

Commento esplicativo alla modifica dell'ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno (OIPG) del 18 giugno 2010

Aumento temporaneo del tasso di contributo

Premessa

Le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità secondo la pertinente legge (LIPG) sono finanziate con contributi sul reddito lavorativo pari complessivamente allo 0,3 per cento. In caso di attività dipendente il finanziamento avviene su base paritetica. Come l'AVS, anche le IPG dispongono di un Fondo di compensazione. Conformemente al vigente articolo 28 LIPG, il Fondo IPG di norma non può essere inferiore alla metà dell'importo delle uscite annuali. Anche nel suo tenore rivisto nel contesto della legge federale del 13 giugno 2008 sul risanamento dell'assicurazione invalidità (FF 2008 4587), che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2011, (cfr. 09.498, Iniziativa parlamentare Legge sul risanamento dell'assicurazione invalidità. Modifica della legge sul risanamento dell'assicurazione invalidità del 19 marzo 2010, FF 2010 1795), l'articolo 28 LIPG contempla una disposizione simile: la liquidità e gli investimenti del Fondo di compensazione non devono, di regola, scendere sotto un importo pari al 50 per cento delle uscite di un anno. La nuova normativa richiede dunque una maggior disponibilità di mezzi liquidi e, di conseguenza, più capitale a bilancio.

Le entrate delle IPG hanno a lungo ecceduto le uscite. Tuttavia, già in occasione della revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) del 3 ottobre 2003 (aumento dell'indennità per le reclute, adeguamenti consecutivi all'introduzione di Esercito XXI e alla revisione della legislazione sulla protezione della popolazione e introduzione dell'indennità in caso di maternità), entrata in vigore il 1° luglio 2005, si era delineata la necessità di aumentare i tassi di contributo per finanziare il miglioramento delle prestazioni. Il Consiglio federale non aveva del resto mancato di segnalarlo (cfr. il parere del Consiglio federale del 6 novembre 2002 sull'iniziativa parlamentare Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa [Triponoz Pierre], ad 01.426, FF 2003 1014 e il messaggio concernente la revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno del 26 febbraio 2003, FF 2003 2537). Inoltre, nelle spiegazioni relative alla votazione popolare del 26 settembre 2004, il Governo aveva informato il pubblico sui costi supplementari comportati dalla revisione e prospettato l'aumento di 0,1 punti percentuali del tasso di contributo sia per i datori di lavoro che per i salariati entro due – tre anni dall'entrata in vigore delle modifiche in votazione. Poiché però la situazione finanziaria delle IPG ha avuto un andamento migliore del previsto, l'aumento sarà necessario solo a partire dal 2011, come debitamente preannunciato dal Consiglio federale negli obiettivi per il 2010 (cfr. provvedimento concernente l'obiettivo 9: risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali, decreto del 4 novembre 2009). Senza fondi supplementari le IPG diventerebbero insolventi nel corso del 2011. L'innalzamento dell'aliquota è quindi inevitabile: a differenza dell'assicurazione contro la disoccupazione, infatti, le uscite delle IPG non oscillano in funzione della congiuntura né esiste una base legale che permetta di ricorrere a un prestito della Confederazione a loro copertura. L'aumento del tasso di complessivi 0,2 punti percentuali (dal 0,3 allo 0,5%) va per il momento limitato a cinque anni (fino al 31 dicembre 2015). La liquidità del Fondo tornerà così a rispondere ai requisiti legali entro la fine del 2014. A risanamento avvenuto, il Consiglio federale procederà a una nuova valutazione della situazione sulla base dell'evoluzione nel frattempo intervenuta e delle nuove prospettive delineatesi.

Quadro legale

Se l'articolo 28 LIPG definisce i principi del Fondo, l'articolo 27 stabilisce le condizioni quadro per i contributi, i quali, secondo il capoverso 2, che ne delega la fissazione al Consiglio federale, devono rispettare le seguenti disposizioni legali:

- a. le prescrizioni sul Fondo secondo l'articolo 28 (in particolare il principio secondo cui il livello del Fondo ovvero la liquidità e gli investimenti non devono, di regola, scendere sotto un importo pari al 50 per cento delle uscite di un anno);
- b. il contributo sul reddito da attività lucrativa non può eccedere lo 0,5 per cento;
- c. i contributi delle persone senza attività lucrativa e dei lavoratori autonomi devono essere in generale graduati analogamente a quanto avviene nell'AVS (tavola scalare dei contributi) e secondo le proporzioni ivi vigenti.
- d. le persone senza attività lucrativa versano contributi secondo le loro condizioni sociali; il contributo massimo è fissato a 500 franchi, il contributo minimo (15 franchi) può essere superato (cfr. infra il commento all'art. 36 cpv. 2 OIPG).

Articolo 36 OIPG

Il tasso di contributo è disciplinato dall'articolo 36 OIPG. La nuova disposizione stabilisce nuovi tassi di contributo e valori limite, ma è altrimenti identica alla normativa attualmente in vigore.

Capoverso 1

Per garantire le prestazioni correnti nel rispetto dell'articolo 28 LIPG, conformemente al quale la liquidità del Fondo non può scendere al di sotto della metà delle uscite di un anno, il contributo dello 0,3 per cento sul reddito lavorativo previsto nel primo periodo del capoverso 1 deve essere innalzato al massimo consentito dal legislatore (0,5 per cento). Per i calcoli si rimanda all'allegato 1.

L'articolo 36 capoverso 1 contempla un'ulteriore disposizione sul tasso succitato: si tratta della tavola scalare dei contributi applicabile ai lavoratori indipendenti a basso reddito e ai salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a versare contributi. Questa tavola concretizza una prescrizione dell'articolo 27 LIPG. In virtù dell'aumento dallo 0,3 allo 0,5 per cento del tasso «normale», per mantenere le proporzioni dovranno essere innalzati anche i valori della tavola oggi in vigore (per il calcolo cfr. allegato 2).

Capoverso 2

Il capoverso 2 disciplina i contributi delle persone senza attività lucrativa. I limiti attualmente in vigore di 14 rispettivamente 300 franchi sono innalzati a 23 rispettivamente 500 franchi. Il nuovo contributo minimo è superiore al massimo previsto dalla legge (15 franchi) per i seguenti motivi:

l'articolo 27 capoverso 2 LIPG definisce un limite massimo sia per il contributo minimo (15 franchi) che per il contributo massimo (500 franchi). Poiché però la disposizione della LIPG nel primo periodo rinvia alle disposizioni della LAVS in generale e nell'ultimo menziona l'applicabilità dell'articolo 9^{bis} LAVS in particolare, soltanto il limite massimo di 500 franchi resta invariato, in quanto l'articolo 9^{bis} LAVS prevede l'adeguamento dei contributi minimi all'indice delle rendite secondo l'articolo 33^{ter} LAVS. La disposizione è applicabile anche agli assicurati senza attività lucrativa in virtù del rinvio di cui all'articolo 10 capoverso 1 LAVS. Se dunque (sulla base della 5^a revisione IPG, in vigore dal 1° gennaio 1988) il «contributo minimo» consentito è di al massimo 15 franchi, considerato l'andamento dell'indice delle rendite, il contributo minimo applicato sale a 23. Analogamente a quanto avviene nell'AVS (dove il contributo minimo per le persone senza attività lucrativa è fissato a 324 franchi all'articolo 10 capoverso 1 LAVS e a 382 all'articolo 28 OAVS), il contributo minimo previsto dall'ordinanza è superiore a quello stabilito per legge, mentre per il contributo massimo il limite resta quello

definito dalla legge. Nell'ordinanza è applicato il limite massimo (per il dettaglio dei calcoli cfr. allegato 3).

Modifica dell'«ordinanza 09», entrata in vigore e anticipazione di una possibile ulteriore modifica

La modifica all'ordinanza 09 sugli adeguamenti all'evoluzione dei prezzi e dei salari nell'AVS/AI/IPG (ordinanza 09, RS 831.108) prevista alla cifra II è un adeguamento formale necessario affinché anche in quest'ordinanza sia temporaneamente aumentato il contributo minimo alle IPG delle persone senza attività lucrativa.

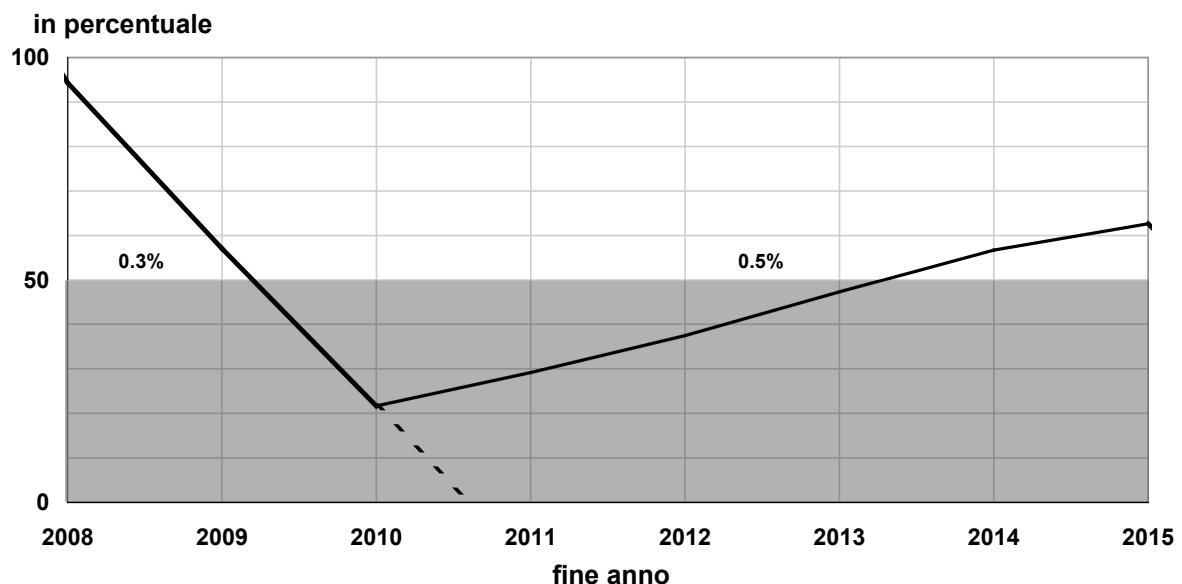
Alla cifra III la scadenza della nuova normativa è fissata alla fine del 2015. Il Consiglio federale procederà per tempo a una nuova valutazione della situazione. L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2011. In questo contesto va tuttavia ricordato che l'unica modifica materiale apportata nell'articolo 36 capoverso 1 OIPG è l'adeguamento dei tassi di contributo. In ragione del legame intercorrente tra IPG e AVS, però, anche la graduazione dei redditi cui fa ancora riferimento la presente proposta (colonna a sinistra e colonna centrale della tabella) sarà presumibilmente modificata con effetto dal 1° gennaio 2011: gli importi limite della tavola scalare dei contributi, infatti, sono fissati all'articolo 1 dell'«ordinanza 09» e quest'ordinanza, in virtù degli adeguamenti periodici delle rendite previsti per legge (art. 33^{ter} cpv. 1 LAVS) e del conseguente adeguamento dei limiti superiore e inferiore della tavola scalare dei contributi (art. 9^{bis} LAVS), dovrebbe essere sostituita nell'autunno di quest'anno da una nuova ordinanza del Consiglio federale valida dal 1° gennaio 2011. Per ragioni di coordinamento verrebbero contemporaneamente decise anche le conseguenti modifiche alle altre ordinanze delle assicurazioni sociali (tra queste l'OIPG). La modifica all'ordinanza 09 prevista alla cifra II diverrebbe quindi priva di oggetto.

Necessità dell'aumento del tasso di contributo IPG a partire dal 2011

Il seguente grafico raffigura l'andamento delle riserve del Fondo IPG («liquidità e investimenti» conformemente alla normativa valida dal 2011) in percentuale delle uscite annuali nel caso in cui il tasso di contributo fosse innalzato di 0,2 punti percentuali (passando così allo 0,5%) tra l'inizio del 2011 e la fine del 2015. A risanamento avvenuto, il Consiglio federale dovrà riesaminare l'importo del tasso di contributo IPG sulla base dell'evoluzione nel frattempo intervenuta.

Senza fondi supplementari le IPG diventerebbero insolventi nel corso del 2011. A differenza dell'assicurazione contro la disoccupazione, infatti, le uscite delle IPG non oscillano in funzione della congiuntura e non esiste quindi una base legale che permetta di assumere un prestito dalla Confederazione a loro copertura.

**Liquidità e investimenti del Fondo IPG
in percentuale delle uscite annuali
secondo il tasso di contributo applicato**



Alla fine del 2009 il conto capitale delle IPG era di 1'009 milioni di franchi, mentre le uscite ammontavano a 1'535 milioni di franchi. Le riserve del Fondo (costituite, secondo il nuovo metodo di calcolo, soltanto da liquidità e investimenti) erano stimate a 876 milioni di franchi e corrispondevano ancora al 57 per cento circa delle uscite di un anno (il parametro determinante per la valutazione della solvibilità). Nel 2010 le uscite dovrebbero ammontare a 1'556 milioni e le riserve a 337, cioè al 22 per cento. Affinché le prestazioni delle IPG possano continuare a essere finanziate, il tasso di contributo delle IPG deve essere aumentato.

Per coprire le indennità di perdita di guadagno dovute a chi presta servizio è necessario un tasso di contributo dello 0,26 per cento. Per coprire le uscite destinate all'indennità di maternità il tasso di contributo necessario è dello 0,21 per cento. Per la copertura delle uscite complessive sono dunque indispensabili entrate corrispondenti allo 0,47 per cento dei redditi da lavoro. Aumentando il tasso di contributo al massimo legale dello 0,5 per cento a partire dal 2011 il versamento delle prestazioni dovute è garantito ed entro quattro anni si riuscirà ad incrementare le liquidità e gli investimenti del Fondo IPG in misura tale da adempiere le condizioni legali, cioè da raggiungere il 50 per cento almeno delle uscite di un anno.

Situazione finanziaria delle IPG

Consuntivo 2009 - Scenario A-00-2005

Importi in milioni di franchi

Anno	Uscite	Entrate							Risultato di ripartizione	Conto capitale delle IPG				ai prezzi del 2010 Mezzi liquidi in percentuale delle uscite	
		Totale			Contributi	Ricavi degli	Totale			Variazione	Stato a	di cui			
		Servizio	Tasso di contributo d'equilibrio in percentuale di salario	Maternità	Tasso di contributo d'equilibrio in percentuale di salario	1)	investimenti			annua	fine anno	mezzi liquidi			
2004	550	0,20	0	0,00	550	818	138	956	268	406	2'680	2'632	479		
2005	667	0,24	175	0,06	842	835	189	1'024	-7	182	2'862	2'789	331		
2006	771	0,27	550	0,19	1'321	864	136	1'000	-457	-321	2'541	2'426	184		
2007	769	0,25	567	0,19	1'336	907	31	938	-429	-398	2'143	2'027	152		
2008	827	0,26	611	0,19	1'438	950	-174	776	-488	-662	1'481	1'356	94		
2009	856	0,26	679	0,21	1'535	980	81	1'061	-555	-474	1'009	876	57		
2010	869	0,26	687	0,21	1'556	996	23	1'019	-560	-537	473	337	22		
2011	875	0,26	689	0,21	1'564	1'673	14	1'687	109	123	592	456	29		
2012	877	0,26	696	0,20	1'573	1'697	18	1'715	124	142	726	589	37		
2013	873	0,25	703	0,20	1'576	1'720	23	1'743	144	167	882	745	47		
2014	870	0,25	726	0,21	1'596	1'742	28	1'770	146	174	1'044	905	57		
2015	917	0,26	735	0,21	1'652	1'769	33	1'802	117	150	1'178	1'035	63		

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2010	2011	2012-2014 dal 2015
Indice dei salari (ISS)	0,8	0,6	2,0
Variaz. strutturale	0,2	0,2	0,2
Prezzi	0,8	0,7	1,5

1) tasso di contributo IPG 2011-2015: 0,5%

UFAS / 24.3.2010

Adeguamento temporaneo della tavola scalare dei contributi sulla base dell'aumento temporaneo del tasso di contributo Articolo 36 capoverso 1 OIPG

Il tasso di contributo IPG completo è aumentato dallo 0,3 allo 0,5 per cento, inizialmente per 5 anni.

Conformemente all'articolo 27 capoverso 2 LIPG, nei limiti della tavola scalare i contributi vanno graduati come nell'AVS. La tavola scalare dei contributi vale per gli indipendenti. I calcoli sono eseguiti sulla base del tasso completo (7,8%), che per i redditi modesti è progressivamente ridotto sino al 4,2 per cento (art. 8 LAVS e art. 21 OAVS). Il tasso del contributo alle IPG è calcolato in percentuale del tasso del contributo all'AVS, cioè, in seguito alla modifica, in ragione del rapporto tra 0,5% e 7,8% ¹. Ne risulta la tabella seguente:

Reddito annuo dell'attività lucrativa in franchi di almeno fr. ma inferiore a fr.	Tasso di contributo AVS in percentuale del reddito conformemente all'art. 21 cpv. 1 OAVS	Tasso di contributo IPG in percentuale del reddito vigente	Tasso di contributo IPG in percentuale del reddito nuovo
9 200	16 000	4,2	0,162
16 000	20 300	4,3	0,165
20 300	22 600	4,4	0,169
22 600	24 900	4,5	0,173
24 900	27 200	4,6	0,177
27 200	29 500	4,7	0,181
29 500	31 800	4,9	0,188
31 800	34 100	5,1	0,196
34 100	36 400	5,3	0,204
36 400	38 700	5,5	0,212
38 700	41 000	5,7	0,219
41 000	43 300	5,9	0,227
43 300	45 600	6,2	0,238
45 600	47 900	6,5	0,250
47 900	50 200	6,8	0,262
50 200	52 500	7,1	0,273
52 500	54 800	7,4	0,285
54 800		7,8	0,3
			0,5

Osservazione: il limite inferiore e il limite superiore della tavola scalare in vigore dal 1° gennaio 2009 (9'200 rispettivamente 54'800 franchi) sono calcolati sulla base dell'indice delle rendite di 207,3 (rendita minima di 1'140 franchi). Secondo l'articolo 9^{bis} LAVS in combinato disposto con l'articolo 33^{ter} LAVS i limiti dovrebbero essere adeguati dal Consiglio federale all'evoluzione dei prezzi e dei salari con effetto dal 1° gennaio 2011.

¹ Esempio: a un reddito di 35'000 franchi corrispondono attualmente un tasso di contributo AVS del 5,3 % e un tasso di contributo IPG di 5,3 % x 0,3 % / 7,8% = 0,204 % (arrotondato). Calcolato secondo i nuovi parametri il tasso di contributo IPG ammonterebbe a 5,3 % x 0,5 % / 7,8% = 0,340 %.

Aumento temporaneo dei contributi per le persone senza attività lucrativa Articolo 36 capoverso 2 OIPG

Dal 1° gennaio 2009 il contributo minimo alle IPG è di 14 franchi. L'importo è stato calcolato sulla base del limite inferiore della tavola scalare dei contributi all'AVS (a sua volta calcolato in funzione della rendita AVS minima) e di un tasso di contributo IPG dello 0,3 per cento. Innalzando il tasso di contributo IPG allo 0,5 per cento (senza adeguare gli importi limite), il contributo minimo IPG ammonterebbe a 23 franchi.

Il contributo massimo dipende soltanto dal tasso di contributo e passerebbe da 300 franchi (per un tasso di contributo dello 0,3%) a 500 franchi (per un tasso di contributo dello 0,5%).

Contesto

Con l'entrata in vigore, nel 1988, della 5^a revisione IPG, il tasso di contributo IPG era stato ridotto dallo 0,6 allo 0,5 per cento. Il contributo minimo era stato fissato a 15 franchi e iscritto nell'articolo 27 capoverso 2 LIPG quale limite massimo del contributo minimo (per un tasso di contributo dello 0,5%). Il calcolo era stato eseguito sulle basi descritte qui di seguito.

La rendita minima ammontava allora a 750 franchi (oggi 1140). Il limite inferiore della tavola scalare era di 6100 franchi. Per redditi inferiori a questa cifra (fino a 6000 franchi) era riscosso un contributo minimo di 15 franchi, calcolato sulla base della metà del tasso di contributo (ossia lo 0,25% di 6000 franchi). Anche il contributo minimo attualmente in vigore è calcolato in funzione del limite inferiore e della metà del tasso di contributo ($0,15\% \text{ di } 9'100 \text{ franchi} = 14 \text{ franchi}$). Se il tasso di contributo dello 0,3 per cento fosse riportato al livello di allora (0,5%), il contributo minimo ammonterebbe a 23 franchi (cioè allo 0,25% di 9'100 franchi).

Nel 1988 il contributo massimo (oggi di 300 franchi) ammontava a 500 franchi e corrispondeva (secondo il tasso di contributo dello 0,5% allora in vigore) ad un accredito di 100'000 franchi sul conto individuale delle persone senza attività lucrativa. Se il tasso di contributo sarà di nuovo aumentato allo 0,5 per cento, nel 2011 varranno di nuovo lo stesso contributo massimo e lo stesso accredito sul conto individuale in vigore nel 1988.

Il contributo minimo complessivo AVS/AI/IPG, che ammonta oggi a 460 franchi (382+64+14 franchi, secondo i singoli tassi di contributo, rispettivamente dell'8,4 %, 1,4 % e 0,3 %), aumenterà a 469 franchi (382+64+23). Il contributo massimo complessivo AVS/AI/IPG per le persone senza attività lucrativa, attualmente di 10'100 franchi (8'400+1'400+300), aumenterà invece a 10'300 franchi (8'400+1'400+500). Anche a questo proposito va osservato che quest'adeguamento del contributo IPG è calcolato unicamente in funzione del tasso di contributo. Gli importi definitivi dei contributi per il 2011 saranno presumibilmente definiti soltanto nell'autunno 2010, dopo l'adeguamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari.