



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS
Finanziamento e sviluppo PP

Misure di risanamento nella previdenza professionale e possibili ripercussioni sulla congiuntura

Rapporto del 20 maggio 2009

Compendio

Per permettere agli istituti di previdenza di riassorbire le coperture insufficienti, la LPP prevede una serie di misure da adottare in funzione dell'entità dello scoperto e della struttura dell'istituto. Il termine di risanamento di cinque-sette anni, al massimo dieci in casi eccezionali, consente di minimizzare eventuali effetti congiunturali.

Il presente rapporto analizza le ripercussioni economiche a breve termine di due strumenti rilevanti ai fini della politica congiunturale: la riduzione o l'azzeramento del tasso di interesse e i contributi di risanamento.

Sotto il profilo congiunturale, il tasso di interesse ridotto o nullo è neutrale, poiché non influisce sul reddito corrente delle economie domestiche e non si ripercuote quindi sui consumi. Inoltre non dovrebbe produrre effetti negativi sul mercato del lavoro. I contributi di risanamento possono in teoria avere un impatto sulla congiuntura, ma solo in misura marginale. Il loro importo complessivo è stimato a circa 360 milioni di franchi, una cifra che non tiene però conto delle riduzioni d'imposta. Per i datori di lavoro questi contributi si tradurrebbero in un onere supplementare dello 0,26 per cento sui salari soggetti all'obbligo contributivo. Si prevede invece che il reddito disponibile dei lavoratori si ridurrà in media di 9 franchi al mese o dello 0,13 per cento, il che dovrebbe indurre una contrazione dei consumi dello 0,03 per cento. D'altro canto, il risanamento permette di migliorare la sicurezza della previdenza per la vecchiaia in generale. Ciò consente tra l'altro di evitare un aumento del risparmio individuale con i conseguenti effetti negativi sulla congiuntura.

Anche una moratoria delle misure di risanamento avrebbe effetti controproducenti. Da un lato sarebbe contraria al principio di solidarietà della previdenza professionale e dall'altro priverebbe i datori di lavoro meno toccati dalla recessione della possibilità di riassorbire le coperture insufficienti. Considerata l'eventualità di misure di risanamento in altri rami delle assicurazioni sociali, vi è inoltre il rischio di un incremento dei costi nel periodo successivo alla recessione, che si rivelerebbe sfavorevole per la congiuntura. Da rilevare infine che non si può prescindere dal risanare gli istituti di sicurezza sociale deficitari, soprattutto in una situazione di crisi come quella attuale. A medio e lungo termine, la fiducia della popolazione nei sistemi di sicurezza sociale e nella loro efficacia dipenderà in ampia misura dall'equilibrio finanziario delle istituzioni. Del resto si presume che i datori di lavoro e, in minor misura, i lavoratori si adegueranno subito agli oneri supplementari indotti dalle misure di risanamento. Di conseguenza una moratoria non avrebbe nessun effetto stimolante per la congiuntura.

In conclusione le misure di risanamento considerate nel presente rapporto produrrebbero tutt'al più effetti marginali sulla congiuntura e non dovrebbero quindi pregiudicare l'efficacia dei pacchetti di misure decisi dalla Confederazione. In caso di moratoria si dovrebbe far fronte a notevoli rischi a medio e lungo termine, rischi che rappresenterebbero un reale pericolo per il sistema della previdenza professionale. Il presente rapporto giunge quindi alla conclusione che una moratoria ha effetti fondamentalmente più pregiudizievoli rispetto a un risanamento compiuto in tempi brevi.

Indice

1	Introduzione	4
2	Strumenti di risanamento	4
2.1	Quadro giuridico.....	4
2.2	Misure con potenziali effetti congiunturali.....	5
3	Possibile impatto congiunturale delle misure esaminate	6
3.1	Oggetto di studio.....	6
3.2	Riduzione o azzeramento del tasso di interesse sugli averi di risparmio degli assicurati attivi	6
3.2.1	Rilevanza.....	6
3.2.2	Possibili effetti congiunturali della riduzione o dell'azzeramento del tasso di interesse	7
3.3	Contributi di risanamento	8
3.3.1	Rilevanza.....	8
3.3.2	Possibili effetti congiunturali dei contributi di risanamento per i datori di lavoro	9
3.3.3	Possibili effetti congiunturali dei contributi di risanamento per i lavoratori.....	10
4	Possibili ripercussioni di una moratoria delle misure di risanamento sulla congiuntura e sulla previdenza professionale in generale	12
5	Conclusioni	14
6	Allegato	15

1 Introduzione

Con decisione del 22 aprile 2009, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di analizzare nel 2010 gli effetti congiunturali delle misure di risanamento previste per le casse pensioni e di valutare l'eventualità di adottare ulteriori provvedimenti.

Il presente rapporto esamina e valuta questi possibili effetti. A tal fine l'UFAS si è basato, tra l'altro, su valutazioni interne relative alla situazione finanziaria degli istituti di previdenza (fine 2008) e sui dati della statistica delle casse pensioni dell'UST (fine 2007). Occorre premettere che è sempre difficile quantificare le misure di risanamento che verranno alla fine effettivamente adottate. Da un lato perché la situazione finanziaria degli istituti di previdenza varia in continuazione a causa dell'attuale estrema volatilità dei mercati finanziari e dall'altro perché la scelta degli strumenti di risanamento compete agli organi paritetici supremi degli istituti di previdenza. Ne consegue che i piani di risanamento possono essere molto diversi da un istituto all'altro. Il presente rapporto si basa sulle esperienze fatte con i provvedimenti adottati in seguito alla crisi del 2001/2002.

2 Strumenti di risanamento

2.1 Quadro giuridico

Le misure di risanamento cui possono far capo gli istituti di previdenza sono definite nella **LPP** e precisate nelle **Istruzioni del Consiglio federale del 27 ottobre 2004**¹. Al riguardo va sottolineato che le misure di risanamento sono sempre decise dall'organo paritetico supremo e devono fondarsi su disposizioni regolamentari. Il requisito della parità garantisce che le misure adottate non gravino unicamente sul datore di lavoro o sui lavoratori. Infine, le misure vanno valutate anche in considerazione del contesto economico del datore di lavoro.

Qualora altre misure non consentano di raggiungere l'obiettivo², si possono adottare i seguenti provvedimenti (art. 65d LPP):

- **contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori** (contributo del datore di lavoro almeno pari alla somma dei contributi dei lavoratori)
- **contributo dei beneficiari di una rendita** (soltanto sulle prestazioni concesse volontariamente negli ultimi dieci anni prima dell'introduzione della misura), ma è escluso il prelievo di contributi su prestazioni obbligatorie o regolamentari
- **applicazione di un tasso inferiore** dello 0,5 per cento al minimo legale per una durata massima di cinque anni e unicamente se i provvedimenti summenzionati si rivelano insufficienti.

In riferimento a queste misure, la LPP pone le seguenti condizioni:

- le misure si fondano su **disposizioni regolamentari** e tengono conto della situazione specifica dell'istituto
- sono **proporzionate, adeguate** all'entità dello scoperto ed **equilibrate**
- sono idonee a risanare la copertura insufficiente entro un termine adeguato.

¹ Istruzioni del 27 ottobre 2004 concernenti le misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale.

² Altre misure sono, ad esempio, la reimpostazione delle misure di sicurezza supplementari (cfr. art. 67 LPP), l'adeguamento della strategia d'investimento, l'adozione di misure organizzative per incrementare l'efficienza dei costi, lo scioglimento di riserve dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione (art. 65e LPP) oppure l'adeguamento del piano di finanziamento o del piano delle prestazioni «ordinario». Particolarmente efficace sul piano pratico è la riduzione o l'azzeramento del tasso di interesse nel caso degli istituti di previdenza con prestazioni integrate (cfr. capitolo 2.2).

Le istruzioni del Consiglio federale concretizzano queste disposizioni nei termini seguenti:

- Vale il **principio** secondo cui l'istituto di previdenza (o l'organo paritetico supremo) è **autonomamente responsabile**.
- Le misure devono essere conformi alla legge, non devono ledere alcun diritto acquisito né avere un effetto retroattivo contrario alla legge.
- Le misure devono essere adeguate al grado della copertura insufficiente.
- Una **copertura insufficiente** è considerata **rilevante** quando il grado di copertura è **inferiore al 90 per cento**. A seconda della struttura dell'istituto (ad es. quota dei beneficiari di una rendita) la sottocopertura può essere rilevante già con un valore superiore al 90 per cento. Il perito in materia di previdenza professionale si esprime in proposito nel suo rapporto.
- Il **termine di risanamento** è di **cinque-sette anni, al massimo dieci in casi eccezionali**.
- Le misure devono tenere conto degli eventi futuri prevedibili. Devono essere **efficaci, coerenti e adeguate alle cause che ne hanno determinato l'adozione**. Devono inoltre essere equilibrate e proporzionate (ad es. maggiori oneri per i destinatari e/o i datori di lavoro che in precedenza hanno beneficiato in modo particolare di prestazioni supplementari).
- Vale il **principio della sussidiarietà**. Misure drastiche (ad es. riscossione di contributi di risanamento) possono essere adottate soltanto se non è possibile raggiungere l'obiettivo con altri provvedimenti meno radicali.
- In caso di riduzione del tasso di interesse, **l'applicazione di un tasso di interesse negativo** sull'insieme degli averi di risparmio è **esclusa** per tutti gli istituti sottoposti alla legge sul libero passaggio.
- I diritti futuri nell'ambito delle prestazioni sovraobbligatorie possono essere ridotti **durevolmente o anche solo temporaneamente**.

2.2 Misure con potenziali effetti congiunturali

Il presente rapporto analizza le potenziali ripercussioni di determinate misure di risanamento sulla congiuntura. In ragione della loro portata o della loro ininfluenza sulle componenti macroeconomiche della domanda, molti dei possibili provvedimenti (cfr. nota 3) non dovrebbero esplicare nessun effetto congiunturale. Sono quindi state scelte e valutate due misure (o strumenti) che potrebbero averne:

- **tasso di interesse ridotto o nullo** sull'insieme degli averi di risparmio secondo il principio d'imputazione per gli istituti di previdenza con prestazioni integrate (istituti di previdenza che forniscono prestazioni superiori alle prestazioni minime secondo la LPP) oppure **tasso di interesse inferiore al minimo legale** sull'avere di vecchiaia per gli istituti che si limitano alle prestazioni obbligatorie
- **contributi di risanamento** dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Dal punto di vista analitico, i contributi di risanamento dei beneficiari di una rendita equivalgono a quelli dei lavoratori, per cui non è necessario studiarne separatamente i potenziali effetti sull'economia. È praticamente escluso che i contributi dei beneficiari di una rendita abbiano ripercussioni sul mercato del lavoro.

3 Possibile impatto congiunturale delle misure esaminate

3.1 Oggetto di studio³

L'UFAS valuta la situazione generale degli istituti di previdenza svizzeri⁴ basandosi sulla statistica delle casse pensioni dell'UST⁵. Per il presente studio sono stati considerati gli istituti che avevano un grado di copertura insufficiente a fine 2008. Al riguardo è opportuno rilevare che la situazione a fine aprile 2009 era più o meno simile a quella di fine 2008. Il presente rapporto si concentra esclusivamente sugli istituti di previdenza autonomi e parzialmente autonomi. Viene fatta una distinzione tra istituti di diritto pubblico con garanzia dello Stato e istituti non coperti da tale garanzia. Gli istituti con garanzia dello Stato⁶ non sono stati considerati. In proposito si rimanda al messaggio sul finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico che il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento nel settembre 2008. I relativi dibattiti parlamentari non si concluderanno prevedibilmente prima della fine dell'attuale periodo di recessione. Oltretutto il disegno di modifica di legge prevede un orizzonte temporale di 40 anni per il rifinanziamento integrale degli istituti di previdenza, per cui gli aspetti congiunturali non sono rilevanti.

A fine 2008 gli istituti non coperti dalla garanzia dello Stato presentavano uno scoperto di 22 335 milioni di franchi, di cui 6937 milioni solo per Publica, ASCOOP e le casse pensioni di FFS e Posta. Se si escludono questi quattro istituti, lo **scoperto era di 15 398 milioni di franchi**. Di questi, **9863 milioni riguardavano istituti con un grado di copertura inferiore al 90 per cento e 5535 milioni istituti con un grado di copertura tra il 90 e il 100 per cento**.

Il presente studio non considera i quattro istituti summenzionati. Il 2 luglio 2008, il Consiglio federale ha posto in consultazione il rapporto sul risanamento della cassa pensioni delle FFS, nel quale propone quattro varianti. Al testo per la procedura di consultazione è stato allegato un rapporto sulla situazione della cassa pensioni ASCOOP. Il termine per la consultazione è scaduto il 3 novembre 2008. Nel primo semestre 2009, il Consiglio federale pubblicherà i risultati e deciderà sugli ulteriori passi da compiere.

3.2 Riduzione o azzeramento del tasso di interesse sugli averi di risparmio degli assicurati attivi

3.2.1 Rilevanza

La riduzione temporanea del tasso di interesse corrisposto sugli averi di risparmio è la misura di risanamento adottata più frequentemente, soprattutto dagli istituti con prestazioni integrate. Lo confermano i dati relativi alla crisi del 2001/2002 e i primi riscontri degli istituti in situazione di sottocopertura soggetti alla vigilanza diretta della Confederazione. La misura è molto efficace soprattutto per il suo impatto immediato e diretto sul grado di copertura. Ha inoltre il vantaggio di poter essere revocata senza difficoltà, anche a breve termine, in caso di netta ripresa dei mercati finanziari. Nella presente analisi si parte pertanto dal presupposto che tutti gli istituti con una copertura insufficiente adotteranno questa misura.

³ Cfr. allegato.

⁴ Cfr. comunicato stampa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del 6 aprile 2009, www.bsv.admin.ch.

⁵ Ufficio federale di statistica (2009), La previdenza professionale in Svizzera, Statistica delle casse pensioni 2007, Neuchâtel, www.bfs.admin.ch

⁶ A fine 2008, gli istituti di diritto pubblico con garanzia dello Stato presentavano uno scoperto di 31 755 milioni di franchi (pari al 58,7% del disavanzo complessivo degli istituti di previdenza).

Gli averi di risparmio degli assicurati attivi (parte obbligatoria e parte sovraobbligatoria) presso gli istituti in situazione di sottocopertura considerati nel presente studio ammontano complessivamente a 126 miliardi di franchi. Una **riduzione di un punto percentuale del tasso di remunerazione di questi averi** porterebbe a una **perdita di 1,26 miliardi di franchi all'anno** per gli assicurati attivi, a parità di capitale. Se non si tiene conto dell'aumento dei capitali previdenziali derivante da contributi supplementari, da conferimenti e dai relativi interessi, nell'arco di sette anni il contributo di risanamento complessivo ammonterebbe a 8,8 miliardi di franchi. Considerato il livello generalmente basso dei tassi, si può presumere che nei prossimi anni gli interessi si sarebbero ridotti notevolmente anche senza misure di risanamento, soprattutto nel settore sovraobbligatorio in cui non vigono tassi di interesse minimi prescritti dalla legge. Nel precedente calcolo sono stati considerati tutti gli averi di risparmio del settore obbligatorio, sebbene l'applicazione di un tasso inferiore a quello minimo sia praticamente esclusa per le casse basate sul primato delle prestazioni e nel caso degli istituti del settore obbligatorio sia possibile unicamente se tutti gli altri provvedimenti si rivelano insufficienti.

3.2.2 Possibili effetti congiunturali della riduzione o dell'azzeramento del tasso di interesse

In generale riducendo il tasso di interesse si rallenta la crescita degli averi di risparmio degli assicurati attivi. L'applicazione di un tasso di interesse negativo, che si tradurrebbe in una riduzione nominale⁷ degli averi di risparmio complessivi⁸, è esclusa. In funzione dell'entità della riduzione del tasso, la misura induce *ceteris paribus* una diminuzione della futura rendita di vecchiaia. In termini assoluti espressi in franchi, la riduzione della rendita aumenta proporzionalmente alla somma degli averi di risparmio (quindi, di regola, proporzionalmente all'età e al reddito). L'effetto più marcato si registrerebbe quindi per gli assicurati prossimi al pensionamento. D'altro canto, per queste persone il tasso ridotto sarebbe applicato, secondo il caso, per un periodo più breve. Per i datori di lavoro non si prevedono ripercussioni dirette.

Considerando che l'individuo pianifica i propri consumi in base al suo reddito corrente, si può affermare che il tasso di interesse ridotto non influirà direttamente sui consumi nazionali. Teoricamente, nel 2010 potrebbero calare i consumi delle persone che, a causa del tasso di interesse ridotto corrisposto l'anno precedente, andranno in pensione con una rendita leggermente inferiore. Comunque questo effetto sarebbe tutt'al più marginale ed è quindi irrilevante dal punto di vista pratico.

La dottrina economica propone ipotesi alternative per il comportamento dei consumatori. La questione di fondo è quali siano i fattori che determinano le scelte di consumo degli individui. Spesso queste teorie prendono come riferimento individui assolutamente razionali (e molto bene informati), le cui decisioni di consumo dipendono dal reddito atteso nell'arco di tutta la vita. In tal caso il tasso di interesse ridotto e la prospettiva di una rendita di vecchiaia inferiore al previsto influenzerebbero il consumo corrente. Queste ipotesi, tuttavia, vanno prese con la massima cautela nel contesto della previdenza professionale, poiché la rendita futura non è mai pronosticabile con esattezza a causa della volatilità «naturale» del tasso di interesse. Un altro fattore d'incertezza è costituito dall'evoluzione salariale individuale. In sintesi si può quindi affermare che in un'ottica pragmatica non vi dovrebbero essere ripercussioni dirette sui consumi nazionali. Prevedibilmente non vi saranno effetti nemmeno sull'offerta di lavoro,

⁷ Da rilevare che, anche senza misure di risanamento, non si può garantire una rendita reale positiva, sebbene questo obiettivo sia stato quasi sempre raggiunto dall'introduzione della LPP.

⁸ In virtù del «principio d'imputazione», alla parte sovraobbligatoria degli averi di risparmio può essere applicato un tasso di interesse nominale negativo, a condizione che l'interesse corrisposto sull'insieme degli averi di risparmio (parte obbligatoria e parte sovraobbligatoria) sia almeno nullo.

poiché il reddito corrente non sarà toccato dal tasso di interesse ridotto e quindi il prezzo relativo del «tempo libero» non subirà variazioni.

La valutazione dei canali d'influenza indiretti si presenta più complessa. In questo ambito non sono disponibili risultati empirici concreti. Lo stesso vale per i modelli teorici di rapporti di causa-effetto. Si potrebbe immaginare un calo di attrattiva della previdenza professionale rispetto ad altre forme di risparmio e previdenza se per gli individui si prospettasse una riduzione a lungo termine della remunerazione al di sotto del «tasso di interesse di mercato». I riscatti (volontari) nella previdenza professionale potrebbero diminuire e i capitali, pur ipotizzando un tasso di risparmio costante, verrebbero investiti in altre forme di risparmio. Tuttavia, considerati i tassi di interesse generalmente bassi (intera struttura a termine), gli incentivi fiscali e il livello tuttora elevato delle prestazioni della previdenza professionale (soprattutto se paragonato a quello delle assicurazioni vita individuali private), un cambiamento in tal senso è poco probabile. Sarebbe invece immaginabile, soprattutto in caso di rendimento reale negativo⁹, che gli importi previsti per i riscatti fossero in parte destinati a spese di consumo, poiché i consumi futuri risulterebbero più cari rispetto a quelli correnti per effetto della minore remunerazione di una parte (vincolata) del patrimonio individuale. Ciò avrebbe effetti stimolanti sulla domanda nazionale corrente. In combinazione con gli effetti congiunturali summenzionati, la perdita di attrattiva della previdenza professionale potrebbe anche ripercuotersi in un aumento delle richieste di liquidazione in capitale. Anche un tale effetto, tuttavia, è piuttosto improbabile, soprattutto perché anche se il tasso di conversione venisse abbassato al 6,4 per cento il tasso di interesse implicito nella fase di rendita (tasso di interesse tecnico) sarebbe pur sempre del 4,3 per cento¹⁰ e risulterebbe quindi significativamente più elevato rispetto ai tassi di remunerazione conseguibili sul mercato dei capitali. Occorre inoltre considerare che in periodo di crisi l'avversione al rischio dell'individuo tende ad aumentare. Un altro effetto immaginabile, quello più probabile dal punto di vista pratico, è un aumento dei prelievi anticipati a titolo di promozione della proprietà di abitazioni¹¹ indotto dalla maggiore attrattiva degli immobili ad uso proprio come forma d'investimento e dal basso livello dei tassi ipotecari. Per la domanda nazionale questo effetto anticiclico sarebbe stimolante e rafforzerebbe l'impatto positivo dei pacchetti congiunturali della Confederazione, soprattutto per quanto concerne l'attività edilizia. D'altra parte però porterebbe a un peggioramento della situazione finanziaria degli istituti di previdenza.

In sintesi non si prevedono né ripercussioni congiunturali negative dirette né indirette di rilievo. A breve termine sono inoltre immaginabili effetti anticiclici. L'applicazione temporanea di un tasso di interesse ridotto o nullo può quindi essere considerata una misura neutrale nell'ottica della politica congiunturale.

3.3 Contributi di risanamento

3.3.1 Rilevanza

Nel presente rapporto si parte dal presupposto che gli istituti di previdenza con un grado di copertura inferiore al 90 per cento riscuoteranno ogni anno contributi di risanamento pari a 2 punti percentuali dello scoperto complessivo, quelli con un grado di copertura tra il 90 e il 100 per cento contributi pari a un punto percentuale dello scoperto. La stima si situa nella fascia superiore degli oneri prevedibili. Le percentuali, infatti, sono piuttosto elevate se rap-

⁹ Sia la SECO sia la Banca nazionale svizzera prevedono un forte aumento del rincaro nel 2009 e nel 2010, cfr. www.seco.admin.ch e www.snb.ch.

¹⁰ Cfr. foglio d'informazione «Riduzione del tasso di conversione minimo», allegato al comunicato stampa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del 6 aprile 2009, www.bsv.admin.ch.

¹¹ Nei loro regolamenti, gli istituti possono prevedere una limitazione dei prelievi a titolo di promozione della proprietà di abitazioni in caso di copertura insufficiente.

portate alle misure di risanamento finora comunicate all'autorità di vigilanza diretta federale e ai contributi di risanamento prelevati all'epoca dell'ultima crisi. La differenziazione in base al grado di copertura è da ricondurre in primo luogo al principio della sussidiarietà e all'attuale difficile situazione economica. È infatti improbabile che gli organi paritetici supremi decidano di riscuotere contributi di risanamento insostenibili per i datori di lavoro. Dato l'attuale contesto economico, si suppone che i risanamenti verranno realizzati sfruttando appieno il termine massimo di sette anni.

In base alle ipotesi summenzionate l'importo complessivo da ammortizzare con contributi di risanamento ammonta a 2527 milioni di franchi. Di questi, 1973 milioni verrebbero sostenuti dagli istituti di previdenza con un grado di copertura inferiore al 90 per cento, i restanti 554 da quelli con un grado di copertura tra il 90 e il 100 per cento. Considerato il termine di risanamento di sette anni, **l'onere complessivo annuale si attesta a 361 milioni di franchi (escluso l'effetto delle deduzioni fiscali)**, di cui 282 a carico degli istituti con una copertura inferiore al 90 per cento e 79 a carico degli istituti con un grado di copertura tra il 90 e il 100 per cento. Si suppone che i contributi vengano ripartiti tra i datori di lavoro e i lavoratori nella misura del 57 rispettivamente del 43 per cento, ossia le percentuali medie per i contributi e i versamenti degli anni 2006 e 2007.

Va sottolineato che i calcoli precedenti si fondano sull'ipotesi che la situazione attuale perduri. In caso di ripresa economica e di conseguente miglioramento degli utili degli istituti di previdenza, i contributi di risanamento sarebbero probabilmente molto inferiori.

3.3.2 Possibili effetti congiunturali dei contributi di risanamento per i datori di lavoro

Partendo da un'aliquota d'imposta media del 15 per cento, **l'onere complessivo supplementare** a carico dei **datori di lavoro** ammonta a **175 milioni di franchi** (senza deduzioni fiscali: 206 milioni di franchi). I contributi di risanamento sono deducibili fiscalmente. Rapporati **alla massa salariale soggetta all'obbligo contributivo**¹², che costituisce il parametro più rilevante per i datori di lavoro, i contributi di risanamento corrispondono a un **onere supplementare medio pari allo 0,26 per cento**.

In generale, un aumento degli oneri salariali comporta la diminuzione della domanda di manodopera, ovvero, *ceteris paribus*, l'aumento della disoccupazione nel caso di un mercato occupazionale (economicamente) imperfetto. Si suppone che a breve termine i datori di lavoro non potranno riversare l'aumento degli oneri salariali sui lavoratori: la riduzione del salario nominale è infatti una misura eccezionale e controversa. Eventualmente, una parte dei costi può essere compensata attingendo alle riserve di produttività o ritoccando i prezzi. Nonostante l'inerzia dei salari nominali è improbabile, per tutta una serie di motivi, che i datori di lavoro direttamente interessati taglino gli effettivi esclusivamente a causa dei contributi di risanamento. Da un lato, infatti, i contributi vengono decisi anche dal datore di lavoro, dall'altra le misure di risanamento possono essere applicate in modo flessibile – e questo vale anche e soprattutto per il termine di risanamento. In vista di una possibile ripresa congiunturale, per molti datori di lavoro è senz'altro razionale conservare un certo potenziale produttivo, anche se momentaneamente non possono sfruttarlo appieno. In caso di ripresa economica e incremento della domanda di manodopera, i costi per la ricerca e la selezione di personale potrebbero superare quelli risultanti dal mancato sfruttamento temporaneo del potenziale produttivo. Per di più, i tagli occupazionali si accompagnano sempre a una perdita di valori produttivi immateriali (ad es. il saper fare). Vi è poi la possibilità, attualmente molto sfruttata, del lavoro ridotto, che mira anch'essa a conservare il potenziale produttivo nell'azienda. Da notare infine che i contributi di risanamento sono comparativamente esigui

¹² Cfr. allegato

se confrontati alla volatilità naturale dei costi e degli utili (ad es. oscillazioni dei tassi di cambio nel caso dell'industria di esportazione).

Anche gli investimenti e il consumo di merci e servizi da parte del datore di lavoro (fattori di produzione) rappresentano possibili fattori di influenza, in particolare perché, come già menzionato, non vi dovrebbero essere compensazioni tramite il mercato del lavoro. Una parte dei costi generati dai contributi di risanamento dovrebbe essere ammortizzata con il capitale proprio dei datori di lavoro e non dovrebbe quindi influire sulla domanda globale. Si può supporre che i contributi di risanamento saranno introdotti soltanto dai datori di lavoro che dispongono di sufficienti mezzi finanziari. Se si paragona l'onere supplementare annuo indotto dai contributi di risanamento al volume degli investimenti dell'economia nazionale, gli effetti dei contributi risultano tutt'al più marginali, anche ammettendo un certo effetto moltiplicatore. Gli oneri supplementari dovrebbero essere ampiamente compensati, nel processo decisionale di investimento, dalle prospettive di sviluppo della congiuntura globale. Vanno inoltre considerati i tassi di interesse, che si trovano ai minimi storici. Per quanto riguarda gli investimenti privati occorre anche considerare che i mezzi versati agli istituti di previdenza a titolo di contributi di risanamento non sono affatto perduti, ma vengono investiti sui mercati dei capitali, aumentando in definitiva anche il potenziale di rifinanziamento per l'economia nazionale.

Riassumendo, i contributi di risanamento non produrranno un aumento della disoccupazione. È indiscutibile che nel settore degli investimenti e dei fattori di produzione vi potrebbero essere effetti prociclici. Tuttavia, questi sono marginali rispetto ad altri fattori determinanti per la produzione e non dovrebbero quindi attenuare sensibilmente gli effetti dei pacchetti congiunturali decisi dalla Confederazione.

3.3.3 Possibili effetti congiunturali dei contributi di risanamento per i lavoratori¹³

Per i lavoratori l'onere complessivo supplementare ammonterà a 155 milioni di franchi all'anno, il che corrisponde a una riduzione di 139 milioni del reddito disponibile (partendo da un'aliquota d'imposta media del 10,2 per cento). Poiché i contributi di risanamento interesseranno circa 1,25 milioni di assicurati¹⁴, **l'onere mensile pro capite si attesterà a 9 franchi, ossia allo 0,13 per cento del reddito mensile medio disponibile.**

Tale onere non modificherà il comportamento di consumo delle economie domestiche interessate. Non si prevede del resto una contrazione dei consumi privati, anche perché le spese di consumo vere e proprie delle economie domestiche rappresentano solo circa il 58 per cento del reddito lordo. Supponendo, come detto, contributi di risanamento dell'ordine di 155 milioni di franchi all'anno (esclusi gli effetti delle deduzioni fiscali), l'eventuale **contrazione dei consumi** ammonterebbe dunque a circa 90 milioni, ossia allo **0,03 per cento** delle spese di consumo complessive delle economie domestiche¹⁵ **previste nel 2010**. Ciò significa che, pur ammettendo una ripercussione dei contributi sui consumi, tale effetto risulta marginale e privo di impatto a livello nazionale. Non si prevede quindi una flessione della quota dei consumi – o un incremento della quota di risparmio – riconducibile esclusivamente ai contributi di risanamento¹⁶. Si potrebbe osservare un cambiamento di comportamento solo se tali contributi facessero aumentare l'incertezza circa l'evoluzione della situazione economica o la

¹³ I dati sul reddito delle economie domestiche (incluse le imposte) utilizzati nel presente documento sono tratti dall'Indagine 2006 sul budget delle economie domestiche (IBED) dell'UST. Come riferimento è stato scelto il gruppo socioeconomico «persone salariate», www.bfs.admin.ch. Il reddito medio disponibile delle economie domestiche ammonta a 6811 franchi, il reddito lordo medio a 9663 franchi e il numero di persone per economia domestica è di 1.54.

¹⁴ Cfr. allegato

¹⁵ Cfr. comunicato stampa della SECO del 17.3.2009, Evoluzione del prodotto interno lordo, ottica della spesa, www.seco.admin.ch.

¹⁶ La riduzione della quota di consumo amplificherebbe ulteriormente la flessione calcolata dei consumi.

sicurezza delle rendite. Il risanamento degli istituti di previdenza, tuttavia, dovrebbe produrre l'effetto contrario. Il summenzionato potenziale calo dei consumi conseguente alla riscossione di contributi di risanamento rappresenta quindi la peggiore delle ipotesi. Va inoltre considerato che la quota di prodotti importati nei consumi delle famiglie è relativamente elevata. A brevissimo termine, l'effetto di creazione di valore in Svizzera dovrebbe quindi risultare molto più basso rispetto al calo vero e proprio dei consumi, anche se non sarebbe del tutto irrilevante a livello congiunturale. A medio e lungo termine, però, l'argomento della creazione di valore non tiene.

I contributi di risanamento dovrebbero essere valutati sempre anche dal punto di vista della politica sociale, considerando in particolare i redditi modesti. In questa fascia di reddito si suppone che l'effetto sui consumi sarà maggiore, poiché la quota di reddito riservata ai consumi tende ad aumentare se i redditi diminuiscono. Gli assicurati che ricadono in questa fascia di reddito saranno però toccati in misura inferiore alla media dai contributi e dalle misure di risanamento, poiché sono per lo più affiliati a grandi fondazioni collettive con copertura integrale, che per definizione non possono avere un grado di copertura insufficiente¹⁷. Va inoltre menzionato che per le categorie a reddito modesto, la previdenza professionale ha un'importanza irrilevante nella pianificazione individuale dei consumi a causa della soglia d'entrata. Per le fasce di reddito interessate dai contributi di risanamento l'onere supplementare provvisorio dovrebbe risultare socialmente sostenibile.

Analogamente a quanto previsto per la domanda di forza lavoro, i contributi di risanamento non dovrebbero produrre effetti congiunturali sulla corrispondente offerta. Anche equiparando i contributi di risanamento a imposte, gli oneri sono troppo modesti per incidere sul prezzo relativo del «tempo libero». Inoltre, i contributi di risanamento sono sempre misure limitate nel tempo.

In sintesi, i contributi di risanamento non dovrebbero modificare il comportamento dei lavoratori. Ciò vale sia per il comportamento di consumo sia per l'offerta di forza lavoro. I contributi di risanamento sono inoltre sostenibili e necessari dal punto di vista della politica sociale, per non pregiudicare il principio di solidarietà su cui poggia la previdenza professionale.

¹⁷ A fine 2007, il 27 per cento degli assicurati attivi era affiliato a fondazioni collettive con copertura integrale.

4 Possibili ripercussioni di una moratoria delle misure di risanamento sulla congiuntura e sulla previdenza professionale in generale

L'introduzione di una moratoria delle misure di risanamento da parte del Consiglio federale significherebbe una forte ingerenza nella responsabilità degli istituti di previdenza. Nonostante la difficile situazione economica, vi sono aziende in grado di sostenere misure di risanamento incisive, anche perché i contraccolpi congiunturali non si fanno sentire simultaneamente in tutti i settori. La previdenza professionale è soprattutto un'assicurazione (sociale) aziendale ed è organizzata di conseguenza. Per la stabilità del sistema non sarebbe opportuno privare di strumenti di risanamento le aziende meno toccate dalla recessione. Occorre reagire tempestivamente in particolare in presenza di deficit strutturali, poiché questi non possono essere eliminati senza misure supplementari, anche in caso di eventuale ripresa dei mercati finanziari. A seconda dell'evoluzione dei mercati, vi è inoltre il rischio che i deficit degli istituti particolarmente minacciati si allarghino al punto da rendere impossibile il risanamento e da richiedere l'intervento del fondo di garanzia, che si farebbe carico della parte non coperta delle prestazioni. Tuttavia, nessuno può prevedere quale sarà l'evoluzione a breve e medio termine dei mercati finanziari. Infine, l'organo paritetico supremo deve poter valutare e decidere quali misure siano opportune in un dato momento.

Una norma generale sarebbe contraria anche all'impostazione fortemente decentralizzata della previdenza professionale. Lancerebbe inoltre un segnale sbagliato, che minerebbe la solidarietà tra datore di lavoro, lavoratori e beneficiari di rendite su cui poggia la previdenza professionale, solidarietà che non dev'essere invocata soltanto quando l'evoluzione è positiva. Gli strumenti di risanamento previsti dalla LPP tengono conto di questo fatto perché chiedono un contributo di solidarietà a tutti i diretti interessati. Inoltre sono impostati in modo sufficientemente flessibile, nelle modalità e nei tempi, per evitare effetti negativi sulla congiuntura.

La moratoria potrebbe anche avere conseguenze economiche negative per le aziende interessate. Per i datori di lavoro affiliati a istituti di previdenza fortemente deficitari il reclutamento di personale diventa sempre più difficile con l'aumentare della sottocopertura. È quindi importante un risanamento rapido proprio in vista della fase successiva alla recessione. La moratoria potrebbe rappresentare un problema soprattutto per le aziende che, per mantenere la propria competitività sul mercato del lavoro, vorrebbero avviare il risanamento prima della fine della recessione, visto che i concorrenti esteri non devono sostenere questi costi.

Un altro problema economico si pone in caso di liquidazione parziale. Le prestazioni di uscita vengono decurtate dell'ammontare della sottocopertura senza che le collettività uscenti possano beneficiare di compensazioni interne all'istituto di previdenza. Ciò mina profondamente la fiducia generale nella previdenza professionale ed è contrario al principio di solidarietà aziendale. Sarebbe quindi opportuno avviare misure di risanamento non appena si verifica un'insufficienza di copertura, per garantire una simmetria dei sacrifici ed evitare il rischio di una selezione avversa, di cui si parlerà più sotto. Inoltre – e questo potrebbe avere ripercussioni indesiderate sotto il profilo della politica congiunturale – una liquidazione parziale comporta per gli assicurati attivi che escono dall'istituto una perdita di patrimonio reale per un ammontare corrispondente alla sottocopertura. La situazione non è comparabile ad una riduzione provvisoria dei tassi di interesse, dove non si ha una perdita nominale di patrimonio. La riduzione del patrimonio potrebbe far aumentare il risparmio privato degli assicurati interessati (compensazione) facendo calare i consumi. Occorre anche considerare che questa perdita di patrimonio si ripercuote sulla rendita futura in misura molto maggiore rispetto alla riduzione provvisoria del tasso di interesse. Nel primo caso, quindi, la probabilità che la decurtazione della rendita di vecchiaia comporti una flessione dei consumi è più elevata che nel secondo.

In relazione alle liquidazioni parziali è opportuno affrontare anche la questione del rischio di una selezione avversa, che rappresenta pure un pericolo per la solidarietà aziendale. L'uscita individuale da un istituto previdenziale o il cambiamento di impiego non comporta per gli assicurati una decurtazione della prestazione di uscita, anche in caso di notevole sottocopertura dell'istituto. Se le misure di risanamento vengono rinviate e l'insufficienza di copertura persiste o aumenta, ciò può essere uno stimolo a cambiare datore di lavoro. Questo, a sua volta, può portare a una distorsione del mercato del lavoro e all'eventuale penalizzazione di singoli datori di lavoro nel reclutamento di personale. Ciò vale in particolare nel caso di lavoratori mobili, che dispongono generalmente di stipendi e averi di risparmio elevati, oppure se si prospetta una liquidazione parziale. In questo caso, la situazione per gli istituti previdenziali e per gli assicurati che restano affiliati si deteriorerebbe ulteriormente. Per loro si prospetterebbe infatti un forte aumento dei contributi di risanamento. Il rischio di una selezione avversa è uno dei motivi per cui i datori di lavoro versano in generale contributi di risanamento molto più alti dei lavoratori.

Dal punto di vista della politica congiunturale la questione più importante riguarda le aspettative e la razionalità dei datori di lavoro e degli individui direttamente interessati. È probabile che i datori di lavoro e i lavoratori adattino subito il loro comportamento qualora si prospettino misure di risanamento. Soprattutto in presenza di deficit strutturali è evidente che verranno adottate misure di risanamento. Nel caso dei lavoratori si può eventualmente argomentare che le informazioni di cui questi dispongono sono troppo incomplete per indurre un cambiamento di comportamento percettibile. Nel caso dei datori di lavoro, tuttavia, questo argomento non regge. Contrariamente all'adozione di misure di risanamento, la moratoria non indurrebbe invece nessun cambiamento di comportamento. Pertanto, essa non può evitare eventuali effetti congiunturali prociclici, che però non prevediamo.

Dal punto di vista della politica congiunturale, l'impennata dei costi prevista per dopo la recessione fa propendere per un risanamento immediato. Oltre all'assicurazione invalidità, fortemente deficitaria, anche l'assicurazione disoccupazione e le indennità di perdita di guadagno necessitano di misure di risanamento, che toccheranno probabilmente tutti i datori di lavoro e i lavoratori. Se anche le misure di risanamento della previdenza professionale venissero rinviate allo stesso periodo, i costi aumenterebbero ulteriormente. Questo graverebbe sulla congiuntura interna e comporterebbe uno svantaggio concorrenziale per le aziende svizzere, proprio in un periodo in cui le quote di mercato verranno ridistribuite e ridefinite. Considerato quanto precede sarebbe opportuno lasciare che gli organi paritetici supremi degli istituti di previdenza decidessero autonomamente quali misure ritengono opportune e in quale momento.

5 Conclusioni

Per risanare gli istituti di previdenza la LPP prevede una serie di misure da adottare in funzione dell'entità dello scoperto e della struttura dell'istituto. Il termine massimo di sette anni definito nelle istruzioni del Consiglio federale permette di minimizzare gli effetti congiunturali. Il risanamento e la scelta dei relativi strumenti competono all'organo paritetico supremo dell'istituto, il che evita l'imposizione di oneri eccessivi o a carico di una sola parte. Considerata la situazione critica in cui versano molti istituti di previdenza, il margine di manovra per l'adozione di misure di risanamento non va ridotto. A seconda del settore, i datori di lavoro sono più o meno toccati dalla recessione e questo si ripercuote anche sulla loro capacità di risanamento.

Si prevede che le due misure di risanamento esaminate non produrranno effetti negativi rilevanti né sul mercato del lavoro né sulla domanda globale. Questo vale sia per il 2010 sia per i periodi successivi. Un tasso di interesse ridotto o nullo dovrebbe essere neutrale nell'ottica congiunturale, in particolare perché non influisce sul reddito corrente degli assicurati. La massima contrazione dei consumi prevedibile per il 2010 per effetto dei contributi di risanamento si aggira, supponendo una diminuzione del reddito disponibile dello 0,13 per cento, attorno allo 0,03 per cento. Gli oneri supplementari per i datori di lavoro ammontano in media allo 0,26 per cento degli stipendi lordi. Esistono teoricamente, almeno per quanto riguarda i fattori d'influenza indiretti, effetti anticiclici. Non bisogna inoltre dimenticare che al termine di una moratoria i costi risultano più elevati a causa del deterioramento della situazione. Pertanto non si può prescindere dal risanare gli istituti di previdenza particolarmente deficitari. Si prevede del resto che, semmai, i datori di lavoro, e in misura minore gli assicurati, adatterebbero subito il loro comportamento ai nuovi oneri e al nuovo reddito disponibile ridotto. In linea di massima, comunque, il loro comportamento non dovrebbe cambiare.

Occorre anche evitare che, in caso di ripresa, le aziende debbano far fronte a un'impennata dei costi, che si rivelerebbe controproducente per la loro competitività internazionale. Nel definire le misure e nel fissare i termini occorre tener conto anche della situazione finanziaria di altri rami del sistema delle assicurazioni sociali. Tra i fattori che incidono sulla competitività vi sono anche le difficoltà di reclutamento di nuovo personale in caso di elevato grado di sottocopertura e in caso di misure di risanamento imminenti o procrastinate.

Per concludere si può affermare che le misure di risanamento nella previdenza professionale non dovrebbero ridurre sensibilmente l'effetto dei pacchetti congiunturali decisi dalla Confederazione. Il risanamento degli istituti di previdenza avviene a livello delle singole aziende, nel rispetto del principio di solidarietà. Il rinvio generalizzato delle misure è incompatibile con il sistema e potrebbe portare, a medio e lungo termine, a una desolidarizzazione e alla conseguente perdita di fiducia. Va segnalato in particolare il rischio non indifferente di una selezione avversa, che potrebbe deteriorare ulteriormente la situazione finanziaria di molti istituti. Un rinvio potrebbe inoltre lanciare un segnale sbagliato riguardo all'importanza di un sano equilibrio finanziario dei singoli istituti. Nei prossimi anni gli istituti dovranno non solo riassorbire gli scoperti ma anche aumentare le riserve, il che potrà comportare tagli alle prestazioni. La disponibilità ad accettare i tagli dipende fundamentalmente dalla fiducia nel sistema e dalla consapevolezza circa gli effetti di uno squilibrio finanziario. I rischi a lungo termine di una moratoria risultano quindi maggiori rispetto alle possibili conseguenze congiunturali delle misure di risanamento.

6 Allegato

Situazione finanziaria a fine 2008 (stima UFAS): istituti di previdenza registrati, autonomi e parzialmente autonomi

Grado di copertura (in mio. CHF)	< 90%	90 -100%	Totale
Con garanzia statale	30 167	1588	31 755
Senza garanzia statale	13 848 ¹⁸	8487 ¹⁹	22 335

Assicurati attivi: istituti di previdenza registrati, autonomi e parzialmente autonomi con un grado di copertura insufficiente

Assicurati attivi	Copertura <90%	Copertura 90-100%
Con garanzia statale	339 020	114 676
Senza garanzia statale	297 215 ²⁰	1 088 395 ²¹

Voci del conto e del bilancio: istituti di previdenza registrati, autonomi e parzialmente autonomi con copertura insufficiente a fine 2008 senza FFS, Posta, ASCOOP e Publica

Voci secondo la statistica delle CP 2007 (in mio. CHF)	Con garanzia statale		Senza garanzia statale	
	< 90%	90 -100%	< 90%	90 -100%
Contributi e versamenti degli assicurati attivi (p.a.)	1924	732	1438	5424
Contributi e versamenti dei datori di lavoro (p.a.)	4379	1027	1988	6165
Massa salariale soggetta a contributi (p.a.)	19 259	7022	14 249	52 690
Capitale previdenziale degli assicurati attivi	52 516	17 511	27 181	99 135

Voci del conto e del bilancio: FFS, Posta, ASCOOP e Publica

Voci secondo la statistica delle CP 2007 (in mio. CHF)	FFS	Posta	ASCOOP	Publica
Grado di copertura	79	86	70	96
Contributi e versamenti degli assicurati attivi (p.a.)	179	161	50 ²²	408
Contributi e versamenti dei datori di lavoro (p.a.)	1771 ²³	448	121 ²⁴	652
Massa salariale soggetta a contributi (p.a.)	1642	1793	491	3714
Capitale previdenziale degli assicurati attivi	4755	4964	1328	10 223

¹⁸ Di cui FFS 3094 mio. CHF e ASCOOP 891 mio. CHF.

¹⁹ Di cui La Posta 1846 mio. CHF e Publica 1106 mio. CHF.

²⁰ Di cui FFS 26 353 mio. CHF e ASCOOP 9446 mio. CHF.

²¹ Di cui Publica 53 577 mio. CHF e la Posta 45 872 mio. CHF.

²² Di cui 4 mio. CHF a titolo di contributi di risanamento.

²³ Di cui 1493 mio. CHF a titolo di contributi di risanamento.

²⁴ Di cui 34 mio. CHF a titolo di contributi di risanamento.