza sociale e potrebbe essere causa di notevoli ripercussioni negative in particolare sull'offerta di lavoro.

Per contro, la copertura di base fondata sulla nozione di necessità si riallaccerebbe direttamente al modello delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI: potrebbe essere limitata alle persone dalle quali non ci si può aspettare una prestazione lavorativa oppure che sono impegnate in attività utili alla società, ma non retribuite (p. es. compiti educativi o assistenziali). Il modello per le prestazioni di reintegrazione potrebbe basarsi sulle esperienze effettuate da alcuni Cantoni e potrebbe servire, per esempio, a retribuire temporaneamente le persone disoccupate per le attività svolte in vista della loro reintegrazione professionale e/o sociale. Evidentemente, entrambi questi modelli superano i limiti della previdenza VSI e perciò anche quelli del tema centrale del presente rapporto. Tuttavia, ne proponiamo l'esame anche in questa sede a causa dei problemi relativi alla nuova povertà e alla disoccupazione di lunga durata.

Rifiutiamo l'introduzione di una rendita unica nell'AVS, di un'imposta sul reddito negativa e di un dividendo sociale. Per contro, riteniamo che occorra esaminare a medio termine l'introduzione di una **copertura di base fondata sulla nozione di necessità per gruppi particolari della popolazione** al di fuori della previdenza VSI, secondo il modello delle prestazioni complementari del 1° pilastro nonché dell'introduzione di **prestazioni per la reintegrazione**.

109

Cfr. numero 222.1 e 5 nonché: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Rapporto sui principi e le ripercussioni di una rendita unica.

4. Evoluzione del fabbisogno di finanziamento

Di seguito viene esaminato lo sviluppo del fabbisogno di finanziamento nel 1° e nel 2° pilastro. I calcoli si basano sullo scenario demografico "continuità" dell'Ufficio federale di statistica. Tale scenario parte dal principio secondo cui la durata probabile della vita è in aumento e il numero delle nascite rimane basso come attualmente. Inoltre, l'economia si evolve favorevolmente e la popolazione attiva aumenta, avvalendosi di una forte presenza di mano d'opera straniera. Sulla base di tali dati, è da prevedere un aumento del numero di persone al di sopra dei 64 anni, vale a dire dall'attuale milione circa ad 1,3 milioni nel 2020. Nello stesso lasso di tempo, secondo lo scenario, la proporzione della popolazione anziana rispetto a quella giovane¹¹⁰ aumenterà dal 24% al 29%¹¹¹.

L'evoluzione delle spese e delle fonti di guadagno è indicata in valori reali fino al 2010 e distinta secondo gli scenari economici "crescita moderata" (1% di aumento reale del salario) e "crescita zero" (nessun aumento reale del salario). I calcoli si basano su un'evoluzione dei prezzi del 3,5% e su un'evoluzione dei salari del 4,5% risp. del 3,5% e sono rappresentati nei prezzi del 1995 senza rincaro.

Occorre far notare che, negli scenari in questione, si tratta di calcoli basati su ipotesi di evoluzione demografica ed economica. Nonostante tale incertezza, essi offrono indicazioni sulle dimensioni e sul significato dei mutamenti la cui tendenza dovrebbe, probabilmente, avverarsi nel periodo considerato.

4.1. Evoluzione del fabbisogno di finanziamento nel primo pilastro

Nelle tabelle che seguono vengono rappresentate tutte le spese (fabbisogno complessivo di finanziamento) nell'AVS e nell'AI in lassi di tempo quinquennali. Per la valutazione della situazione finanziaria dell'assicurazione non è determinante solo l'importo assoluto in franchi, ma anche il rapporto tra le spese e l'ammontare dei salari, la tassa sul valore aggiunto nonché l'indice della percentuale sostitutiva. Quest'ultima rappresenta il rapporto tra la rendita e il salario e dunque anche il rapporto tra prestazione e contributo. Tale indice mette in luce il cambiamento della percentuale sostitutiva per una nuova rendita nell'anno corrispondente rispetto al 1980 (anno di base dell'indice misto). Lo scenario della crescita zero evidenzia direttamente l'influsso della demografia sull'AVS e sull'AI in quanto l'indice misto in quest'ambito non ha alcun effetto.

In allegato si trovano i bilanci economici con le spese e gli introiti secondo il finanziamento in vigore, in cui viene menzionata anche la situazione dei conti capitale. Negli introiti è già stato calcolato l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto, di regola già accettato tramite votazione, per cui si presuppone che a partire dal 2000 si applicherà lo 0,5% e a partire dal 2003 l'1%. I grafici illustrano l'evoluzione del fabbisogno supplementare di finanziamento (spese meno introiti) e il tasso di contribuzione compensativo. Quest'ultimo mostra il tasso contributivo necessario a

¹¹⁰ Rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e quella tra i 20 e i 64 anni.

¹¹¹ Ufficio federale di statistica, 1992. Scenario dell'evoluzione demografica in Svizzera tra il 1991 e il 2040.

coprire le spese, tenuto conto delle prestazioni dei poteri pubblici (20% delle spese nell'AVS e 50% nell'AI).

411. Regolamentazione attuale e opzione "gerarchia degli obiettivi"

Visto che nell'opzione "gerarchia degli obiettivi" non si propongono modificazioni del sistema delle rendite, il fabbisogno di finanziamento legato al sistema rimane lo stesso come nella regolamentazione vigente.

La tabella 411/1 rappresenta l'evoluzione delle spese nell'AVS (valori senza il rincaro, base dei prezzi 1995) fino al 2010. I calcoli sono fondati sul sistema delle rendite come deciso dalle Camere federali nell'ambito della 10^a revisione dell'AVS (compreso l'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 63 anni nel 2001 e a 64 nel 2005). Attualmente, il 20% delle spese è finanziato dai poteri pubblici, mentre l'80% mediante i contributi.

Tabella 411/1: Evoluzione delle spese nell'AVS fino al 2010, regolamentazione 95 vigente

Anno	Crescita moderata: evoluzione dei salari 4,5%; evoluzione dei prezzi 3,5%				Crescita zero: evoluzione dei salari 3,5%; evoluzione dei prezzi 3,5%			
	Spese			Percen- tuale sostituti- va in %	Spese			Percen- tuale sostituti- va in %
	in mio. di franchi	in % sui salari	in % per l'IVA		in mio. di franchi	in % sui salari	in % per l'IVA	
1994	23 363	10.6	13.8	93.5	23 363	10.6	13.8	93.5
1995	24 530	10.9	14.2	95.1	24 530	10.9	14.2	95.1
2000	27 339	11.3	14.7	94.2	26 853	11.6	15.0	95.2
2005	29 999	11.7	15.2	88.3	28 970	12.3	16.0	92.1
2010	35 309	13.1	17.0	90.0	32 989	14.0	18.2	95.2

A partire dal 1995, le spese aumentano di 10,8 risp. 8,5 miliardi di franchi. Per il finanziamento è tuttavia determinante la variazione dei valori relativi in percentuale sui salari o in percentuale per la tassa sul valore aggiunto. La percentuale sui salari aumenta dall'attuale 10,9 a 13,1 ("crescita moderata") risp. a 14,0 ("crescita zero"). La percentuale per la tassa sul valore aggiunto aumenta corrispondentemente. Tuttavia, l'indice della percentuale sostitutiva rivela che la migliore situazione finanziaria dello scenario "crescita moderata" è legata alla relativa svalutazione delle nuove rendite che corrisponde al 5 per cento circa.

Nonostante che l'aumento delle spese in percentuali sui salari (dall'attuale 10,9% al 13,1 risp. 14,0 nel 2010) risulti troppo elevata, beneficerebbe anche di un aumento della popolazione attiva. Se l'AVS dovesse essere finanziata individualmente da ogni generazione, questo tasso sarebbe del 14,5% circa. In altre parole, il corrispettivo che possiamo attendere dall'attuale sistema AVS "vale" il 14,5% sui salari.

Nella Tabella 411/2 è rappresentata l'evoluzione delle spese nell'AI. A partire dal 2000, l'evoluzione demografica sarà minima. Ulteriori aumenti dei costi dovuti ad altri influssi non sono più presi in considerazione. Le spese sono indicate senza gli interessi moratori in quanto dipendono dai provvedimenti finanziari.

Tabella 411/2: Evoluzione delle spese nell'AI fino al 2010, regolamentazione 95 vigente (senza interessi)

Anno	Crescita moderata: evoluzione dei salari 4,5%; evoluzione dei prezzi 3,5%				Crescita zero: evoluzione dei salari 3,5%; evoluzione dei prezzi 3,5%			
	Spese (senza interessi)			Percentuale sostitutiva in %	Spese (senza interessi)			Percentuale sostitutiva in %
	in mio. di franchi	in % sui salari	in % per l'IVA		in mio. di franchi	in % sui salari	in % per l'IVA	
1994	6 361	2.9	3.8	93.5	6 361	2.9	3.8	93.5
1995	6 879	3.1	4.0	95.1	6 879	3.1	4.0	95.1
2000	7 869	3.3	4.2	94.2	7 661	3.3	4.3	95.2
2005	8 674	3.4	4.4	88.3	8 190	3.5	4.5	92.1
2010	9 467	3.5	4.5	90.0	8 596	3.6	4.7	95.2

Il bilancio finanziario in allegato dimostra che gli introiti sono insufficienti nonostante l'aumento dei tassi di contribuzione avvenuto il 1° gennaio 1995. L'attuale tasso di contribuzione dell'1,4% sui salari non è stato modificato e ciò dà luogo a corrispondenti debiti.

412. Opzione "mandato costituzionale"

I calcoli di tale opzione sono stati effettuati sulla base di una rendita unica dell'importo equivalente all'attuale rendita massima. Le tabelle 412/1 e 412/2 mostrano quale sia il finanziamento supplementare necessario rispetto alla regolamentazione in vigore attualmente (tabella soprastante).

Tabella 412/1: Spese supplementari dell'opzione "mandato costituzionale" nell'AVS rispetto alla regolamentazione 95 vigente

Anno	Riperussioni rispetto allo splitting in caso di crescita moderata			Riperussioni rispetto allo splitting in caso di crescita zero		
	Spese supplementari in			Spese supplementari in		
	mio. di franchi	% sui salari	% per l'IVA	mio. di franchi	% sui salari	% per l'IVA
1997	3 649	1.6	2.1	3 649	1.6	2.1
2000	3 845	1.6	2.1	3 777	1.6	2.1
2005	3 821	1.5	1.9	3 690	1.6	2.0
2010	4 615	1.7	2.2	4 312	1.8	2.4

Tabella 412/2: Spese supplementari dell'opzione "mandato costituzionale" nell'AI rispetto alla regolamentazione 95 vigente

Anno	Riperussioni rispetto allo splitting in caso di crescita moderata			Riperussioni rispetto allo splitting in caso di crescita zero		
	Spese supplementari in			Spese supplementari in		
	mio. di franchi	% sui salari	% per l'IVA	mio. di franchi	% sui salari	% per l'IVA
1997	834	0.4	0.5	834	0.4	0.5
2000	929	0.4	0.5	912	0.4	0.5
2005	970	0.4	0.5	937	0.4	0.5
2010	1 070	0.4	0.5	1 000	0.4	0.5

42. Evoluzione del fabbisogno di finanziamento nel secondo pilastro

Mentre nel 1° pilastro il finanziamento avviene esclusivamente mediante i contributi (degli assicurati, dei datori di lavoro e dei poteri pubblici)¹¹², il 2° pilastro si basa su due fonti di finanziamento: i contributi (dell'assicurato e del datore di lavoro) e il reddito di capitale (sui capitali cumulati). Di seguito sono indicati tutti i redditi di capitale prescritti e necessari dal punto di vista attuariale (interessi degli averi di vecchiaia del 4% secondo l'art. 12 OPP2, dei capitali di copertura con il tasso d'interesse tecnico, proventi d'interessi per l'adeguamento delle rendite in corso al rincaro, ecc.). Sono possibili redditi di capitale supplementari che però non sono quantificabili in anticipo.

Per poter valutare i redditi da un lato con tutte le loro ripercussioni economiche e dall'altro rispetto al 1° pilastro, non si è tenuto conto solo dei contributi, ma anche dei redditi di capitale necessari. Questi ultimi sono dati in percentuale calcolata non sulla somma dei salari LPP, ma sulla somma dei salari AVS degli assicurati nella LPP.

In entrambi gli scenari economici i redditi aumentano sia sul piano nominale sia su quello relativo alla somma dei salari AVS. Inoltre, i redditi di capitale necessari dal punto di vista attuariale aumentano in modo eccezionalmente forte. Ciò non meraviglia in quanto la LPP è in vigore solo dal 1985. In un'assicurazione finanziata secondo il sistema di capitalizzazione, il capitale di base cumulato aumenta nei primi tempi in modo accelerato e ciò vale anche per i redditi di capitale.

421. Regolamentazione vigente

La tabella 42/1 illustra l'evoluzione degli introiti che risulterebbero se l'attuale LPP rimanesse in vigore invariata.

Tabella 42/1: Evoluzione degli introiti nella previdenza professionale obbligatoria (LPP) fino al 2010, regolamentazione 95 vigente

Anno	Crescita moderata: crescita reale 1% evoluzione salari 4,5%; evoluzione prezzi 3,5%						Crescita zero: crescita reale 0% evoluzione salari 3,5%; evoluzione prezzi 3,5%					
	in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS			in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS		
	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale
1995	13 46 8	3 642 0	17 11	6.79	1.84	8.63	13 46 8	3 642 0	17 11	6.79	1.84	8.63
2000	14 64 6	5 971 7	20 61	6.77	2.76	9.53	13 884	5 925 9	19 80	6.95	2.96	9.91
2005	15 61 5	8 004 9	23 61	6.76	3.46	10.22	14 34 0	7 737 7	22 07	7.06	3.81	10.87
2010	16 72 1	9 789 0	26 51	6.93	4.06	10.99	14 71 7	9 262 9	23 97	7.29	4.59	11.88

¹¹² Attualmente, il prodotto degli interessi del fondo di compensazione dell'AVS non serve più a finanziare le prestazioni, ma è utilizzato per mantenere il potere d'acquisto del fondo il cui importo non deve essere inferiore a quello delle spese annue (art. 107 cpv. 3 LAVS).

422. Opzione "gerarchia degli obiettivi"

La Tabella 42/2 rappresenta l'evoluzione degli introiti supplementari che si otterrebbero se:

- l'attuale LPP rimanesse in vigore invariata fino al 1998;
- i 17 provvedimenti dalla Commissione federale della previdenza professionale proposti per la 1^a revisione della LPP entrassero in vigore il 1° gennaio 1999. Solo tre di questi provvedimenti dovrebbero avere ripercussioni finanziarie:
 - l'adeguamento al rincaro delle rendite di vecchiaia della LPP in corso, nell'ambito dei seguenti mezzi finanziari:
 - a) 10% delle spese annue per le rendite di vecchiaia della LPP, al massimo l'1% del rispettivo capitale di copertura,
 - b) 1% dei salari coordinati di tutti gli assicurati che versano contributi per prestazioni di vecchiaia;
 - l'abbassamento della deduzione di coordinazione (a 2/3 dell'importo massimo della rendita semplice AVS) e l'adeguamento di tale deduzione al grado d'occupazione per le persone impiegate a tempo parziale;
 - l'abbassamento dei bonifici di vecchiaia per gli assicurati più anziani.

Le ripercussioni finanziarie dei provvedimenti proposti sono state calcolate senza i periodi transitori che devono eventualmente essere previsti per determinati provvedimenti.

Tabella 42/2: Sviluppo degli introiti supplementari rispetto alla regolamentazione vigente nella previdenza professionale obbligatoria (LPP) fino al 2010, regolamentazione vigente fino al 1998, opzione "gerarchia degli obiettivi" a partire dal 1999.

Anno	Crescita moderata: crescita reale 1% evoluzione salari 4,5%; evoluzione prezzi 3,5%						Crescita zero: crescita reale 0% evoluzione salari 3,5%; evoluzione prezzi 3,5%					
	in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS			in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS		
	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale
2000	2 124	1 019	3 143	0.83	0.41	1.23	2 130	1 008	3 137	0.88	0.43	1.31
2005	2 394	1 560	3 954	0.91	0.61	1.52	2 412	1 578	3 990	1.03	0.69	1.72
2010	2 940	2 027	4 967	1.08	0.75	1.83	2 871	1 982	4 853	1.23	0.86	2.09

423. Opzione "mandato costituzionale"

La Tabella 42/3 rappresenta l'evoluzione degli introiti supplementari che si otterrebbero se:

- l'attuale LPP rimanesse in vigore invariata fino al 1998;
- la 1^a revisione della LPP entrasse in vigore il 1° gennaio 1999 e le relative misure previste corrispondessero a quelle dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" con i seguenti adattamenti:
 - soppressione degli accrediti complementari al posto del loro mantenimento,
 - adeguamento completo al rincaro e non parziale delle rendite di vecchiaia LPP in corso,

- adeguamento della deduzione di coordinazione (al 5/4 dell'importo massimo della rendita semplice AVS).

Analogamente all'opzione "gerarchia degli obiettivi", anche qui non si è tenuto conto degli eventuali periodi transitori e pertanto le ripercussioni hanno potuto essere evidenziate fin dall'inizio in tutta la loro estensione.

Tabella 42/3: Sviluppo degli introiti supplementari rispetto alla regolamentazione vigente nella previdenza professionale obbligatoria (LPP) fino al 2010, regolamentazione vigente fino al 1998, opzione "mandato costituzionale" a partire dal 1999.

Anno	Crescita moderata: crescita reale 1% evoluzione salari 4,5%; evoluzione prezzi 3,5%						Crescita zero: crescita reale 0% evoluzione salari 3,5%; evoluzione prezzi 3,5%					
	in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS			in mio. di franchi ai prezzi del 1995			in % della somma dei salari AVS		
	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale	Contri- buti	Redditi di capi- tale	Totale
2000	1 516	271	1 787	0.63	0.10	0.73	1 420	250	1 670	0.64	0.10	0.74
2005	1 808	632	2 440	0.73	0.25	0.98	1 676	618	2 294	0.77	0.27	1.04
2010	2 245	1 096	3 341	0.87	0.41	1.28	1 961	935	2 896	0.90	0.41	1.31

5. Valutazione riassuntiva

Gli effetti, già oggi riconoscibili, causati dall'invecchiamento della nostra popolazione e le prospettive economiche hanno indotto sempre più la gente e l'ambito politico ad indagare a fondo sul futuro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e a porsi domande quali: si deve mantenere la concezione dei tre pilastri approvata dal popolo nel 1972? Come bisogna sviluppare tale concezione?

Fondamentalmente, riteniamo che la concezione dei tre pilastri debba essere mantenuta.

La concezione dei tre pilastri della previdenza svizzera per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità ha dato buoni risultati soprattutto grazie al legame tra i sistemi di ripartizione e di capitalizzazione del 1° e del 2° pilastro. Si è così potuto ripartire in modo ottimale i rischi esistenti in entrambi i sistemi di finanziamento (invecchiamento crescente, rincaro).

Il sistema attuale deve senz'altro essere adeguato alle nuove esigenze sociopolitiche ed economiche. Tuttavia tale adeguamento non può verificarsi senza uno spostamento di peso tra i pilastri (cfr. numero 311). Se si considerano le probabili spese dovute all'evoluzione demografica, un rafforzamento sostanziale del 1° pilastro a discapito del 2° comporterebbe grossi problemi finanziari nel 1° pilastro. **Per questo motivo rifiutiamo un sostanziale spostamento di peso tra il 1° e il 2° pilastro.**

Nel 1972, il popolo ha rifiutato l'introduzione di una **pensione popolare**. Da qualche anno quest'idea è stata ripresa. Gli inconvenienti che essa comporta sono però evidenti (cfr. numero 312), **pertanto non continuiamo a sviluppare tale idea.**

Rifiutiamo un reddito minimo garantito per tutti nel senso di un'imposta sul reddito negativo o di un dividendo sociale, in quanto in tal modo il sistema della sicurezza sociale non sarebbe più legato all'attività lucrativa né al reddito e si creerebbe un influsso negativo sull'incentivo alla produzione. Inoltre, per poter raggiungere un adeguato livello della sicurezza sociale, il fabbisogno di finanziamento sarebbe molto elevato. Per contro, occorrerebbe esaminare a medio termine un'**assicurazione di base fondata sul concetto di necessità** per gruppi particolari della popolazione anche al di fuori della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, secondo il modello delle prestazioni complementari nel 1° pilastro nonché l'introduzione di un **reddito minimo per la reintegrazione** (cfr. numero 32).

Negli ultimi anni, le condizioni generali della sicurezza sociale sono mutate. L'evoluzione sociopolitica, l'invecchiamento della popolazione e le forme di lavoro cambiate creano nuove esigenze nell'ambito della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Ne risulta un forte bisogno di adeguamento per la sicurezza sociale. **L'adeguamento dell'attuale sistema al tenore del mandato costituzionale** (copertura del fabbisogno vitale per mezzo di prestazioni assicurative) metterebbe in discussione il principio assicurativo del 1° pilastro, rinforzerebbe notevolmente il 1° pilastro, amplierebbe considerevolmente e globalmente il suo volume di prestazioni e quindi anche i costi senza che, contrariamente a quanto sperato all'inizio, si possa rinunciare completamente alle prestazioni complementari. Occorre **rifiutare** in particolare l'introduzione di una **rendita unica** (numero 224).

Siamo del parere che nel momento attuale si deve rinunciare ad un adeguamento del sistema dei tre pilastri al tenore del mandato costituzionale. Al suo posto occorre adeguare il sistema alle modificate condizioni generali sulla base di una nuova interpretazione dell'obiettivo costituzionale e orientandosi verso una gerarchia degli obiettivi.

Tutto ciò può essere realizzato solamente attraverso **revisioni coerenti dal punto di vista materiale e temporale** dei singoli rami assicurativi dei tre pilastri.

L'**11ª revisione dell'AVS** deve:

- perfezionare il finanziamento dell'AVS e dell'AI soprattutto tenendo conto dei costi supplementari dovuti all'evoluzione demografica (numeri 21 e 241.1). Il gruppo di lavoro interdipartimentale "Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali", citato all'inizio del presente rapporto, si occupa attualmente proprio di questo problema;
- realizzare totalmente la parità di trattamento tra uomo e donna nel 1° pilastro (numeri 21 e 241.3);
- disciplinare nuovamente l'età di pensionamento e la sua flessibilità (numeri 21 e 241.2);
- riesaminare l'adeguamento delle rendite secondo l'indice misto vigente nell'AVS (numero 231).

La **4ª revisione dell'AI** deve:

- introdurre un sistema d'indennità giornaliere indipendenti dallo stato civile (numero 242.2);
- esaminare la possibilità di sostituire l'assegno per grandi invalidi con un assegno per assistenza (numero 242.3);
- migliorare il controllo dei costi (numero 242.1).

Nell'ambito delle **revisioni della legge federale sulle prestazioni complementari**:

- la **3ª revisione delle PC** deve migliorare il sistema attuale (numero 243.1) dando una migliore informazione ai beneficiari di rendite nell'ottica di un eventuale diritto alle PC e apportando alcune correzioni alle prestazioni;
 - la **4ª revisione delle PC** deve adeguare il sistema alle esigenze per quanto riguarda le persone bisognose di cure, coordinare le PC con le prestazioni di altri rami assicurativi quali l'assegno per grandi invalidi dell'AVS e dell'AI e migliorare il contenimento della progressione dei costi (numero 243.2);
 - una **modificazione della Costituzione** deve permettere di ancorare le PC in modo duraturo nella Costituzione federale e di armonizzarle con il mandato in materia di prestazioni per le rendite dell'AVS e dell'AI nonché della previdenza professionale (numero 243.3).
-

Nell'ambito della **1^a e di una 2^a revisione della LPP** si deve

- introdurre l'adeguamento obbligatorio delle rendite di vecchiaia al rincaro (numero 232);
- estendere la garanzia delle prestazioni della previdenza professionale alle prestazioni preobbligatorie e sovraobbligatorie degli istituti di previdenza (numero 244.1);
- realizzare la parità di trattamento tra uomo e donna (numero 244.2);
- esaminare la possibilità di rendere maggiormente flessibile la previdenza professionale (numeri 21 e 244.3).

Il pilastro 3a deve essere accessibile anche alle persone che non esercitano un'attività lucrativa (numero 245).

Per ogni revisione occorre badare che non sorgano **problemi di compatibilità con il diritto europeo** e che siano rispettati gli **impegni internazionali** già presi dal nostro Paese (numero 17). Le modifiche proposte corrispondono fondamentalmente a tali impegni sulla base degli strumenti internazionali esposti e sono conformi alla linea del diritto dell'UE nella misura in cui si può già prevederne l'evoluzione futura.

Gli adeguamenti delle basi giuridiche delle opere sociali si orientano verso una nuova interpretazione dell'obiettivo costituzionale e rafforzano la concezione dei tre pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Tali adeguamenti colmano le lacune evidenti nell'attuale sicurezza sociale. Il rapporto indica il cammino verso un futuro garantito della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del nostro Paese.

Allegati

A1. Indice

Introduzione e visione generale	1
1. Il sistema attuale della previdenza VSI	4
11. <i>Storia.....</i>	4
12. <i>1° pilastro</i>	5
121. <i>AVS/AI</i>	5
122. <i>Prestazioni complementari.....</i>	8
13. <i>2° pilastro</i>	10
14. <i>Il sistema attuale delle rendite del 1° e del 2° pilastro</i>	12
15. <i>3° pilastro</i>	13
151. <i>La previdenza individuale vincolata (pilastro 3a).....</i>	14
152. <i>La previdenza individuale libera (pilastro 3b).....</i>	15
16. <i>Altre assicurazioni sociali in stretta relazione con la previdenza VSI</i>	16
17. <i>Sistemi stranieri e diritto internazionale.....</i>	16
171. <i>Sistemi d'assicurazione stranieri.....</i>	16
172. <i>Diritto internazionale.....</i>	18
172.1 <i>OIL e Consiglio d'Europa.....</i>	18
172.2 <i>Convenzioni di sicurezza sociale direttamente applicabili.....</i>	19
172.3 <i>Diritto dell'UE.....</i>	19
2. Valutazione e sviluppo del sistema attuale della previdenza VSI.....	21
21. <i>Requisiti per una previdenza VSI volta verso il futuro</i>	21
22. <i>Mandato costituzionale e copertura del fabbisogno vitale nel sistema delle rendite secondo la concezione dei tre pilastri.....</i>	26
221. <i>Sistema delle prestazioni.....</i>	26
221.1 <i>Sistema delle prestazioni secondo l'opzione "mandato costituzionale".....</i>	26
221.2 <i>Sistema delle prestazioni secondo l'opzione "gerarchia degli obiettivi"</i>	29
222. <i>Incidenze dell'opzione "mandato costituzionale".....</i>	32
222.1 <i>Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 1° pilastro.....</i>	32
222.2 <i>Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 2° pilastro.....</i>	33
222.3 <i>Ripercussioni dell'opzione "mandato costituzionale" sul 3° pilastro.....</i>	34
223. <i>Incidenze dell'opzione "gerarchia degli obiettivi"</i>	34
223.1 <i>Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 1° pilastro.....</i>	34
223.2 <i>Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 2° pilastro.....</i>	35
223.3 <i>Ripercussioni dell'opzione "gerarchia degli obiettivi" sul 3° pilastro.....</i>	36
224. <i>Valutazione delle opzioni "mandato costituzionale" e "gerarchia degli obiettivi"</i>	36
23. <i>Adeguamento delle prestazioni all'evoluzione economica.....</i>	38
231. <i>Adeguamento delle rendite del 1° pilastro all'aumento del reddito.....</i>	38
232. <i>Adeguamento delle rendite del 2° pilastro al rincaro</i>	39
24. <i>Ulteriori adeguamenti necessari nell'ambito della concezione dei tre pilastri.....</i>	40
241. <i>Ulteriori adeguamenti necessari nell'AVS</i>	40

241.1	-Aumento dei costi dovuto all'evoluzione demografica	40
241.2	Età di pensionamento	40
241.3	Rendite per vedove e vedovi.....	40
241.4	Rivalutazione dei redditi	41
242.	Ulteriori adeguamenti necessari nell'AI.....	41
242.1	Aumento dei costi e margine di manovra.....	41
242.2	Introduzione nell'AI di un sistema d'indennità giornaliera indipendenti dallo stato civile	43
242.3	Assegno per assistenza.....	43
243.	Ulteriori adeguamenti necessari nelle prestazioni complementari.....	44
243.1	Miglioramento del sistema attuale (3a revisione delle PC).....	44
243.2	Prestazioni nell'ambito delle cure (4a revisione delle PC).....	45
243.3	Prestazioni complementari ancorate nella Costituzione.....	46
244:	Ulteriori adeguamenti necessari nel 2° pilastro.....	46
244.1	Garanzia dell'istituto di previdenza in caso d'insolvenza.....	46
244.2	Parità di trattamento tra uomo e donna.....	47
244.3	Individualizzazione della previdenza professionale.....	47
245.	Ulteriori adeguamenti necessari nel 3° pilastro.....	48
3.	Occorre trasformare radicalmente la concezione dei tre pilastri?.....	49
31.	<i>Spostamento di peso tra i pilastri- o introduzione della pensione popolare.....</i>	<i>49</i>
311.	Sistema di ripartizione e sistema di capitalizzazione.....	49
312.	Pensione popolare.....	51
32.	<i>Il sistema della sicurezza sociale deve essere completato oppure sostituito da una copertura di base?</i>	<i>53</i>
321.	Sulla nuova povertà in Svizzera.....	53
322.	Modelli alternativi di copertura di base.....	54
4.	Evoluzione del fabbisogno di finanziamento	57
41.	<i>Evoluzione del fabbisogno di finanziamento nel primo pilastro.....</i>	<i>57</i>
411.	Regolamentazione attuale e opzione "gerarchia degli obiettivi".....	58
412.	Opzione "mandato costituzionale".....	59
42.	<i>Evoluzione del fabbisogno di finanziamento nel secondo pilastro.....</i>	<i>60</i>
421.	Regolamentazione vigente	60
422.	Opzione "gerarchia degli obiettivi"	61
423.	Opzione "mandato costituzionale".....	61
5.	Valutazione riassuntiva.....	63
Allegati	i	
A1.	<i>Indice.....</i>	<i>i</i>
A2.	<i>Interventi parlamentari nell'ambito della concezione dei tre pilastri.....</i>	<i>iv</i>
A21.	Interventi per un riesame della concezione dei tre pilastri.....	iv
A22.	Interventi relativi al finanziamento delle assicurazioni sociali	vi
A23.	Interventi concernenti le cure prestate alle persone anziane	viii
A24.	Interventi relativi alle prestazioni complementari: base costituzionale e migliore informazione sul diritto alle prestazioni.....	ix
A25.	Interventi concernenti la nuova povertà.....	x
A26.	Altri interventi.....	xiii

A3.	<i>Le prestazioni della previdenza per la vecchiaia in diversi Paesi europei.....</i>	<i>xiv</i>
A4.	<i>Concetto di copertura del fabbisogno vitale e di importo che compensi adeguatamente il fabbisogno vitale.....</i>	<i>xvii</i>
A5.	<i>Bilancio finanziario dell'AVS e dell'Al.....</i>	<i>xx</i>
A6.	<i>Bibliografia.....</i>	<i>xxvi</i>

A2. Interventi parlamentari nell'ambito della concezione dei tre pilastri

A21. Interventi per un riesame della concezione dei tre pilastri

Postulato Gadiant del 21.9.1989. Assicurazioni sociali: nuova base di finanziamento, pensione popolare (n89.611)

Testo dell'intervento: "L'invecchiamento crescente della nostra popolazione graverà sempre più sul nostro Stato sociale. Del resto, ne consegue che l'attività lucrativa, a medio e a lungo termine, diminuirà cosicché con meno attività lucrativa dovrà essere finanziato un numero più elevato di rendite. In tal modo lo stretto legame esistente fra i redditi dell'attività lucrativa e le prestazioni sociali diventa problematico. Pertanto, si rivela particolarmente urgente una modifica delle basi di finanziamento. Inoltre, il nostro sistema di finanziamento poggia su una crescita economica notevole. Tuttavia, nel caso di una produzione tecnologicamente assai sofisticata, ciò non comporta necessariamente un aumento dei redditi. Il nostro sistema di sicurezza sociale, basato essenzialmente sul salario, rischia di essere compromesso, causa i motivi citati e altri sviluppi prevedibili.

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare i seguenti punti e a presentare un rapporto in merito:

1. E' giusto che la parte di finanziamento che dipende dal salario non dev'essere assicurata mediante ulteriori aumenti dei contributi prelevati sul salario?
2. E' ragionevole mantenere un sistema di finanziamento basato su una crescita economica notevole?
3. Non si dovrebbe almeno ricorrere a un'imposta sul valore aggiunto volta a completare il finanziamento oppure a creare altre basi di finanziamento indipendenti dal salario?
4. Considerando i cambiamenti delle condizioni di vita e di lavoro e il fatto che bisogna assicurare dei mezzi essenziali convenienti sul piano economico e sociale, non sarebbe fattibile e opportuno fusionare i due primi pilastri ed inaugurare una pensione popolare generale che sia amministrata il più semplicemente possibile?".

Postulato Günter del 13.12.1989. Rapporto di strategia per la previdenza per la vecchiaia (n89.772)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto sulla strategia delle assicurazioni sociali nell'ambito della previdenza per la vecchiaia prima che le commissioni inizino a discutere sulla 10ª revisione dell'AVS o su una revisione della LPP.

Tale rapporto dovrà trattare segnatamente i punti seguenti:

1. sostituzione a lungo termine del sistema dei due pilastri (AVS e LPP) con una soluzione unica (pensione popolare) in base all'attuale sistema dell'AVS;
 2. i vantaggi di una rendita di vecchiaia che garantisca, perlomeno a coloro che dispongono di un reddito basso o medio, il mantenimento del tenore di vita rispetto all'attuale sistema dei due pilastri e alle "stampelle" costituite dalle prestazioni complementari;
-

3. inclusione di un elemento di copertura del capitale in un sistema AVS ampliato, che sia un compromesso tra la soluzione attuale e quella della pensione popolare;
4. problemi derivanti dal mantenimento, per un certo periodo, dell'attuale sistema dei due pilastri (AVS e LPP) per le generazioni che ne beneficiano e, nel contempo, dalla creazione di una pensione popolare; oppure problemi risultanti dal trasferimento dei diritti e dei fondi del secondo pilastro (LPP) dal sistema attuale ad un sistema di pensione popolare;
5. il problema della predisposizione alle crisi (inflazione, recessione, caduta dei prezzi sul mercato immobiliare o su quello dei titoli) del sistema dell'AVS e di quello basato sulla LPP."

Interrogazione ordinaria Hildbrand del 5.6.1990. Futuro finanziamento dell'AVS (n90.1066)

Testo dell'intervento: "Stando a un rapporto dell'Ufficio federale di statistica concernente la situazione demografica, l'AVS, primo pilastro della previdenza per la vecchiaia, difficilmente potrà assicurare il versamento delle rendite dopo il 2000 se non si trovano altre modalità di finanziamento. L'esperienza dimostra che le lunghe discussioni nell'ambito sociale sono spesso seguite da procedure decisionali altrettanto interminabili. Considerando che tale processo è più o meno influenzato da tutta una gamma di fattori, quali il lavoro delle donne, il lavoro a tempo parziale, le condizioni economiche, i tassi di contribuzione, i contributi versati dagli stranieri, ecc., chiedo al Consiglio federale:

1. se non sia opportuno formare già sin d'ora una commissione incaricata di trovare possibili soluzioni;
2. se non si possa tener conto dei contributi e delle riserve del secondo pilastro quale compensazione parziale;
3. se esistono già provvedimenti che possono essere esaminati parallelamente alla decima revisione dell'AVS."

Postulato Allenspach del 22.6.1990. Filosofia della sicurezza sociale (n90.640)

Testo dell'intervento: "In un rapporto che presenterà al Parlamento il Consiglio federale è invitato ad esaminare la filosofia della sicurezza sociale prestando particolare attenzione alle future sfide economiche, sociali e politiche.

Esso dovrà segnatamente:

1. esaminare l'efficienza delle prestazioni sociali;
 2. elaborare delle possibilità che permettano, da una parte, di migliorare le prestazioni sociali e, dall'altra, di concentrarle in modo ancora più esclusivo sui bisogni sociali più urgenti;
 3. accordare un'importanza maggiore alla responsabilità personale;
 4. prestare particolare attenzione alla semplificazione amministrativa a tutti i livelli."
-

A22. Interventi relativi al finanziamento delle assicurazioni sociali

Postulato Bortoluzzi del 15.12.1993. Studio concernente una tassa sull'energia per le assicurazioni sociali (n93.3628)

Testo dell'intervento: "Da alcuni studi risulta che il finanziamento delle nostre assicurazioni sociali è garantito a medio termine. Tuttavia, a più lungo termine l'evoluzione demografica ci causerà problemi, motivo per cui devono essere cercate altre forme di finanziamento. Nel contempo, il costante rincaro della manodopera comporta un trasferimento degli investimenti a scapito del lavoro compiuto dall'uomo e a favore dell'energia e della tecnica. Se il rincaro della manodopera, richiesta senza dubbio dall'evoluzione demografica, proseguirà, tale trasferimento s'intensificherà e potrebbe anche cagionare un aumento della disoccupazione.

Per ovviare a tale situazione, si potrebbe considerare il finanziamento delle assicurazioni sociali non più mediante contributi versati dai datori di lavoro e dai salariati, bensì con una tassa graduata, riscossa sulle varie energie. Tale soluzione permetterebbe di bloccare tanto il rincaro della produzione, quasi inevitabile a lungo termine, quanto un continuo deprezzamento della manodopera.

Il Consiglio federale è invitato a realizzare uno studio concernente le ripercussioni di una soppressione parziale o completa dei contributi versati dai datori di lavoro e dai salariati alle assicurazioni sociali contemporaneamente all'introduzione di una tassa sull'energia graduata per quanto riguarda le possibilità di finanziamento delle assicurazioni sociali, la competitività dell'economia, i posti di lavoro nonché la praticabilità di tale tassa."

Motivazione: "Il finanziamento delle assicurazioni sociali mediante tasse strettamente connesse con l'impiego non è più garantito a lungo termine. Nonostante il limite sia già superato, i contributi dei datori di lavoro e dei salariati aumenteranno ulteriormente in quanto, oltre alla modifica della piramide delle età, vi sarà un aumento della disoccupazione. Una tassa sull'energia, che permette di sostituire tale fonte di entrate, può essere considerata come responsabile, in senso ampio, della soppressione di posti di lavoro, ma dall'altro lato è protetta dalla fluttuazione delle offerte d'impiego. Essa deve essere graduata tenendo conto del fatto che le energie siano rinnovabili o meno. Tuttavia, non si tratta in primo luogo di trovare nuove entrate a favore delle assicurazioni sociali, bensì di sopprimere in parte o completamente i contributi versati dai datori di lavoro e dai salariati. Questo è l'unico modo per evitare un rincaro artificiale della produzione che peggiorerebbe ulteriormente la situazione economica della Svizzera. Tale tassa permetterebbe non solo di garantire il finanziamento delle nostre assicurazioni sociali, bensì anche di rivalutare la manodopera. Tale proposta solleva numerosi quesiti. Taluni settori dell'economia subiranno ulteriori o maggiori svantaggi? Altri ne subiranno meno? Com'è la situazione per quanto riguarda l'industria di esportazione? Uno studio dovrebbe dare una risposta a queste domande."

Postulato Raggenbass dell'8.6.1994. Finanziamento delle assicurazioni sociali (n94.3205)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato a procedere a un'analisi generale delle assicurazioni sociali (AVS, AI, PC, IPG, assegni familiari nell'agricoltura, assegni per figli, assistenza sociale, assicurazione contro la disoccupazione, LPP, borse di studio, assicurazione militare, assicurazione infortuni, assicurazione malattia, assicu-

razione per la maternità), ad elaborare un progetto di finanziamento coerente, coordinato, globale e imperniato sul futuro nonché a presentare un rapporto al Parlamento."

Motivazione: "Nel 1994, le spese relative alle assicurazioni sociali, comprese quelle per l'assistenza sociale, dovrebbero rappresentare oltre il 30 % del PIL e la tendenza è in continuo aumento. Secondo Wechsler/Savioz – "Mutamenti delle forme di vita e sicurezza sociale" –, un'inversione di tendenza è prevedibile solo nel 2032. Le cause di tale evoluzione sono il mutamento dei fattori demografici ed economici nonché l'organizzazione istituzionale del sistema di sicurezza sociale. In futuro vi saranno ancora forti aumenti delle spese, cagionati soprattutto dal crescente invecchiamento della popolazione. La notevole variazione di dette spese rispetto al PIL, grandezza di paragone determinante, è contrassegnata in sostanza dalla crescita economica, con cui si rivela già il circolo vizioso che si può verificare. Da un lato, spese sociali elevate ostacolano la crescita economica e, dall'altro lato, un rallentamento della crescita economica aumenta la parte delle spese sociali sul PIL. Questo circolo vizioso mostra anche che le spese sociali non possono aumentare all'infinito poiché lo stato sociale come tale rischia di essere minacciato. Gli esempi della Svezia e dell'Olanda sono eloquenti. Riguardo all'importo delle spese sociali la Svizzera, se facesse parte dell'UE, si troverebbe già tra i primi 4 Paesi. La Svezia, che potrebbe presto diventare membro dell'UE, è sempre al primo posto. Non senza motivo l'OCSE ha rimproverato allo Stato-providenza svedese la sua inefficienza e raccomandato un cambiamento del sistema per adottare quello del tasso residuo.

Lo scopo del presente postulato è di dare una risposta alle domande seguenti:

Come sarà in futuro il finanziamento del nostro "Stato sociale"? In seguito all'evoluzione storica, le nostre spese sociali sono attualmente finanziate con le fonti classiche: percentuali del salario, imposte dirette e indirette (mezzi generali della Confederazione, dei Cantoni o dei comuni), premi individuali, pagamenti diretti. Con quali fonti e in quale proporzione tra loro si devono finanziare in futuro le spese sociali? In quale misura può essere gravato il fattore di produzione costituito dal lavoro senza che predominino le incidenze negative sull'occupazione e sulla concorrenza? Quali sono le ripercussioni di una maggiore presa in considerazione del consumo, dell'energia, delle emissioni, ecc. per il finanziamento delle spese sociali? In quali rami assicurativi e in che modo le assicurazioni sociali possono essere riorganizzate per essere più vantaggiose e più efficaci?

Questo elenco di domande non è esauriente. Bisogna piuttosto elaborarlo in modo sistematico e integrare le risposte in un progetto di finanziamento coerente, coordinato, globale e comprendente l'insieme delle spese sociali."

Mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 5.9.1994. Possibilità di finanziamento alternative dell'assicurazione contro la disoccupazione (n94.3323)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento, entro la fine del 1996, le basi legali e costituzionali per finanziare totalmente o parzialmente l'assicurazione contro la disoccupazione mediante un'imposta sulle risorse o sul consumo anziché contributi prelevati sul salario."

A23. Interventi concernenti le cure prestate alle persone anziane

Iniziativa parlamentare Tschopp del 30.11.1992. AVS-Plus (n92.442)

Testo dell'intervento: "Giusta l'articolo 21^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli, propongo, tramite un'iniziativa parlamentare concepita in termini generali, di aggiungere alle assicurazioni definite all'articolo 34^{bis} e ^{quater} della Costituzione federale (assicurazione malattia e assicurazione contro gli infortuni, AVS e previdenza professionale) un'istituzione federale che copra le spese sanitarie e d'assistenza per gli anziani.

Nell'elaborazione definitiva di questo progetto, occorre tenere conto in particolare dei punti seguenti:

1. I lavori degli esperti, come pure le consulenze parlamentari in vista della creazione di una tale istituzione, devono essere condotti parallelamente alla riforma in corso della LAMI e in sincronia con essa, senza ritardarne la conclusione.
2. Per quanto concerne l'accertamento delle modalità pratiche di tale istituzione, occorre determinare accuratamente la cerchia dei beneficiari e la natura delle prestazioni prese a carico.
3. La nuova istituzione assicura il finanziamento delle cure geriatriche, indipendentemente dal fatto che siano ambulatoriali o stazionarie. Soluzioni quali le cure a domicilio (SPITEX) o gli ospedali diurni devono essere esplicitamente riconosciute. Oltre alle prestazioni sanitarie in senso stretto, la nuova istituzione finanzia o sostiene pure prestazioni d'assistenza sociale a favore degli anziani, fornite da membri della famiglia o da organizzazioni assistenziali.
4. Il mandato di prestazioni della nuova istituzione si limiterà al settore amministrativo e a quello finanziario; essa non fornirà pertanto prestazioni sanitarie o d'assistenza.
5. Occorre prestare attenzione affinché la nuova istituzione venga nettamente separata dagli istituti che assumono le funzioni di casse malati riconosciute.
6. Per l'istituzione bisogna prevedere un finanziamento misto e comune che sottragga all'obbligo di versare contributi i seguenti enti e persone: la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, le istituzioni di previdenza professionale (2° pilastro) e le persone anziane in causa."

Postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 22.10.1993. AVS-Plus (n93.3530)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato a stendere un rapporto sulla problematica evocata dall'iniziativa Tschopp n° 92.442 (AVS-Plus) e a indicare le possibili soluzioni – nel quadro delle prestazioni complementari oppure nel senso di detta iniziativa."

A24. Interventi relativi alle prestazioni complementari: base costituzionale e migliore informazione sul diritto alle prestazioni

Mozione Hänsenberger del 20.9.1990. Base costituzionale per le prestazioni complementari all'AVS (s90.714)

Testo dell'intervento: "Visto che le prestazioni complementari all'AVS hanno acquistato notevole importanza e che la decima revisione dell'AVS, prevedibilmente, ne rafforzerà il significato, il Consiglio federale è incaricato di ridefinire la loro base costituzionale (articolo 11 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale)."

Mozione Gadiant del 20.9.1989. Accertamento d'ufficio del diritto alle PC (s89.606)

Testo dell'intervento: "Stando alle stime, il potere pubblico risparmia ogni anno da 30 a 35 milioni di franchi sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI non riscosse. Benché bisogna riconoscere che la popolazione è attualmente meglio informata sui propri diritti che in precedenza, resta il fatto che molte persone bisognose sono ancora private di tali prestazioni. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali non è in grado di indicare quanti pensionati non beneficiano delle prestazioni complementari pur avendone diritto. Quale impedimento all'accertamento d'ufficio del diritto alle prestazioni complementari sono dati in primo luogo motivi amministrativi.

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento una revisione della legislazione che faccia esaminare d'ufficio il diritto alle prestazioni complementari e che introduca il versamento automatico delle prestazioni complementari a coloro che ne hanno diritto."

Postulato Zölch del 20.6.1990. Determinazione del diritto alle prestazioni complementari mediante la dichiarazione d'imposta (n91.3232)

Testo dell'intervento: "Invito il Consiglio federale a voler esaminare le possibilità che permettano alle autorità fiscali di determinare, per mezzo della dichiarazione d'imposta, quali siano i contribuenti che hanno diritto alle prestazioni complementari all'AVS."

Iniziativa parlamentare Zysiadis dell'11.12.1991. Diritto alle prestazioni complementari. Informazione automatica (n91.432)

Testo dell'intervento: "Giusta l'articolo 21^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli propongo un'iniziativa parlamentare concepita in termini generali e volta a lottare contro lo sviluppo della nuova povertà. La Confederazione è invitata a completare la legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità mediante una disposizione in cui si chiede che i Cantoni, in collaborazione con i Comuni, sono tenuti ad informare automaticamente tutte le persone che hanno diritto al versamento delle prestazioni complementari.

Secondo la massima "avere dei diritti è bene, §§§§§111potervi accedere è meglio", la disposizione proposta permetterà a una parte della popolazione di uscire dalla povertà.

Tale informazione sistematica è necessaria nell'ambito di un aiuto sociale moderno che deve permettere agli aventi diritto di passare dall'assistenza alla dignità."

Interpellanza Grossenbacher del 31.1.1993. Prestazioni complementari (n92.3033)

Testo dell'intervento: "L'incremento degli affitti e dei premi dell'assicurazione malattia nonché l'aumento generale del rincaro costringono molte persone anziane a vivere in una situazione estremamente difficile. Proprio per questa generazione è particolarmente penoso dovere "mendicare" un'assistenza oppure, frequentemente, essi non sono informati sui loro diritti.

1. Il Consiglio federale è pronto a favorire la divulgazione delle informazioni, incentrata sulle necessità degli utenti, affinché le persone che hanno diritto alle prestazioni complementari siano informate meglio sui propri diritti?
2. E' disposto a fare in modo che i Cantoni aggiungano ai moduli per la dichiarazione d'imposta alcune domande rivolte ai beneficiari potenziali delle prestazioni complementari? In tal modo questi ultimi non avranno più bisogno di inoltrare una richiesta speciale per ricevere le suddette prestazioni e il loro diritto sarà constatato d'ufficio.
3. E' pronto ad adottare i provvedimenti necessari affinché le prestazioni complementari siano versate automaticamente?"

Mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 26.10.1992. Informazione mirata destinata agli aventi diritto alle prestazioni complementari (n93.3007)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è incaricato di proporre, entro un anno, una revisione della legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI che garantisca che i potenziali beneficiari di prestazioni complementari siano informati in modo mirato."

A25. Interventi concernenti la nuova povertà

Postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 25.11.1986. Nuova povertà (n86.979)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto in merito all'importanza e alle cause del fenomeno della nuova povertà in Svizzera indicando i provvedimenti volti a migliorare la situazione."

Postulato Leuenberger-Soletta dell'1.12.1986. Nuova povertà (n86.980)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto sulle cause e sulle conseguenze del fenomeno della nuova povertà in Svizzera.

Dovrebbero essere analizzate in particolare le seguenti domande:

1. Quali sono le cause della nuova povertà?
 2. Quali sono i gruppi sociali o le persone particolarmente colpite? Vi sono differenze regionali?
-

3. Quale importanza ha già assunto la nuova povertà in Svizzera?
4. Quali sviluppi si delineano per l'impiego nell'ottica di un cambiamento delle strutture economiche e delle conseguenze che ne risulteranno?
5. Quali provvedimenti si potrebbero adottare a livello federale (assicurazioni sociali, politica dell'impiego) per attenuare il fenomeno della nuova povertà?
6. Quali ulteriori provvedimenti dovrebbero essere esaminati per contenere tale fenomeno?
7. Quali organizzazioni assistenziali private od organizzazioni simili si occupano della nuova povertà? Vi sono possibilità volte a sovvenzionare tale lavoro da parte della Confederazione?"

Postulato Pini del 17.6.1987. Povertà in Svizzera. Programma di sostegno e di prevenzione (CN87.480)

Testo dell'intervento: "Riferendosi agli atti parlamentari presentati e agli studi condotti in questi ultimi anni sul problema della povertà in Svizzera, l'autore del postulato invita il Consiglio federale a riconsiderare la situazione attuale, proponendo in particolare all'Assemblea federale:

- a. di elaborare un rapporto d'inchiesta sulla situazione sociale attuale, sulla povertà e sulle cause che la determinano;
- b. di approntare un piano federale di sostegno, in collaborazione con i Cantoni ed i Comuni interessati, a favore di quella parte della nostra popolazione che vive in condizioni di riconosciuta povertà economica e finanziaria, e, nel contempo, di esaminare le misure volte a prevenire e a lottare contro questo triste e drammatico fenomeno sociale."

Postulato del gruppo ecologista del 6.2.1990. Introduzione di un reddito minimo garantito (n90.315)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è pregato di incaricare un gruppo di periti indipendenti dall'amministrazione di elaborare un rapporto in cui sia indicato in che modo sia possibile introdurre un reddito minimo garantito in Svizzera, precisando, da un lato, il costo che ne deriverebbe per la collettività e, dall'altro, i risparmi realizzabili tramite la semplificazione di compiti amministrativi. Si dovrebbe tener conto in particolare dell'evoluzione in seno alla CE, che tende ad introdurre un reddito minimo garantito."

Postulato del gruppo radicale democratico del 10.12.1990. Programma nazionale contro la povertà (n90.926)

Testo dell'intervento: "Contrariamente a quanto avviene nei Paesi poveri, in una società del benessere quale la nostra la miseria resta in gran parte nascosta. La problematica, sia qualitativa, sia quantitativa del fenomeno sta lentamente penetrando nella coscienza collettiva. L'estensione, le origini ed i nessi causali di tale realtà sociale sono attualmente oggetto del Programma nazionale di ricerca 29, 5ª serie "Cambiamenti dei modi di vivere e sicurezza sociale". Inoltre, in tempi recenti dei ricercatori e degli esperti hanno pubblicato rapporti d'inchiesta da cui risulta chiaramente che la povertà è un problema assai complesso e ostico, di cui sono spesso sottovalutate la diversità e la portata. Per le persone che devono far fronte alla povertà, quest'ultima

non consiste solo nei problemi finanziari: alla mancanza di beni materiali di base necessari per vivere si aggiunge sovente una dolorosa miseria immateriale.

Il gruppo radicale democratico ritiene che, sulla base delle presenti constatazioni, sia urgente introdurre provvedimenti coordinati tra la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni assistenziali private. Invitiamo dunque il Consiglio federale a convocare una conferenza su tale tema nel 1991 e ad elaborare, in collaborazione con le competenti istituzioni pubbliche e private, un programma nazionale con provvedimenti di sostegno e di prevenzione per gli anni '90."

Postulato Comby del 20.3.1992. Provvedimenti concreti contro il fenomeno della nuova povertà (n92.3148)

Testo dell'intervento: "Vari studi sulla nuova povertà, realizzati in diversi Cantoni svizzeri, hanno dimostrato che molte persone nel nostro Paese vivono in una situazione critica di precarietà, ossia di povertà. Tre categorie di persone sono particolarmente colpite: i giovani, le donne sole con a carico una famiglia e gli anziani. Alcuni Cantoni e Comuni hanno già reagito adottando provvedimenti atti a lottare efficacemente contro il fenomeno dell'impoverimento. Non si deve attendere i risultati dei nuovi studi intrapresi a livello nazionale prima di agire sul piano federale. Al contrario, in nome della dignità umana è necessario adottare urgentemente provvedimenti concreti per sostenere le persone e le famiglie bisognose.

Per queste ragioni proponiamo al Consiglio federale di esaminare i due provvedimenti concreti seguenti:

1. un sostanziale aumento dei contributi della Confederazione per finanziare la riduzione dei premi versati dalle persone bisognose all'assicurazione malattia. La somma prevista all'articolo 4 del decreto federale concernente provvedimenti temporanei contro la desolidarizzazione nell'assicurazione contro le malattie del 13 dicembre 1991 non è sufficiente. Affinché si possano risolvere i problemi menzionati negli studi sopracitati, tale somma dev'essere notevolmente aumentata;
2. la concessione di sussidi ai Cantoni che, oltre alle PC (prestazioni complementari federali), accordano assegni supplementari alle persone e alle famiglie che vivono in situazioni estremamente difficili.

Chiediamo al Consiglio federale di prendere in considerazione una modifica della legislazione nell'ambito dell'assicurazione malattia e delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI nel senso del presente postulato."

Postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 19.5.1992. Mozione 3 "minimo vitale" (Ad n92.037)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto completo sui mezzi volti a garantire finanziariamente il minimo vitale e, eventualmente, di proporre provvedimenti."

A26. Altri interventi

Postulato Hildbrand del 20.3.1991. Estensione del diritto alle prestazioni complementari (n91.3085)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di elaborare un progetto di legge volto a:

1. sopprimere la limitazione del diritto alle prestazioni complementari (PC) ai beneficiari di rendite AVS/AI oppure a
2. estendere il diritto a tali prestazioni ad altri gruppi della popolazione che dispongono di un reddito modesto quali le famiglie monoparentali, le persone che hanno esaurito il loro diritto a prestazioni, i disoccupati, ecc."

Mozione Bircher Peter del 22.3.1991. Sistema di PC per famiglie e famiglie monoparentali (n91.3111)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è invitato ad elaborare un sistema che permetta di concedere prestazioni complementari alle famiglie e alle famiglie monoparentali bisognose in funzione del loro reddito e dei compiti educativi svolti."

Mozione Rechsteiner del 4.6.1992. Garanzia dei diritti nell'ambito della previdenza professionale (n92.3198)

Testo dell'intervento "Il Consiglio federale è incaricato di adeguare e di completare le disposizioni legali concernenti la previdenza professionale di modo che, in caso d'insolvenza dell'istituto di previdenza, le disposizioni sul fondo di garanzia si applichino anche alla previdenza extraobbligatoria."

Mozione della Commissione del Consiglio degli Stati per la 10^a revisione dell'AVS del 24.5.1994. 11^a Revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile (s94.3175)

Testo dell'intervento: "Il Consiglio federale è incaricato di iniziare immediatamente i lavori preliminari relativi all'11^a revisione dell'AVS, nella quale si dovrà tener conto degli effetti della struttura d'età della popolazione e fare in modo che l'età del pensionamento delle donne e degli uomini sia la stessa."

Interrogazione ordinaria Rechsteiner dell'1.12.1994. Età di pensionamento AVS e previdenza professionale (n94.1146)

Testo dell'intervento: "Nell'ambito della decima revisione dell'AVS, si prevede di portare progressivamente a 64 anni l'età di pensionamento delle donne. Sarebbe però opportuno sapere anche quali saranno le incidenze di tale misura sulla previdenza professionale. Nonostante nella decima revisione dell'AVS i limiti di età nell'ambito della LPP rimangano invariati, si presume che le modifiche apportate nell'AVS avranno conseguenze sulla previdenza professionale in quanto la regolamentazione attuale della LPP (art. 13) è analoga a quella dell'AVS a causa dello stretto nesso esistente tra i due pilastri.

Chiedo pertanto al Consiglio federale di esporre le incidenze prevedibili e possibili dell'aumento dell'età di pensionamento delle donne sulla previdenza professionale. Bisogna aspettarsi una modifica dei limiti di età nella LPP? Si possono eventualmente

valutare in cifre le conseguenze finanziarie di un aumento dell'età di pensionamento nella previdenza professionale?"

A3. Le prestazioni della previdenza per la vecchiaia in diversi Paesi europei

La tabella A3/1 dà informazioni sul rapporto tra il reddito di una persona pensionata e l'ultimo guadagno che essa ha conseguito prima di andare in pensione nel 1° pilastro. Nella tabella sono messi a confronto dei guadagni netti sia le rendite lorde e i guadagni lordi al momento dell'inizio della pensione sia le rendite nette. Per importo netto s'intende l'importo lordo con deduzione delle imposte dirette e dei contributi obbligatori versati alle assicurazioni sociali.

Tabella A3/1: Prestazioni del primo pilastro della previdenza per la vecchiaia in diversi Paesi

Percentuali sostitutive rappresentative per i Paesi in cui la copertura mediante le assicurazioni sociali è elevata ¹⁾								
Reddito medio al momento dell'inizio del pensionamento					Doppio reddito medio al momento dell'inizio del pensionamento			
Paese	Carriera completa		20 anni di contribuzione		Carriera completa		20 anni di contribuzione	
	Percentuale lorda (%)	Percentuale netta (%)	Percentuale lorda (%)	Percentuale netta (%)	Percentuale lorda (%)	Percentuale netta (%)	Percentuale lorda (%)	Percentuale netta (%)
GR	87	96	61	67	78	89	45	59
I	70	79	40	51	69	79	39	49
P	82	98	48	58	79	103	45	59
E	90	98	63	73	90	97	63	71
Percentuali sostitutive rappresentative per i Paesi in cui la copertura mediante le assicurazioni sociali è media oppure esigua								
F ²⁾	45-69	54-83	24-38	29-46	31	40	17	21
D	53	69	23	31	39	55	18	24
IRL ³⁾	48	62	48	62	24	35	24	35
NL ³⁾	48	67	48	67	24	37	24	37
GB ⁴⁾	35-46	45-49	16-27	21-34	17	24	8	11
<p>Ipotesi: - salariato coniugato - primo pilastro con copertura obbligatoria - redditi nel 1989, diritti alla rendita annunciati all'1.1.90</p> <p>1) Per copertura elevata s'intendono le percentuali sostitutive lorde superiori al 70%. 2) La seconda cifra di ogni colonna indica la percentuale, compresi i <i>régimes complémentaires obbligatoris</i>. 3) Paese che applica il sistema della rendita unica. 4) La seconda cifra di ogni colonna indica la percentuale, comprese le componenti di prestazioni connesse con il reddito (2° pilastro <u>obbligatorio</u>).</p> <p>Fonte: Soziales Europa, supplemento 3/94, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee</p>								

Se ci si basa sul tenore di vita, è chiaro che in **Gran Bretagna**, ad esempio, la rendita di base equivale a un terzo del salario medio di un lavoratore. Anche se aumentata della rendita complementare obbligatoria dipendente dal reddito, essa non può garantire un tenore di vita soddisfacente. Per questo motivo i sistemi di previdenza com-

plementare privati rivestono molta importanza in questo Paese e vi sono molto diffusi. Tuttavia, solo la metà dei lavoratori salariati beneficia di una tale copertura.

Nei **Paesi Bassi** vi è parimenti un sistema di rendita unica. Le prestazioni legali di pensionamento provenienti dal primo pilastro ammontano al 70% del guadagno medio generale per una persona sola e, per una coppia che vive nella stessa economia domestica, al 50% per persona. La maggior parte dei salariati beneficiano di prestazioni di sistemi complementari. Le rendite complementari del secondo pilastro raggiungono in media una proporzione del 45% dell'insieme della previdenza per la vecchiaia. Con tali fondi di pensione si vuole garantire alle persone affiliate, unitamente alla rendita popolare del primo pilastro, un reddito di vecchiaia equivalente al 70% dell'ultimo reddito. Per raggiungere tale percentuale sostitutiva i fondi di pensione devono avere un reddito molto elevato del loro capitale. Tuttavia, i risultati degli ultimi anni sono solo parzialmente sufficienti per coprire i diritti futuri.

Paragoniamo i sistemi basati sui redditi provenienti dall'attività lucrativa: in **Francia**, la rendita legale di vecchiaia ammonta al 50% del guadagno medio rivalutato dei dieci anni in cui è stato conseguito il reddito più elevato, il che garantisce esclusivamente il sostentamento. Lo scopo tradizionale della politica sociale francese è però di ottenere una percentuale sostitutiva che, compresi i sistemi di base e complementare obbligatori, corrisponda alla norma vigente per il piano di pensionamento del settore pubblico equivalente al 75% dell'ultimo guadagno lordo se è stata adempita la durata necessaria per la costituzione della rendita. Dalle tabelle di ripartizione dei redditi risulta che tale scopo teorico è apparentemente raggiunto per i lavoratori salariati che hanno adempito il numero di anni necessario per la costituzione della loro rendita. Tuttavia, numerosi cittadini francesi beneficiari di rendite non hanno una durata completa di contribuzione e si devono accontentare di una rendita di vecchiaia più bassa o della rendita minima.

In **Germania**, l'assicurazione pensione mira a garantire un tenore di vita adeguato durante la vecchiaia, ossia prestazioni equivalenti al 70% dell'ultimo reddito netto proveniente dall'attività lucrativa dopo una vita attiva completa di 45 anni. Nella fattispecie, per reddito proveniente dall'attività lucrativa s'intende al massimo l'importo soggetto a contribuzione. Alle persone con redditi più elevati i datori di lavoro danno sempre più la possibilità di affidarsi a una previdenza complementare dell'azienda.

In **Italia**, lo scopo del sistema di base è di proteggere la popolazione attiva, in particolare le persone con reddito modesto, da una repentina diminuzione del loro tenore di vita una volta conclusa la loro vita professionale. A seconda del reddito conseguito in precedenza, la percentuale sostitutiva lorda è compresa tra il 70 e l'80% del reddito precedente per una durata completa di assicurazione di 40 anni. Nel 1992, la riforma delle pensioni ha introdotto condizioni più severe per acquisire il diritto alla pensione, tassi di aumento più bassi e un notevole innalzamento dell'età pensionabile. In tal modo, la percentuale sostitutiva diminuirà in futuro al 56-60%. Si stanno esaminando altri progetti di riforma che causerebbero un'altra riduzione della percentuale sostitutiva. Considerando i tassi vigenti, i redditi superiori non sono sufficientemente coperti in Italia. Inoltre, manca un secondo pilastro ben potenziato.

A4. Concetto di copertura del fabbisogno vitale e di importo che compensi adeguatamente il fabbisogno vitale

Giusta l'art. 34^{quater} Cost., le rendite del 1° pilastro devono coprire il fabbisogno vitale in modo adeguato. Occorre pertanto non solo garantire la sopravvivenza puramente fisica, bensì **compensare adeguatamente il fabbisogno vitale**¹¹³. In tal modo si determina implicitamente chi deve essere considerato come povero: sarebbe povero in senso assoluto colui che non disporrebbe di mezzi sufficienti per sopravvivere fisicamente (concetto di povertà assoluta). Per contro, in questo rapporto si parte da un concetto di povertà relativa secondo cui è considerato povero colui che non dispone di mezzi necessari per coprire in modo adeguato il proprio fabbisogno vitale¹¹⁴.

Riguardo alle condizioni attuali, il significato che si può dare al concetto "in modo adeguato" rimane soggetto a interpretazioni¹¹⁵ e non può essere giustificato dal profilo scientifico¹¹⁶. Tuttavia, si possono definire i seguenti criteri per determinare una copertura adeguata del fabbisogno vitale:

1. L'importo delle prestazioni delle assicurazioni sociali è di regola fissato nei testi legislativi. Esso deve superare l'ostacolo dei dibattiti parlamentari e, di conseguenza, essere oggetto di un negoziato politico tenendo conto d'interessi divergenti. Un tale limite è fissato in modo esplicito a livello federale per le prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Le rendite e gli altri redditi devono, unitamente alle prestazioni complementari, coprire adeguatamente il fabbisogno vitale dei beneficiari di rendite. Essi permettono di garantire un reddito minimo a cui sono aggiunte determinate spese a seconda del loro importo¹¹⁷. Trattandosi di prestazioni in caso di bisogno il cui importo varia secondo le persone, bisogna avanzare ipotesi sulle spese computabili per poter fissare un limite generale.

2. Nell'ambito della LEF¹¹⁸, i limiti relativi al minimo vitale sono fissati a livello cantonale. La Conferenza degli ufficiali di esecuzione e di fallimento definisce nelle sue

113 Cfr. numero 221.1.

114 Riguardo al concetto di povertà, cfr. Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 77 e segg. In: Frey, R., Leu, R. 1988, p. 75-122.

115 Ciò non vale solo per il concetto di povertà relativa. Anche per il concetto di povertà assoluta ci si può chiedere se un minimo vitale possa essere fissato indipendentemente da altri fattori puramente biologici. Cfr. Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 78.

116 Gli autori di diversi studi sulla povertà concordano su questo punto: "Die Festlegung einer Armutsgrenze ist ein rein politischer Entscheid, der durch wissenschaftliche Untersuchungen nicht vorweggenommen werden kann" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 81). "Ein zentrales Problem in der Armutsdiskussion ist die Abgrenzung zwischen Einkommensschwachen und Nichteinkommensschwachen. Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es keine objektiven Massstäbe." (Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 16) "Die Einkommensschwächequoten hängen erstens natürlich vom Massstab für Einkommensschwäche ab... Worin die 'richtigen' Massstäbe bestehen, ist keine objektiv beantwortbare Frage" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, p. 17). Anche i limiti della povertà fissati negli studi sulla povertà e negli atti legislativi sono numerosi. Un riassunto figura in Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 16 e segg.

117 Numerosi studi sulla povertà si avvalgono di tale criterio (ev. anche di altri) per definire la soglia di povertà: "Auf dem ELG basierende Armutsgrenzen" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 88, 95; "Höchsteinkommen für den Bezug von Ergänzungsleistungen" (Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 20 e seg.); "Vereinfachte EL-Grenze" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, p. 10 e seg.)

118 Art. 92 e 93 LEF.

direttive ciò che deve essere considerato come minimo vitale in caso di pignoramento e di fallimento¹¹⁹.

3. Nel settore dell'aiuto sociale, a livello federale e spesso anche a livello cantonale manca un importo fissato dalla legge per il fabbisogno vitale. Si possono tuttavia consultare le direttive per il calcolo dell'aiuto sociale della Conferenza svizzera delle istituzioni di assistenza sociale (CSIAS), che costituiscono valori indicativi riconosciuti e ampiamente utilizzati¹²⁰. Infine, si può controllare se tali minimi vitali sono plausibili paragonando il reddito così garantito con le spese ipotetiche, vale a dire allestendo una sorta di "preventivo minimo"¹²¹. Abbiamo utilizzato qui di seguito il preventivo per redditi modesti dell'Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Budgetberatungsstellen (ASB).

Paragoniamo qui di seguito vari tassi per il calcolo del fabbisogno vitale per un'economia domestica composta da una persona partendo dalle ipotesi seguenti:

1. Si tratta di una persona che vive a casa (quindi né in un istituto né in un ricovero)
2. Si tratta di un/a inquilino/a che paga un affitto netto mensile valutato a 320 franchi¹²².
3. Si tratta di una persona le cui spese di malattia non sono straordinarie o che non deve utilizzare mezzi ausiliari speciali.

Il confronto riguarda quindi il fabbisogno vitale di persone che si trovano in una situazione ottimale (alloggio conveniente e nessuna spesa di malattia straordinaria). Tuttavia, **qualora le condizioni di vita dovessero subire modifiche** (riattamento dell'alloggio, trasloco, malattia), **l'importo menzionato per coprire il fabbisogno vitale non sarebbe forse più sufficiente.**

¹¹⁹ Secondo il presidente della Conferenza, i Cantoni si attengono a tali direttive.

¹²⁰ Le direttive della CSIAS si applicano nella città di Berna; dal 1° febbraio 1993 esse sono applicate nella città di Zurigo.

¹²¹ Anche Ulrich e Binder (1992) hanno scelto questo modo di procedere. Essi costatarono "...dass mit diesem Budget [monatlich Fr. 1'250 bis 1500 für einen Einpersonenhaushalt, GI] der Lebensunterhalt nur unter sehr günstigen Voraussetzungen bestritten werden kann und dass keine Reserven für Unvorhergesehenes darin Platz haben" (p. 21 e seg.). (I dati dettagliati saranno disponibili solo al momento della pubblicazione del rapporto completo). Rinviamo alle direttive dell'Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Budgetberatungsstellen (ASB).

¹²² Tale importo sembra molto esiguo. L'Ufficio federale di statistica (UST) valuta l'affitto medio dei vecchi appartamenti di un locale (1992) a 573 franchi (UST 1994, p. 228). E' tuttavia evidente che il margine degli affitti è molto ampio. L'indagine sul consumo dell'UST (1990) ha rivelato nel contempo che le economie domestiche le cui spese sono poco elevate (fino a 2499 franchi al mese, in media 1892 franchi) spendono il 15%, ossia 284 franchi, per l'affitto. E' esattamente l'importo pagato nel 1992 dai beneficiari di PC che ricevono una rendita minima di vecchiaia per il loro affitto. Nel 1994, le persone sole beneficiarie di prestazioni complementari che vivono a casa e titolari di una rendita minima dell'AVS/AI hanno speso in media 320 franchi al mese per l'affitto.

Tabella A4/1: Confronto tra diversi importi volti a coprire il fabbisogno vitale (1994)

Spese	PC	KBKS	CSIAS	ASB
Fabbisogno vitale generale	16 660	12 12 ¹²³	9 840 ¹²⁴	8 778 ¹²⁵
Vestiti, biancheria, scarpe	---	---	960	840
Radio/TV/Tel.	---	---	780	240 ¹²⁶
Pigione / anno ¹²⁷	3 840	3 840	3 840	6 960 ¹²⁸
Spese accessorie	600 ¹²⁹	1 070 ¹³⁰	1 070 ¹³¹	960 ¹³²
Franchigia per spese di alloggio	800	---	---	---
Assicurazioni	2 121 ¹³³	2 196 ¹³⁴	2 196 ¹³⁵	1 950 ¹³⁶
Accantonamenti	---	---	---	1 320
TOTALE	22 361	19 226	18 686	21 048
al mese	1 863	1 602	1 557	1 754

Riassumendo, si può constatare che le PC, l'assistenza sociale nonché gli uffici di consulenza in materia di preventivo si basano su un reddito minimo compreso tra 18 500 e 22 500 franchi all'anno (per persone sole) per coprire in modo adeguato il fabbisogno vitale. Il limite inferiore è tuttavia sufficiente solo in condizioni ottimali. Secondo la regolamentazione vigente (95), la rendita annua minima AVS/AI ammonta a 11 640 franchi, per cui è chiaramente al di sotto del fabbisogno vitale adeguato.

123 Obbligazioni fisse (senza spese di alloggio), economia domestica e spese personali.

124 Sostentamento e importo liberamente disponibile.

125 Cibo e bibite, imposte, spese di trasporto, parrucchiere/tempo libero, prodotti per pulire e lavare, drogheria, cura del corpo, cura di vestiti e scarpe, tasse per lo smaltimento dei rifiuti, piccole spese giornaliere.

126 Quotidiani, ecc.

127 Cfr. nota in calce 113.

128 Alloggio/macchina/vacanze/risparmi.

129 Importi forfettari.

130 Spese secondo l'indagine sul consumo svolta presso economie domestiche facenti parte della classe di spese più bassa, tenendo conto del rincaro 90/94 (riscaldamento e illuminazione, -2%).

131 Cfr. Conferenza degli ufficiali di esecuzione e di fallimento.

132 Elettricità/Gaz.

133 Nel 1994, i beneficiari di PC titolari di una rendita minima hanno speso circa Fr. 2121 per le assicurazioni (cassa malati e altre assicurazioni quali assicurazione vita, assicurazione contro gli infortuni e assicurazione invalidità).

134 Secondo l'indagine sul consumo svolta dall'UST, le economie domestiche facenti parte della classe di spese più bassa hanno speso 225 franchi al mese per tutte le loro assicurazioni (comprese le assicurazioni sociali). Per l'importo menzionato si è ammesso un rincaro 90/94 del 14,7% e (semplificando) il risultato è stato portato da 1,41 persone (media del numero di persone per economia domestica nell'indagine sul consumo) a 1 persona (dividendo per 1,41). In tal modo si ottengono spese per un ammontare di 183 franchi al mese. Per le prestazioni complementari, invece, tali spese sono computate solo in parte.

135 Cfr. Conferenza degli ufficiali di esecuzione e di fallimento.

136 Cassa malati/assicurazione contro gli infortuni, assicurazione per l'economia domestica/responsabilità civile.

A5. Bilancio finanziario dell'AVS e dell'AI

Bilancio finanziario dell'AVS «Crescita moderata»

Senza rincarico (base dei prezzi 1995)

Evoluzione dei salari e dei prezzi in %

1995: 1.0 2.0
 1996: 2.0 1.5
 dal 1997: 4.5 3.5

Anno	Spese inclusa la 10a revisione dell'AVS	Introiti				Conto capitale dell'AVS				Tasso di contribu- zione com- pensativo	Indice della percentuale sostitutiva 1980=100
		Contributi e regressi	Poteri pubblici	Imposta sul valore aggiunto	Interessi	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno	in per- centu- ale delle spese		
1994	23 363	18 319	4 585	0	1 019	23 923	560	23 826	102.0	8.5	93.5
1995	24 530	18 724	4 814	0	1 025	24 563	33	23 859	97.3	8.8	95.1
1996	24 636	18 924	4 927	0	992	24 843	207	23 709	96.2	8.7	94.1
1997	25 112	19 189	5 184	0	937	25 310	198	23 106	92.0	8.6	95.1
1998	25 847	19 458	5 326	0	874	25 658	-189	22 139	85.7	8.8	94.7
1999	25 518	19 741	5 255	0	825	25 822	304	21 690	85.0	8.5	90.6
2000	27 339	20 033	5 614	948	764	27 358	20	20 976	76.7	8.6	94.2
2001	28 487	20 283	5 839	961	689	27 772	-715	19 555	68.6	8.9	93.7
2002	28 002	20 558	5 737	974	628	27 896	-107	18 787	67.1	8.6	89.7
2003	29 759	20 812	6 083	1 972	559	29 426	-334	17 814	59.9	8.7	92.8
2004	30 477	21 060	6 223	1 996	491	29 769	-708	16 506	54.2	8.8	92.3
2005	29 999	21 311	6 123	2 020	440	29 894	-105	15 844	52.8	8.5	88.3
2006	31 763	21 562	6 471	2 042	367	30 443	-1 320	13 988	44.0	9.0	91.6
2007	32 661	21 784	6 647	2 063	269	30 763	-1 898	11 617	35.6	9.1	91.3
2008	32 347	21 999	6 580	2 084	179	30 842	-1 505	9 720	30.0	8.9	87.4
2009	34 531	22 205	7 013	2 104	45	31 366	-3 165	6 227	18.0	9.5	90.3
2010	35 309	22 427	7 165	2 122	-122	31 593	-3 716	2 299	6.5	9.6	90.0

Bilancio finanziario dell'AVS

«Crescita zero»

Senza rincaro (base dei prezzi 1995)

Evoluzione dei salari e dei prezzi in %:

1995: 1.0 2.0

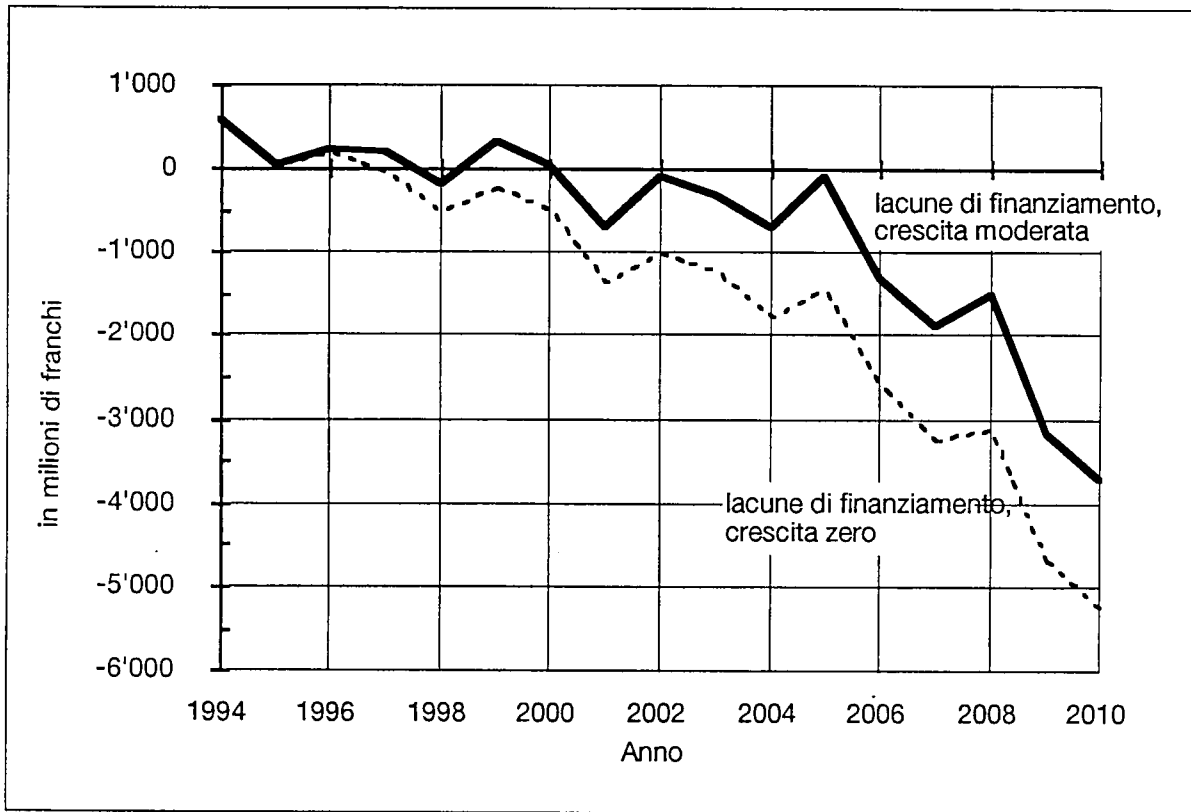
1996: 2.0 1.5

dal 1997 3.5 3.5

Importi in mio. di franchi

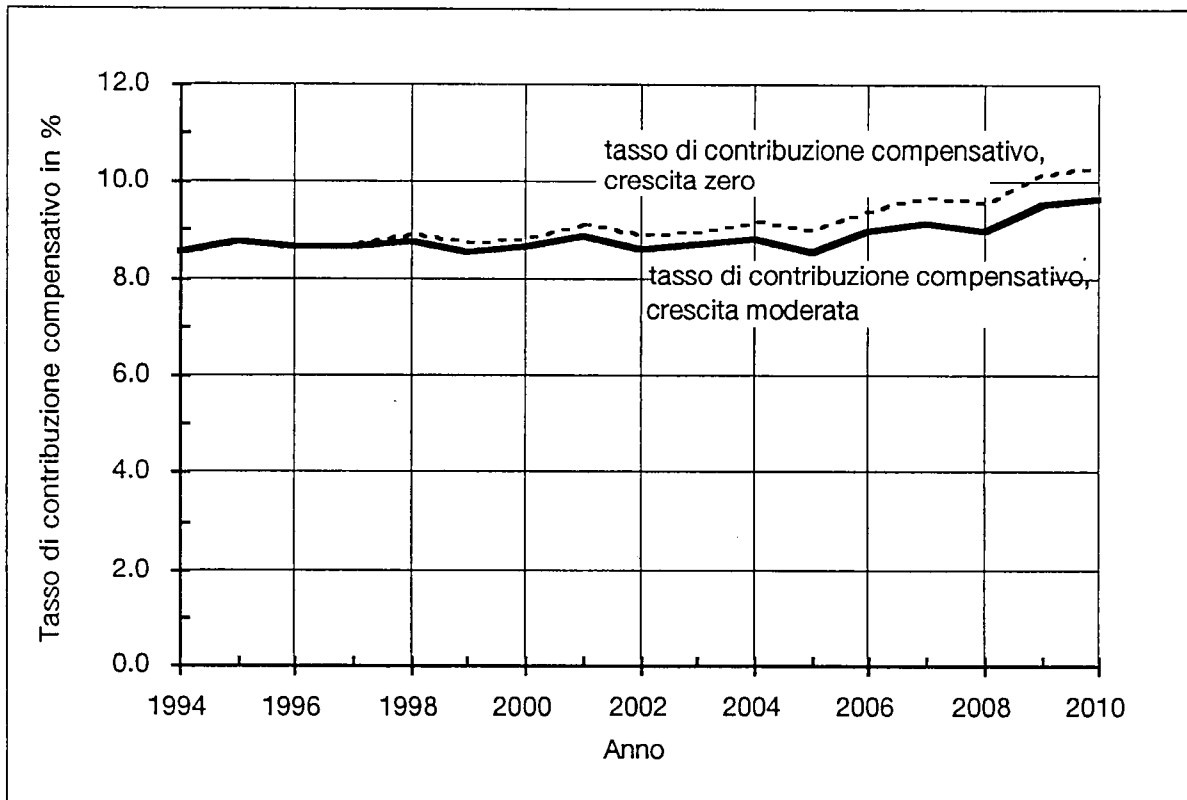
Anno	Spese inclusa la 10a revisione dell'AVS	Introiti			Conto capitale dell'AVS			Tasso di contribu- zione com- pensativo	Indice della percentuale sostitutiva 1980=100		
		Contributi e regressi	Poteri pubblici	Imposta sul valore aggiunto	Interessi	Totale	Variazione annua			Stato a fine anno	In percen- tuale delle spese
1994	23 363	18 319	4 585	0	1 019	23 923	560	23 826	102.0	8.5	93.5
1995	24 530	18 724	4 814	0	1 025	24 563	33	23 859	97.3	8.8	95.1
1996	24 636	18 924	4 927	0	974	24 826	189	23 691	96.2	8.7	94.1
1997	25 110	19 007	5 184	0	898	25 089	-21	22 870	91.1	8.7	95.1
1998	25 718	19 096	5 300	0	808	25 205	-513	21 587	83.9	8.9	95.1
1999	25 387	19 191	5 228	0	728	25 147	-240	20 613	81.2	8.7	91.9
2000	26 853	19 281	5 517	929	637	26 364	-489	19 426	72.3	8.8	95.2
2001	27 879	19 333	5 716	933	535	26 517	-1 362	17 411	62.5	9.1	95.3
2002	27 401	19 406	5 617	937	442	26 403	-998	15 824	57.7	8.9	92.1
2003	28 819	19 465	5 895	1 879	347	27 586	-1 233	14 052	48.8	9.0	95.2
2004	29 434	19 508	6 014	1 884	253	27 659	-1 775	11 804	40.1	9.2	95.3
2005	28 970	19 548	5 917	1 887	172	27 525	-1 446	9 959	34.4	9.0	92.1
2006	30 317	19 594	6 182	1 891	81	27 748	-2 569	7 053	23.3	9.4	95.3
2007	31 015	19 608	6 318	1 892	-30	27 788	-3 227	3 587	11.6	9.7	95.4
2008	30 712	19 612	6 253	1 893	-141	27 617	-3 095	371	1.2	9.6	92.2
2009	32 491	19 612	6 605	1 893	-286	27 823	-4 668	-4 309	-13.3	10.2	95.4
2010	32 989	19 618	6 701	1 891	-454	27 756	-5 234	-9 397	-28.5	10.3	95.2

Evoluzione delle lacune di finanziamento nell'AVS (senza rincaro)



Tasso di contribuzione compensativo

Si tratta del tasso di contribuzione necessario alla copertura delle spese annue, tenuto conto del contributo dei poteri pubblici e dell'imposta sul valore aggiunto.



Bilancio finanziario dell'AI «Crescita moderata»

Senza rincaro (base dei prezzi 1995)

Evoluzione dei salari e dei prezzi in %

1995: 1.0 2.0
1996: 2.0 1.5
dal 1997: 4.5 3.5

Importi in mio. di franchi

Anno	Spese			Introiti			Conto capitale dell'AI			Tasso di contribuzione comprensivo	Indice della percentuale sostitutiva 1980=100
	inclusa la 10a revisione dell'AVS	Interessi	Totale	Contributi e regressi	Poteri pubblici	Totale	Variazione annua	Stato a fine anno	In percentuale delle spese		
1994	6 361	32	6 393	2 693	3 076	5 769	- 624	- 804	- 13	1.5	93.5
1995	6 879	58	6 937	3 201	3 338	6 539	- 398	-1 202	- 17	1.6	95.1
1996	7 072	74	7 146	3 234	3 573	6 807	- 340	-1 524	- 21	1.5	94.1
1997	7 283	89	7 372	3 281	3 685	6 966	- 405	-1 878	- 25	1.6	95.1
1998	7 497	106	7 603	3 329	3 801	7 130	- 473	-2 287	- 30	1.6	94.7
1999	7 551	123	7 674	3 374	3 837	7 211	- 463	-2 672	- 35	1.6	90.6
2000	7 869	143	8 012	3 426	4 006	7 432	- 580	-3 162	- 39	1.6	94.2
2001	8 155	168	8 323	3 479	4 161	7 640	- 683	-3 739	- 45	1.6	93.7
2002	8 125	191	8 316	3 523	4 158	7 681	- 635	-4 247	- 51	1.6	89.7
2003	8 457	217	8 674	3 568	4 336	7 904	- 770	-4 872	- 56	1.7	92.8
2004	8 615	245	8 860	3 611	4 430	8 041	- 819	-5 527	- 62	1.7	92.3
2005	8 674	274	8 948	3 657	4 474	8 131	- 818	-6 158	- 69	1.7	88.3
2006	9 032	305	9 337	3 699	4 668	8 367	- 969	-6 919	- 74	1.7	91.6
2007	9 176	340	9 516	3 738	4 757	8 495	-1 020	-7 705	- 81	1.7	91.3
2008	9 087	372	9 459	3 772	4 729	8 501	- 958	-8 403	- 89	1.7	87.4
2009	9 380	406	9 786	3 810	4 893	8 703	-1 084	-9 203	- 94	1.7	90.3
2010	9 467	442	9 909	3 844	4 954	8 798	-1 111	-10 002	- 101	1.7	90.0

Bilancio finanziario dell'AI «Crescita zero»

Senza rincarare (base dei prezzi 1995)

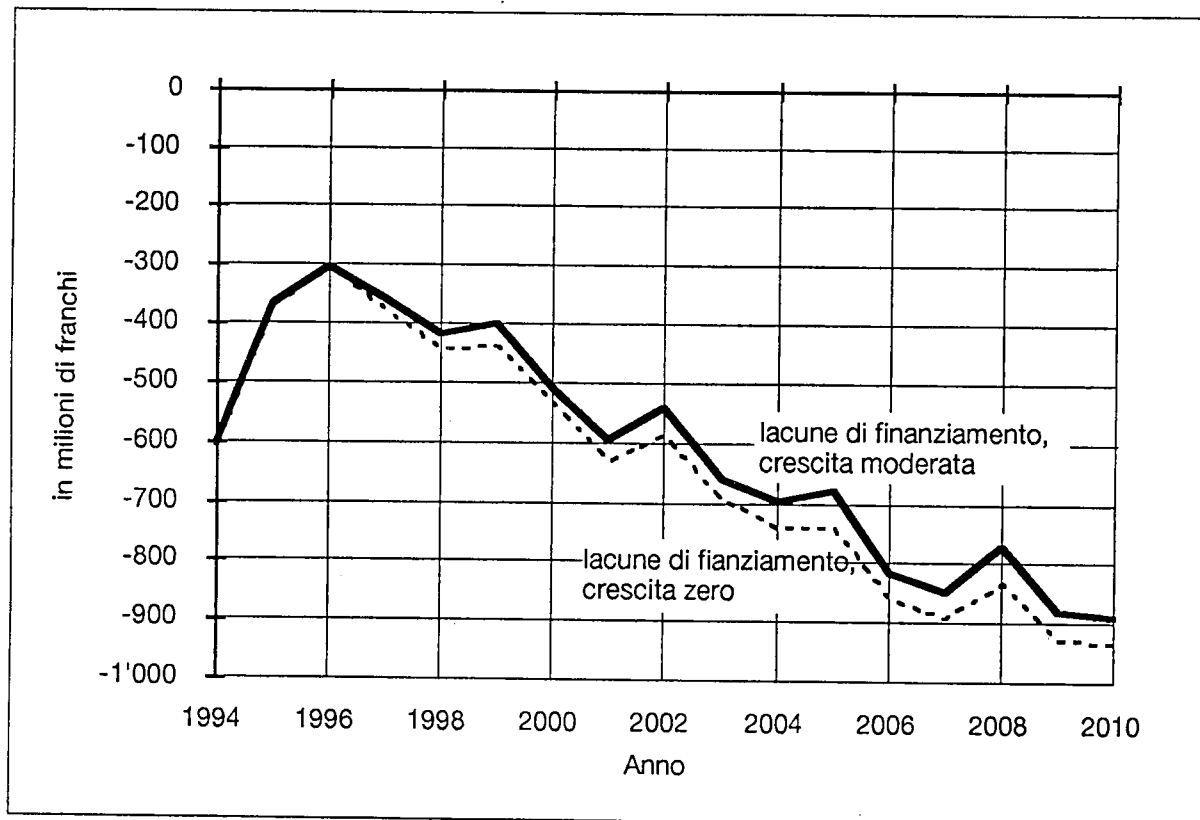
Evoluzione dei salari e dei prezzi in %

1995: 1.0 2.0
1996: 2.0 1.5
dal 1997: 3.5 3.5

Importi in mio. di franchi

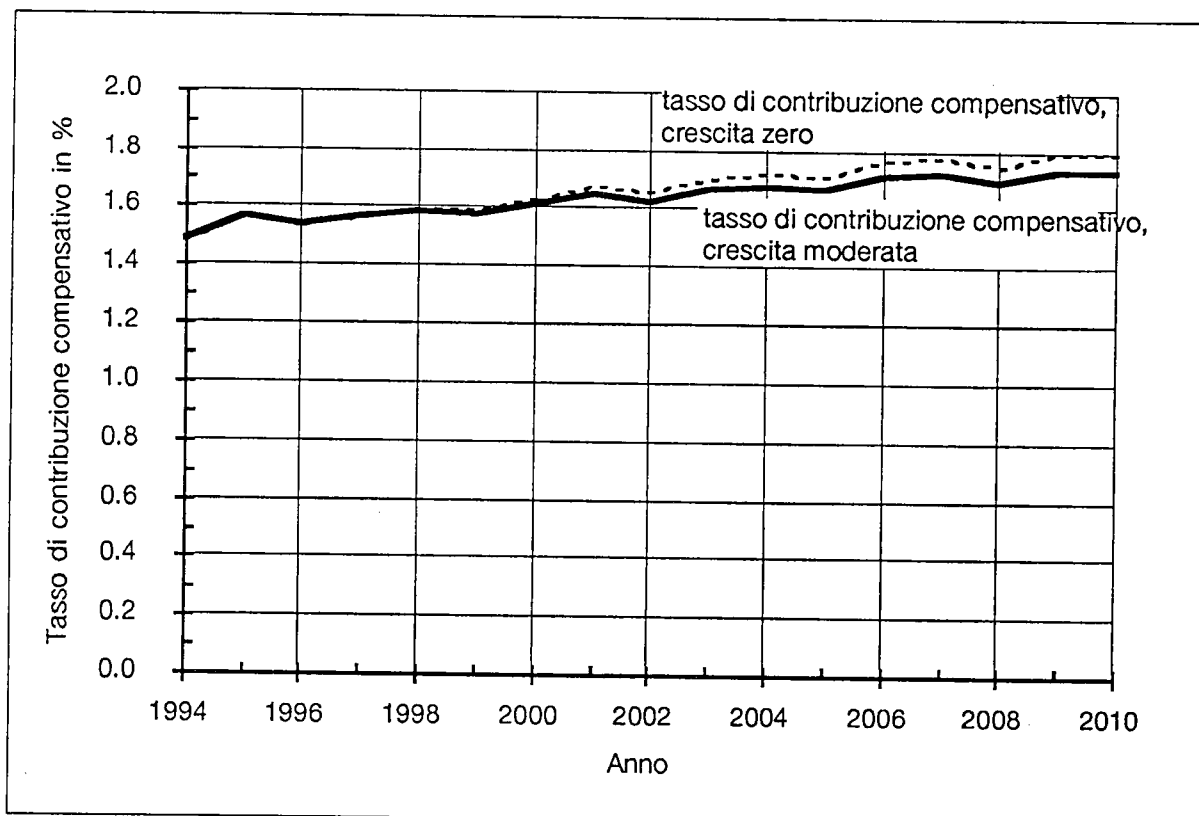
Anno	Spese		Introiti		Conto capitale dell'AVS			Tasso di contribuzione comprensivo	Indice della percentuale sostitutiva 1980=100		
	inclusa la 10a revisione dell'AVS	Interessi	Totale	Contributi e regressi	Poteri pubblici	Totale	Variazione annua			Stato a fine anno	in percentuale delle spese
1994	6 361	32	6 393	2 693	3 076	5 769	- 624	- 804	- 13	1.5	93.5
1995	6 879	58	6 937	3 201	3 338	6 539	- 398	- 1 202	- 17	1.6	95.1
1996	7 072	73	7 145	3 234	3 573	6 807	- 339	- 1 523	- 21	1.5	94.1
1997	7 253	87	7 340	3 250	3 669	6 919	- 421	- 1 892	- 26	1.6	95.1
1998	7 416	103	7 519	3 268	3 759	7 027	- 492	- 2 320	- 31	1.6	95.1
1999	7 436	120	7 556	3 282	3 778	7 060	- 497	- 2 738	- 36	1.6	91.9
2000	7 661	138	7 799	3 299	3 899	7 198	- 602	- 3 247	- 42	1.6	95.2
2001	7 891	160	8 051	3 317	4 026	7 343	- 708	- 3 846	- 48	1.7	95.3
2002	7 826	181	8 007	3 328	4 003	7 331	- 676	- 4 393	- 55	1.7	92.1
2003	8 068	204	8 272	3 340	4 135	7 475	- 797	- 5 040	- 61	1.7	95.2
2004	8 172	228	8 400	3 348	4 200	7 548	- 853	- 5 723	- 68	1.7	95.3
2005	8 190	252	8 442	3 357	4 221	7 578	- 865	- 6 394	- 76	1.7	92.1
2006	8 440	277	8 717	3 364	4 358	7 722	- 995	- 7 173	- 82	1.8	95.3
2007	8 514	304	8 818	3 368	4 409	7 777	- 1 041	- 7 972	- 90	1.8	95.4
2008	8 392	329	8 721	3 367	4 360	7 727	- 994	- 8 696	- 100	1.8	92.2
2009	8 588	353	8 941	3 369	4 471	7 840	- 1 103	- 9 506	- 106	1.8	95.4
2010	8 596	378	8 974	3 366	4 487	7 853	- 1 121	- 10 304	- 115	1.8	95.2

Evoluzione delle lacune di finanziamento nell'AI (senza rincaro)



Tasso di contribuzione compensativo

Si tratta del tasso di contribuzione necessario alla copertura delle spese annue, tenuto conto del contributo dei poteri pubblici.



A6 Bibliografia

- Acket, J. W. et al. 1994. Arbeitslosigkeit - wieviel, weshalb, wie weiter? In: SBV/Der Monat 4/93. p. 14-15.
- Bäcker, G. Naegele, G. 1993. Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Köln: Bund.
- Barras, J., Jäger, N. 1994. Staat und soziale Sicherung. In: Bulletin SKA 1-2/1994.
- Blatter, N. 1993. Abschied von der "Insel der Glückseligen". In: SBV/Der Monat 4/93, p. 4-10.
- Buhmann, B. 1988. Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1992. Grösch: Rügger.
- Buhmann, B., Leu, R. 1988. Ganz unten: Wer ist arm in der reichen Schweiz? In: Frey, R., Leu, R. 1988, p. 75 - 122.
- Buschor, E. 1992. Risikogerechte Krankenversicherungsprämien. Lastenausgleich für Betagte als ein Hauptgrund des Prämienanstiegs. NZZ del 16.10.92.
- Daykin, C.D. 1992. Demographische, wirtschaftliche und finanzielle Folgen der Anhebung des Ruhestandsalters. Bericht XVIII, XXIV. Generalversammlung der IVSS, Acapulco, 22 novembre - 1° dicembre 1992.
- Deiss, J. 1993. Aspects de la situation économique des familles en Europe. In: Questioni familiari, Bollettino d'informazione della Centrale per le questioni familiari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 3/93, p. 30-39.
- Deiss, J., Guillaume M.-L. et Lüthi A. 1988. Le coût de l'enfant en Suisse: analyse des échelles d'équivalence des revenus. Fribourg.
- Dipartimento federale dell'interno (ed.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern (Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna, N. 318 009).
- Eggler, M., Rotzetter, E. 1992. Die schweizerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich. In: Die Volkswirtschaft, 1992/11, p. 51-56. Bern.
- Enderle, G. 1987. Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. Eine wirtschaftsethische Studie. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Farago, P., Füglistaler, P. 1992. Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Fürsorgedirektion des Kantons Zürich.
- Frey, R. L., Leu, R. E. 1988. Wohlfahrtsstaat Schweiz: Entwicklung und Probleme. In: Dies. 1988, p. 6-32.
- Frey, R., Leu, R. 1988. Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz. Basel, Frankfurt a.M.
- Füglistaler, P., Hohl, M. 1992. Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Bern und Stuttgart.
- Gerhardt, K.U., Weber, A. 1984. Garantiertes Mindesteinkommen - Für einen libertären Umgang mit der Krise. In: Schmid, T. (Hrsg.) 1984. Befreiung von falscher Arbeit - Thesen zum garantierten Mindesteinkommen. Berlin, p. 18-67.
- GBI. 1994. Arbeit umverteilen. GBI Publikation Nr. 2.
- INSAI. 1994. Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992.
- Kohli, U. 1991. L'impact économique de la sécurité sociale. In: Dipartimento federale dell'interno (ed.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Krüsselberg, H.-G. 1988. Sozialpolitik. In: Gabler Wirtschaftslexikon, Vol. 5, p. 1557 - 1564.
- Leu, R. et. al. 1992. Armut in der Schweiz. In: Bulletin Nr. 3 des NFP 29: "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit", p. 5 - 8.
- Marazzi, C. 1986. La povertà in Ticino. Bellinzona: Dipartimento delle opere sociali.
- Milano, S. 1989. Le revenu minimum garanti dans la C.E.E. Paris.
- OCSE. 1985. The Role of the Public Sector, OECD Economic Studies. Paris.
- OCSE. 1988a. La réforme des régimes publics de pensions. Paris.
- OCSE. 1988b. Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociale. Paris.
- OCSE. 1992a. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1991. Paris.
- OCSE. 1992b. Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale. Etudes de politique sociale n° 9. Paris.
- OCSE. 1994. Les nouvelles orientations de la politique sociale. Etudes de politique sociale n° 12. Paris.
- ONU 1988. Principes directeurs pour les politiques et programmes de protection sociale orientés vers le développement dans un avenir proche.
- Reinert, R. 1993. Lohnstückkosten und deren Bestimmungsfaktoren. In: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 93/1.

- Schips, B. 1991. Überlegungen und Umgestaltungsvorschläge zum System der Alterssicherung in der Schweiz. In: Dipartimento federale dell'interno (ed.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schmid, H. 1991. Expertenbericht über die schweizerische Dreisäulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. In: Dipartimento federale dell'interno (ed.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schneider, H. 1991. Gutachten zur Überprüfung der Dreisäulenkonzeption gemäss Artikel 34quater der Bundesverfassung. In: Dipartimento federale dell'interno (ed.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schweingruber, E. 1977. Sozialgesetzgebung der Schweiz.
- Sommer, J. H., Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch.
- Tschopp, P. 1992. AHV plus. Ein Vorschlag zur Lösung des Sanierungsfalls Krankenkassen. In: NZZ del 12.11.1992, N. 264.
- Tschudi H. P. Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherung. In: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Band 29, Helbling und Lichtenhahn.
- Tschümperlin, P. 1993. Sozialhilfe im Ernstfall. Zwingt die Wirtschaftskrise zu einem neuen Verständnis von Sozialhilfe? In: Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) 1993. Projekte - Hinweise - Anregungen. Spezialbroschüre zur SKöF-Informationstagung vom 4. November 1993 im Kongresshaus Zürich. p. 15-23.
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali. 1993. Bericht über Grundsätze und Auswirkungen einer Einheitsrente (non pubblicato).
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz.
- Ufficio federale di statistica (UST) (ed.) 1990. Annuario statistico della Svizzera. Zurigo.
- Ufficio federale di statistica (UST) (ed.) 1992a. Annuario statistico della Svizzera. Zurigo.
- Ufficio federale di statistica (UST) (ed.) 1993. Annuario statistico della Svizzera. Zurigo.
- Ufficio federale di statistica. 1990. Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV. Demographiebericht AHV. Zweite überarbeitete Fassung. Bern.
- Ufficio federale di statistica. 1992b. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. 1991-2040. Bern.
- Ulrich, W., Binder, J. 1992. Armut im Kanton Bern. Bericht über die kantonale Armutsstudie (versione semplificata). Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Wechsler, M., Savioz, M. 1993. Soziale Sicherung nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Chur/Zürich.
- Wolter, St. C. 1994. Trendwende bei den Arbeitslosenzahlen - Bedeutung für den Arbeitsmarkt Schweiz. SBG/Economic Focus 4/94.
-