

Rapporto esplicativo Riforma della previdenza per la vecchiaia 2020

del...

Compendio

Una riforma volta a mantenere il livello delle prestazioni

A medio-lungo termine, il finanziamento delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia svizzera non è più garantito. Il primo pilastro, fondato sul sistema di ripartizione, risente soprattutto dell'evoluzione demografica, mentre il secondo, basato sul risparmio, subisce gli effetti della persistente diminuzione dei redditi degli investimenti. La riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 intende garantire il finanziamento della previdenza per la vecchiaia svizzera, con le sue prestazioni, per il prossimo decennio.

Negli ultimi 15 anni, tutti i tentativi di adeguamento del sistema sono falliti, per vari motivi. Le analisi svolte all'indomani delle votazioni indicano in ogni caso che non si è riusciti a convincere i votanti della necessità delle misure proposte e che i progetti di riforma non sono stati ritenuti equilibrati. Facendo tesoro di questi insegnamenti, il Consiglio federale presenta ora una riforma globale della previdenza per la vecchiaia che, invece di intervenire sulle prestazioni e sul finanziamento dei singoli rami assicurativi, considera il sistema della previdenza per la vecchiaia nel suo complesso. Oltre a garantire trasparenza, questo approccio offre maggiori prospettive.

L'evoluzione demografica comporta un bisogno crescente di risorse supplementari per l'AVS che, in base allo scenario medio su cui si fonda la riforma, ammonterà a 8,6 miliardi di franchi entro il 2030. Per quanto riguarda la previdenza professionale, l'aumento della speranza di vita e il perdurare di un livello troppo basso dei rendimenti sui mercati finanziari rendono necessario un adeguamento dell'aliquota di conversione. Per garantire le prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale occorrono adattamenti sia sul fronte delle rendite che su quello del loro finanziamento.

Dall'età di pensionamento all'età di riferimento

Attualmente, l'AVS e la LPP prevedono un'età di pensionamento di 65 anni per gli uomini e di 64 per le donne. L'AVS prevede la possibilità di anticipare la riscossione della rendita di due anni o di rinviarla di cinque anni al massimo, ma questo dispositivo è poco flessibile. Dal canto suo, la LPP offre una certa flessibilità, che però non è prescritta nella legge. Va tuttavia rilevato che ormai un'età di pensionamento fissa non è più adeguata né alle esigenze degli assicurati né al contesto demografico. Occorre pertanto sostituire l'attuale concetto di «età di pensionamento» con quello di «età di riferimento», che garantisce maggiore flessibilità sia verso l'alto che verso il basso. La presente riforma propone di fissare questa età di riferimento a 65 anni sia per gli uomini che per le donne, tanto nell'AVS che nella LPP. Le prestazioni legali del primo e del secondo pilastro, dovute in funzione dei contributi e degli anni di assicurazione accumulati, diventeranno esigibili al raggiungimento dell'età di riferimento. L'obiettivo è far sì che il maggior numero possibile di assicurati all'AVS e alla previdenza professionale continui a esercitare un'attività lucrativa fino al raggiungimento di questa soglia. Un aumento dell'età di riferimento oltre i 65 anni non è indicato, perché non terrebbe conto della realtà del mercato del

lavoro. Per questo non è previsto alcun meccanismo di adeguamento automatico dell'età di riferimento all'aumento della speranza di vita.

Per poter percepire una rendita completa, le donne dovranno lavorare un anno di più. Questo prolungamento dell'attività lucrativa sarà compensato da un netto miglioramento della loro previdenza professionale.

Flessibilizzazione della riscossione della rendita

La nozione di età di riferimento tiene conto delle esigenze degli assicurati, che auspicano una maggiore flessibilità per l'uscita dal mercato del lavoro. In questa ottica, va data la possibilità di impostare in modo flessibile il ritiro dall'attività lucrativa tra i 62 e i 70 anni, in funzione delle esigenze individuali. Gli assicurati potranno quindi scegliere liberamente quando riscuotere la rendita e anche optare per un pensionamento graduale, combinando quest'ultima alla prosecuzione dell'attività lucrativa. In determinati casi, resterà inoltre possibile percepire una rendita della previdenza professionale già prima dei 62 anni. Le regolamentazioni concordate tra le parti sociali godranno di una tutela maggiore.

Agli assicurati che decideranno di percepire la rendita prima dei 65 anni sarà applicata una riduzione attuariale volta a compensare la durata di riscossione più lunga. Gli assicurati che opteranno per il rinvio riceveranno invece un supplemento attuariale sulla loro rendita e d'ora in poi avranno anche la possibilità di migliorare la loro rendita AVS, pagando ulteriori contributi, fino a raggiungere l'importo massimo stabilito per legge. Questa regola intende favorire le persone che hanno lacune contributive, ad esempio a causa di una formazione o di soggiorni all'estero, o conseguono redditi modesti e non raggiungono il limite di reddito annuo determinante per il diritto alla rendita massima. Con questi adeguamenti, sarà vantaggioso continuare a esercitare un'attività lucrativa fino al raggiungimento dell'età di riferimento o addirittura oltre.

Flessibilizzazione per le persone con redditi medio-bassi

Poiché le persone che lavorano a lungo e conseguono un reddito modesto hanno una speranza di vita mediamente più breve, le loro rendite AVS saranno ridotte in misura minore, nel caso in cui decidano di riscuoterle prima dei 65 anni. La nuova regolamentazione interesserà circa 5000 persone per anno (soprattutto donne), che potrebbero difficilmente riscuotere anticipatamente la loro rendita se fossero applicate le aliquote di riduzione ordinarie.

Adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP alla realtà economica

La durata della riscossione delle rendite aumenta parallelamente alla speranza di vita anche nella previdenza professionale. Al contempo, l'assicurazione è confrontata al peggioramento delle opportunità d'investimento. L'aliquota di conversione deve essere adeguata di conseguenza, senza che la previdenza degli assicurati ne risulti compromessa. Nel quadro della riforma si prevede di ridurre l'aliquota minima di conversione LPP di 0,2 punti percentuali all'anno per quattro anni, finché avrà raggiunto il 6,0 per cento. Questo adeguamento non interesserà le rendite già in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma.

Mantenimento del livello delle prestazioni LPP mediante misure compensative

Per evitare che l'adeguamento dell'aliquota di conversione comporti una riduzione delle rendite, occorre aumentare gli averi di risparmio degli assicurati. A tal fine, sono previste le misure seguenti:

- la deduzione di coordinamento (ovvero la parte del salario non assicurata secondo la LPP) verrà ridefinita e diminuita. Il suo nuovo importo corrisponderà al 25 per cento del salario AVS. Questo farà aumentare il salario assicurato e migliorerà la previdenza professionale dei salariati, in particolare di quelli che lavorano a tempo parziale o presso più datori di lavoro, che sono perlopiù donne.
- Gli accrediti di vecchiaia verranno aumentati, ma scaglionati in modo da non registrare un ulteriore incremento a partire dai 55 anni. In questo modo, si ridurranno le differenze tra i costi della previdenza professionale per i lavoratori anziani e quelli per i lavoratori più giovani, il che migliorerà la posizione dei primi sul mercato del lavoro.
- Una regolamentazione transitoria che prevede versamenti unici effettuati dal Fondo di garanzia garantirà il livello delle rendite LPP delle persone più anziane, le quali non avranno abbastanza tempo per aumentare in misura sufficiente il loro avere previdenziale.

Miglioramento della trasparenza e della vigilanza

Le misure volte a garantire il mantenimento del livello delle rendite nella previdenza professionale richiedono un aumento dei contributi. La legge sulla sorveglianza degli assicuratori sarà modificata in modo da garantire che gli utili delle attività delle imprese di assicurazione nell'ambito della previdenza professionale siano ripartiti equamente tra gli assicurati e gli assicuratori. Le misure per il miglioramento della trasparenza e della vigilanza intendono rinsaldare la fiducia degli assicurati nelle loro casse pensioni. I premi relativi alle prestazioni in caso d'invalidità e decesso dovranno essere chiaramente commisurati alle prestazioni. La stesura dei rapporti degli assicuratori va resa più trasparente nei confronti degli assicurati.

Rendita per vedove maggiormente incentrata sul periodo di educazione dei figli

Attualmente, anche le vedove senza figli hanno diritto a una rendita per vedove. In un'assicurazione sociale tanto basata sulla solidarietà come l'AVS, questo disciplinamento non è più adeguato. La riforma prevede pertanto di limitare il diritto a una rendita per vedove solo alle donne che, al momento del decesso del coniuge, hanno almeno un figlio avente diritto a una rendita per orfani o bisognoso di cure. L'importo della rendita per vedove passerà inoltre dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia; in compenso, la rendita per orfani sarà aumentata dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia. Il nuovo disciplinamento non concernerà le rendite vedovili correnti. Per le donne di oltre 50 anni è inoltre prevista una regolamentazione transitoria.

Maggiore equità contributiva nell'AVS

I tassi di contribuzione dei lavoratori indipendenti e dei salariati saranno armonizzati e la tavola scalare dei contributi abolita. Al contempo, verrà eliminata anche la possibilità - attualmente sfruttata dagli indipendenti che conseguono redditi elevati - di dedurre dal reddito soggetto a contribuzione AVS la metà dei riscatti effettuati nella previdenza professionale. In tal modo, vigerà la parità di trattamento tra salariati e indipendenti.

Miglioramento della copertura assicurativa nella previdenza professionale

Attualmente sono assicurate obbligatoriamente alla previdenza professionale solo le persone che conseguono un reddito di circa 21 000 franchi. Con la riforma questo reddito minimo scenderà a circa 14 000 franchi, il che permetterà a circa il 90 per cento dei lavoratori di beneficiare dell'assicurazione obbligatoria. Questa misura è rilevante soprattutto per i lavoratori a tempo parziale e per quelli che hanno più datori di lavoro, che oggi devono conseguire il reddito minimo presso ciascun datore di lavoro. Questa categoria di persone comprende perlopiù donne. Associata agli effetti della ridefinizione della deduzione di coordinamento e dell'adeguamento dell'età di riferimento, questa misura comporterà un miglioramento sensibile delle rendite di vecchiaia LPP per le assicurate interessate. Molte donne potranno così beneficiare non solo delle prestazioni dell'AVS per coprire il loro fabbisogno vitale, ma anche di una previdenza che in molti casi permetterà loro di mantenere il tenore di vita abituale.

Aumento dell'IVA a favore dell'AVS

Secondo lo scenario medio su cui si basa la riforma, a partire dal 2020 l'AVS necessiterà di ingenti risorse supplementari. Nel 2030 il suo fabbisogno supplementare ammonterà a 8,6 miliardi di franchi. Gli adeguamenti previsti sul fronte delle prestazioni e dei contributi nell'AVS non saranno sufficienti a coprire questo fabbisogno. Occorre pertanto aumentare progressivamente l'IVA, di due punti percentuali al massimo. Il primo aumento, di un punto percentuale, è previsto all'entrata in vigore della modifica, mentre il secondo avverrà – per via legislativa – nel momento in cui la situazione finanziaria dell'AVS dovesse richiederlo.

La scelta dell'IVA quale fonte di finanziamento consente di ripartire l'onere finanziario supplementare tra l'intera popolazione, in modo che non gravi esclusivamente sulle persone attive. Evita inoltre di aumentare il costo del lavoro, il che penalizzerebbe i rami economici con un elevato bisogno di manodopera.

In base al progetto del Consiglio federale, non vi sarà alcun aumento dell'IVA se non saranno accolte le altre misure previste dalla riforma, e viceversa. I due assi di finanziamento della previdenza per la vecchiaia sono interdipendenti. Questo è il presupposto necessario per garantire l'equilibrio del progetto.

Meccanismo d'intervento nei periodi difficili

Nel quadro della presente riforma sono proposte le misure necessarie per garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS. Se ciononostante l'assicurazione dovesse trovarsi

nuovamente confrontata a difficoltà finanziarie, la riforma prevede un meccanismo d'intervento che permetterebbe di garantire la liquidità del Fondo di compensazione AVS. In una prima fase è richiesto un intervento politico: se si prevede che il livello del Fondo di compensazione AVS scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno dell'assicurazione, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento le necessarie misure di consolidamento finanziario. Se queste non producono (per tempo) gli effetti auspicati e il livello del Fondo scende effettivamente al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno, scattano misure automatiche. Queste consistono in un aumento dei contributi e in una limitazione dell'adeguamento delle rendite. Non appena il livello del Fondo torna al 70 per cento, le misure sono revocate.

Ridefinizione del contributo della Confederazione all'AVS

Attualmente, la Confederazione contribuisce per il 19,55 per cento alla copertura delle uscite dell'AVS. Vista l'evoluzione demografica, questo contributo rappresenta una parte sempre più significativa del bilancio della Confederazione. Il disciplinamento vigente garantisce un'importante fonte di finanziamento all'AVS, ma al contempo rende più difficile per la Confederazione finanziare gli altri compiti. È pertanto necessario ponderare i vari interessi: con la riforma, una metà del contributo federale non dipenderà più dall'andamento delle uscite dell'AVS bensì da quello dei proventi dell'IVA, mentre l'altra metà continuerà ad evolversi in funzione delle uscite dell'assicurazione. A partire dal 1° gennaio 2014, anche il contributo della Confederazione all'AI sarà vincolato all'andamento dell'IVA. In quest'ottica, i contributi federali alle due assicurazioni possono essere considerati come vasi comunicanti. La riforma prevede pertanto che, dopo l'estinzione del debito dell'AI, una parte del contributo della Confederazione a questa assicurazione sia destinato all'AVS, affinché essa possa far fronte alle ripercussioni per lei negative di questa separazione parziale.

Indice

1	Parte generale	12
1.1	Situazione iniziale	12
1.2	Obiettivi	12
1.3	Metodo	14
1.3.1	Evoluzione dalle ultime revisioni	15
1.3.1.1	Evoluzione dell'AVS dalla 10a revisione della LAVS	15
1.3.1.2	Evoluzione della previdenza professionale	17
1.4	Raffronto internazionale	18
1.5	Necessità d'intervento nell'ambito della previdenza per la vecchiaia	20
1.6	Evoluzione demografica ed economica	21
1.6.1	Evoluzione demografica	21
1.6.1.1	Aumento della speranza di vita	21
1.6.1.2	Diminuzione dei tassi di natalità	22
1.6.1.3	Modifica della struttura per età della popolazione	22
1.6.2	Demografia e previdenza per la vecchiaia	23
1.6.3	Evoluzione economica	23
1.6.4	Economia e previdenza per la vecchiaia	25
1.7	Prospettive di finanziamento	26
1.7.1	Situazione iniziale	26
1.7.2	Prospettive finanziarie dell'AVS	27
1.7.3	Prospettive finanziarie della previdenza professionale	31
1.8	Lavori preliminari	35
1.8.1	Generazione <i>baby boom</i> e AVS	35
1.8.2	Fattori determinanti per il pensionamento anticipato	36
1.8.3	Mortalità differenziale	37
1.8.4	Situazione economica dei pensionati e dei superstiti	37
1.8.5	Meccanismi di adeguamento automatico	38
1.8.6	Soglia d'entrata e deduzione di coordinamento	38
1.8.7	Spese di amministrazione e spese di amministrazione del patrimonio	39
2	Presentazione del progetto	40
2.1	Disposizioni concernenti il pensionamento	40
2.1.1	In generale	40
2.1.2	Età di riferimento unica a 65 anni per donne e uomini	41
2.1.2.1	Argomenti a favore dell'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni	42
2.1.2.2	Aumento graduale dell'età di riferimento per le donne a 65 anni	43
2.1.2.3	Ripercussioni finanziarie dell'aumento dell'età di riferimento	44
2.1.3	Flessibilizzazione della riscossione della rendita	45
2.1.3.1	Normativa vigente	45
2.1.3.2	Descrizione del nuovo modello di riscossione flessibile della rendita	45

2.1.3.3	Riscossione parziale della rendita	47
2.1.3.4	Riscossione della rendita prima dell'età di riferimento	48
2.1.3.4.1	Anticipazione della rendita AVS	48
2.1.3.4.2	Anticipazione delle prestazioni di vecchiaia nella previdenza professionale	49
2.1.3.4.3	Obbligo contributivo durante il periodo di anticipazione e impatto sulla rendita	50
2.1.3.4.4	Ripercussioni finanziarie dell'abolizione dell'obbligo contributivo	51
2.1.3.5	Riscossione della rendita dopo l'età di riferimento	52
2.1.3.6	Computo dei contributi e soppressione della franchigia nell'AVS	53
2.1.3.6.1	Ripercussioni finanziarie del computo dei contributi e della soppressione della franchigia	54
2.1.3.7	Ripercussioni finanziarie della flessibilizzazione della riscossione della rendita	54
2.1.3.8	Questioni peculiari dell'AVS	55
2.1.3.8.1	Ripartizione dei redditi conseguiti durante il matrimonio	55
2.1.3.8.2	Limitazione delle rendite	56
2.1.3.9	Coordinamento con le altre assicurazioni sociali	57
2.1.3.9.1	Rendite di vecchiaia e rendite di invalidità	57
2.1.3.9.2	Rendite di vecchiaia e rendite vedovili	58
2.1.3.9.3	Rendite di vecchiaia e prestazioni complementari	58
2.1.3.9.4	Rendite di vecchiaia e indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione	59
2.1.3.9.5	Rendite di vecchiaia e prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni	59
2.1.4	Anticipazione della rendita per le persone con redditi medio-bassi	60
2.1.4.1	Necessità di una regolamentazione	60
2.1.4.2	Descrizione del modello proposto	60
2.1.4.3	Cerchia dei beneficiari	62
2.1.4.4	Ripercussioni finanziarie	64
2.2	Adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP e misure compensative	65
2.2.1	Misure compensative	68
2.2.1.1	Ridefinizione della deduzione di coordinamento	68
2.2.1.2	Aumento degli accrediti di vecchiaia	69
2.2.1.3	Misure in favore della generazione di transizione	69
2.2.2	Ripercussioni finanziarie dell'adeguamento dell'aliquota di conversione LPP e delle misure compensative	74
2.2.3	Misure esaminate ma scartate	75

	2.2.3.1	Anticipazione dell'inizio del processo di risparmio	75
	2.2.3.2	«LPP sicura»	76
	2.2.3.3	Sistema con rendita variabile	77
	2.2.3.4	Nessuna aliquota minima di conversione nella legge	77
	2.2.4	Elaborazione di basi statistiche trasparenti	78
2.3		Misure di carattere istituzionale nel settore della previdenza professionale	78
	2.3.1	Partecipazione degli assicurati alle eccedenze e quota minima	79
	2.3.2	Trasparenza	80
	2.3.3	Spese di amministrazione e spese di amministrazione del patrimonio	80
	2.3.4	Premi di rischio	81
	2.3.5	Fondo delle eccedenze	83
	2.3.6	Ulteriori modifiche d'ordinanza in materia di trasparenza, sicurezza degli investimenti e lealtà	84
2.4		Misure in materia di prestazioni e contributi	86
	2.4.1	Nuova regolamentazione delle rendite per superstiti nell'AVS	86
	2.4.1.1	Prestazioni mirate per i superstiti	87
	2.4.1.2	Soppressione graduale del diritto alla rendita vedovile per le donne senza figli	88
	2.4.1.3	Nuova regolamentazione per le persone vedove con figli e adeguamento dell'importo della rendita per orfani	88
	2.4.1.3.1	Ripercussioni finanziarie della nuova regolamentazione	90
	2.4.1.4	Mantenimento dell'attuale regolamentazione nella LPP	90
	2.4.1.5	Mantenimento delle attuali regolamentazioni nelle altre assicurazioni sociali	91
	2.4.2	Misure di parificazione in materia di contributi AVS	92
	2.4.2.1	Soppressione della tavola scalare	92
	2.4.2.2	Armonizzazione dei tassi di contribuzione	93
	2.4.2.3	Riscatti nel secondo pilastro	94
	2.4.2.4	Ripercussioni finanziarie delle misure volte a garantire la parità di trattamento in materia di contributi AVS	94
	2.4.3	Misure volte a migliorare la previdenza professionale	96
	2.4.3.1	Disoccupati anziani	96
	2.4.3.1.1	Estensione dell'assicurazione facoltativa	96
	2.4.3.1.2	Riscossione del capitale di libero passaggio sotto forma di rendita	97
	2.4.3.1.3	Misura esaminata ma scartata: mantenimento della previdenza per la vecchiaia per i disoccupati anziani	97
	2.4.3.2	Abbassamento della soglia d'entrata alla previdenza professionale obbligatoria	98
	2.4.3.3	Ripercussioni finanziarie dell'abbassamento della soglia d'entrata alla LPP	99

	2.4.3.4	Fissazione ex post del tasso di interesse minimo LPP	99
2.5		Misure riguardanti il finanziamento dell'AVS	100
	2.5.1	Finanziamento aggiuntivo dell'AVS	100
	2.5.1.1	Misure esaminate	101
	2.5.1.2	Aumento dell'IVA	102
	2.5.1.3	Attuazione dell'aumento	103
	2.5.1.4	Ripercussioni finanziarie sull'AVS	104
	2.5.2	Meccanismo d'intervento finanziario nell'AVS	105
	2.5.2.1	Situazione iniziale	105
	2.5.2.2	Situazione del fondo di compensazione AVS	106
	2.5.2.3	Elementi del meccanismo d'intervento	106
	2.5.2.4	Misure automatiche	107
	2.5.2.5	Coordinamento con le altre assicurazioni sociali	108
	2.5.3	Ridefinizione del contributo della Confederazione al finanziamento dell'AVS	109
	2.5.3.1	Finanziamento dell'AVS da parte dell'ente pubblico	109
	2.5.3.2	Evoluzione del contributo della Confederazione	110
	2.5.3.3	Regolamentazione nell'AI	110
	2.5.3.4	Ridefinizione del contributo della Confederazione all'AVS	111
	2.5.3.5	Coordinamento dei nuovi contributi della Confederazione all'AVS e all'AI	112
2.6		Ulteriori adeguamenti nell'AVS e nella LPP	113
	2.6.1	Adeguamenti nell'AVS	113
	2.6.2	Ulteriori adeguamenti nella previdenza professionale	117
3		Ripercussioni	120
	3.1	Ripercussioni finanziarie	120
	3.1.1	Per l'AVS	120
	3.1.2	Per la previdenza professionale	120
	3.1.3	Per le altre assicurazioni sociali	121
	3.1.3.1	Per l'assicurazione per l'invalidità	121
	3.1.3.2	Per le prestazioni complementari	122
	3.1.3.3	Per l'assicurazione contro la disoccupazione	122
	3.1.3.4	Per l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare	122
	3.1.3.5	Per l'aiuto sociale	123
	3.1.3.6	Per la Confederazione	123
	3.1.3.7	Per i Cantoni e i Comuni	125
	3.2	Per gli assicurati	126
	3.3	Ripercussioni economiche	128
	3.3.1	Finanziamento aggiuntivo attraverso l'IVA	128
	3.3.2	Misure nel settore della previdenza professionale	132
	3.3.3	Armonizzazione dell'età di riferimento e flessibilizzazione della riscossione della rendita	134
	3.3.4	Meccanismo d'intervento	135
	3.4	Ripercussioni sociali	135
	3.4.1	Aumento dell'imposta sul valore aggiunto	135

3.4.2	Misure nell'ambito della previdenza professionale	137
3.4.3	Innalzamento dell'età di riferimento	139
4	Rapporto con il programma di legislatura	140
5	Aspetti giuridici	140
5.1	Costituzionalità	140
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	140
5.2.1	Strumenti delle Nazioni Unite	140
5.2.2	Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro	141
5.2.3	Strumenti del Consiglio d'Europa	141
5.2.4	Diritto dell'Unione europea	142
5.2.5	Compatibilità con il diritto internazionale	142
5.2.5.1	Misure in materia di riscossione della rendita	142
5.2.5.2	Misure in materia di previdenza professionale	142
5.2.5.3	Misure in materia di prestazioni	143
5.2.5.4	Fine dell'obbligo contributivo AVS in caso di riscossione anticipata di una rendita intera di vecchiaia	143
5.2.5.5	Riscossione anticipata della rendita AVS e anni di gioventù	144
5.2.5.6	Misure in materia di finanziamento dell'AVS	144
5.2.5.7	Altre misure	145
5.3	Forma dell'atto	145
5.4	Delega di competenze legislative	145
5.5	Conformità alla legislazione sulla protezione dei dati	147
5.6	Parte speciale: commento alle modifiche costituzionali e di legge	148
	Decreto federale sul finanziamento aggiuntivo dell'AVS mediante l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (<i>avamprogetto</i>)	xxx
	Legge federale sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020	
	Allegati Bilanci dell'AVS	xxx

Rapporto esplicativo

Riforma della previdenza per la vecchiaia 2020

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

L'intero sistema svizzero della previdenza per vecchiaia deve affrontare le sfide dell'evoluzione demografica ed economica, che esigono l'adozione di misure a medio e lungo termine al fine di preservare le conquiste del sistema stesso, garantendone al contempo l'equilibrio sociale e finanziario. Se questa problematica è riconosciuta da oltre dieci anni, le resistenze politico-sociali o i metodi di revisione proposti finora hanno impedito che l'AVS e la previdenza professionale venissero adeguate ai cambiamenti di natura strutturale, economica e demografica intervenuti in questi anni. In effetti, i due progetti dell'11^a revisione dell'AVS sono stati respinti, prima in votazione popolare nel 2004 e successivamente in votazione finale dal Consiglio nazionale nel 2010, dopo diversi anni di dibattiti parlamentari. Anche il progetto di adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP, respinto in votazione popolare lo stesso anno, ha avuto esito analogo.

Dall'analisi dei motivi che hanno provocato il rifiuto delle ultime revisioni emerge che una riforma nell'ambito della previdenza per la vecchiaia deve tener conto meglio delle aspettative degli assicurati, concentrandosi sui loro interessi e fornendo al contempo risposte chiare ai problemi sollevati. È pertanto indispensabile definire in modo chiaro gli obiettivi perseguiti e le misure previste per raggiungerli, illustrando al contempo le ripercussioni sull'intero sistema della previdenza per la vecchiaia. Un tale approccio richiede una visione d'insieme. È per questo motivo che il Consiglio federale propone una riforma globale, che interessi allo stesso tempo il 1° e il 2° pilastro in un unico progetto. In tal modo, intende trovare soluzioni adeguate e socialmente sostenibili per affrontare le sfide comuni della previdenza per la vecchiaia, fornendo al contempo risposte mirate ai problemi specifici di ciascuna sistema. L'approccio globale della riforma non mette in discussione la struttura attuale del nostro sistema dei tre pilastri, che ha dato buoni risultati ed è spesso menzionato in diversi Paesi quale esempio della massima stabilità.

1.2 Obiettivi

- Il livello delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia deve essere mantenuto.
- L'equilibrio finanziario dell'AVS e della previdenza professionale deve essere garantito.
- La ripartizione delle eccedenze, la vigilanza e la trasparenza nella previdenza professionale devono essere migliorate.
- La previdenza per la vecchiaia va adeguata all'evoluzione della società.

La Costituzione federale conferisce alla Confederazione il mandato di prendere provvedimenti per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e

invalidità, una previdenza che poggia sui tre pilastri dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità, della previdenza professionale e della previdenza individuale. Se il 1° pilastro ha lo scopo di coprire adeguatamente il fabbisogno vitale, ove necessario con l'integrazione delle prestazioni complementari, il 2° pilastro è più specificamente destinato a garantire adeguatamente il mantenimento del tenore di vita abituale. Secondo l'interpretazione costante delle disposizioni costituzionali, il principio di «adeguata continuazione del tenore di vita abituale» è considerato soddisfatto quando le rendite dell'AVS e dell'AI e quelle della previdenza professionale permettono nel loro insieme di raggiungere il livello necessario. Il sistema dei tre pilastri implica pertanto che gli obiettivi prefissi siano raggiunti coniugando i singoli pilastri.

Il sistema della previdenza per la vecchiaia si è dimostrato valido, ma deve far fronte all'evoluzione demografica ed economica. Se non verranno adottati i provvedimenti necessari al momento opportuno, l'intero sistema della previdenza per la vecchiaia rischia di perdere la sua stabilità. In una situazione simile, sarebbe in primo luogo la garanzia del mantenimento di un livello adeguato delle prestazioni a risultare compromessa. Perseguendo gli obiettivi esposti di seguito, la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 premette di evitare tale situazione.

Mantenere il livello delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia

Questo obiettivo implica che le misure proposte nell'ambito della previdenza per la vecchiaia obbligatoria non comportino alcuna diminuzione del livello delle rendite di vecchiaia. Le rendite dell'AVS non subiranno pertanto alcuna riduzione rispetto al loro livello attuale. Analogamente, nella previdenza professionale l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione alla realtà economica non dovrà determinare una diminuzione del livello delle rendite nel regime obbligatorio. Le misure compensative proposte dovranno consentire di bilanciare l'effetto di questo adeguamento sulle rendite per tutti gli assicurati in generale e per la generazione di transizione da esso interessata in particolare. Considerate nel loro complesso, le prestazioni di vecchiaia del 1° e del 2° pilastro dovranno continuare a garantire un livello adeguato delle prestazioni durante la vecchiaia.

Garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS e della previdenza professionale

L'evoluzione demografica e quella economica incidono in maniera diversa sull'AVS e sul 2° pilastro. Il sistema di ripartizione del 1° pilastro, che presuppone l'equilibrio tra le entrate e le uscite correnti, è messo a dura prova dai cambiamenti strutturali nella piramide delle età. Il sistema di capitalizzazione del 2° pilastro, invece, è interessato essenzialmente dal prolungamento della durata della riscossione delle rendite, in conseguenza del quale gli averi individuali devono essere versati su un periodo più lungo rispetto a quello attualmente presupposto dall'aliquota minima di conversione LPP. Anche la congiuntura economica incide in modo diverso sui due sistemi. Ad esempio, se uno sviluppo congiunturale favorevole costituisce un vantaggio per l'AVS, poiché di norma genera un aumento della massa salariale, per la previdenza professionale questo non comporta tendenzialmente alcun vantaggio, dato che quest'ultima è influenzata dalle minori possibilità di investimento e dal basso livello dei tassi d'interesse. Considerando queste differenze, occorre proporre misure mirate per garantire la stabilità finanziaria di ciascuno dei due sistemi, al fine di poter mantenere il livello delle prestazioni.

Migliorare la ripartizione delle eccedenze, la vigilanza e la trasparenza nella previdenza professionale

La situazione attuale nella previdenza professionale mostra che occorre intervenire in maniera mirata in certi ambiti al fine di assicurare la trasparenza necessaria nel 2° pilastro. Questo è indispensabile affinché gli assicurati riacquistino fiducia nel sistema e vengano così a crearsi i presupposti necessari per un adeguamento dell'aliquota minima di conversione. Migliorando la trasparenza e la vigilanza sugli istituti di previdenza e l'attività degli assicuratori nell'ambito della previdenza professionale si intende garantire la trasparenza e verificabilità del secondo pilastro nonché un'equa ripartizione degli utili delle imprese di assicurazione tra gli assicurati (che pagano i contributi) e gli assicuratori (che forniscono il capitale di rischio).

Adeguare la previdenza per la vecchiaia all'evoluzione della società

Le prestazioni e i contributi dell'AVS e della previdenza professionale vanno adeguare alla realtà attuale. Da una parte, il numero sempre maggiore di nuove forme di lavoro (tempo parziale, impieghi presso più datori di lavori ecc.) necessita di una migliore protezione nella previdenza professionale; d'altra parte, le prestazioni e i contributi vanno rivisti per garantire la parità di trattamento tra gli assicurati e una tutela più mirata.

1.3 Metodo

- La riforma è incentrata sugli interessi degli assicurati.
- Il primo e il secondo pilastro sono riformati simultaneamente in modo coordinato.
- Una riforma unica aumenta la fiducia e rende trasparenti le ripercussioni per gli assicurati.

Solo una visione globale sull'AVS e sulla previdenza professionale consentirà di raggiungere gli obiettivi perseguiti nell'ambito della previdenza per la vecchiaia. Per la pianificazione di quest'ultima, infatti, gli assicurati devono considerare nel loro insieme le prestazioni cui avranno diritto al momento del pensionamento, ovvero le rendite dell'AVS, della cassa pensioni e la previdenza individuale. Di conseguenza, per poter valutare in maniera uniforme le conseguenze sociali, politiche e finanziarie, è necessario un approccio globale.

Una riforma unica della previdenza per la vecchiaia assicura la necessaria trasparenza, mostrando agli assicurati, e quindi ai votanti, come si potrà mantenere e garantire nel lungo periodo l'equilibrio finanziario del 1° e del 2° pilastro nonché quali ripercussioni devono attendersi dalle misure necessarie a tal fine. Occorre illustrare apertamente le sfide e le possibili soluzioni. Per gli assicurati è infatti fondamentale avere la certezza che la riforma garantirà la loro previdenza nel suo insieme e non soltanto le prestazioni del primo o del secondo pilastro. Una risposta globale alle sfide che si profilano all'orizzonte è il presupposto indispensabile affinché la riforma venga accolta. Un procedimento unico consentirà di impostare un pacchetto di misure coerente, come mostrano i due esempi esposti di seguito.

Età di riferimento

La riforma prevede di ampliare nei due pilastri le possibilità di flessibilizzazione per la riscossione della rendita stabilendo un'età di riferimento di 65 anni per le donne e per gli uomini, tale da permettere di rispondere al crescente bisogno di passare gradualmente dall'esercizio di un'attività lavorativa al pensionamento. Non basta migliorare le possibilità di pensionamento flessibile nell'AVS, se allo stesso tempo gli istituti di previdenza professionale non saranno tenuti a contemplare nei loro regolamenti un'età di pensionamento flessibile.

L'età di riferimento per la riscossione della rendita per le donne passerà da 64 a 65 anni. Con la riforma, però, si risponderà anche a richieste avanzate da anni dalle donne, dato che la loro previdenza professionale migliorerà nettamente grazie alla ridefinizione della deduzione di coordinamento e all'abbassamento della soglia d'entrata.

Lavoratori indipendenti

Con la riforma si intende uniformare il più possibile la situazione giuridica degli indipendenti a quella dei salariati. Questo significa che nell'AVS saranno aboliti determinati privilegi, mentre nella previdenza professionale miglioreranno le possibilità di affidarsi a un istituto di previdenza.

Il procedimento scelto si basa anche su un'analisi del successo o del fallimento delle ultime riforme della previdenza per la vecchiaia. Dopo la 10^a revisione dell'AVS e la 1^a revisione della LPP, attuata in tre fasi, tutti i successivi tentativi di riforma della previdenza per la vecchiaia che trattavano le questioni delle prestazioni e del loro finanziamento sono falliti. Le analisi dei risultati delle votazioni mostrano che non si è riusciti a convincere i votanti sulle proposte che, considerate né equilibrate né socialmente giustificate, sono state respinte a grande maggioranza. L'approccio globale della riforma amplia il margine di manovra, crando i presupposti per poter presentare un pacchetto di misure equilibrato, nonostante le importanti sfide demografiche ed economiche.

1.3.1 Evoluzione dalle ultime revisioni

1.3.1.1 Evoluzione dell'AVS dalla 10a revisione della LAVS¹

Dal 1948, anno della sua introduzione, l'AVS è stata oggetto di una serie di revisioni, volte in particolare a migliorare l'entità delle prestazioni corrisposte. L'ultima è stata la 10^a revisione dell'AVS, in vigore dal 1997. Questa ha permesso l'introduzione degli accrediti per compiti educativi e per compiti assistenziali, la soppressione della rendita per coniugi (sostituita da un diritto individuale alla rendita), l'anticipazione della rendita e l'aumento progressivo dell'età di pensionamento per le donne da 62 a 64 anni. In seguito, grazie a diverse revisioni circostanziate è stato incrementato il finanziamento dell'AVS. Dal 1999 un punto percentuale IVA è riscosso a favore dell'AVS e dal 2000 il prodotto della tassa sulle case da gioco è interamente destinato all'AVS; nel 2007, inoltre, il Fondo di compensazione AVS è stato dotato di un capitale di 7 miliardi di franchi derivante dall'utile della vendita dell'oro della BNS. Altri adeguamenti legali riguardano l'introduzione del nuovo numero AVS a tredici

¹ RU 1996 2466; FF 1990 II 1

cifre nel 2008, le misure relative all'armonizzazione dei registri e la revisione sul miglioramento dell'esecuzione dell'AVS, in vigore dal 1° gennaio 2012, che ha comportato una serie di modifiche di carattere tecnico.

Oltre a quelle specifiche dell'AVS, anche altre revisioni hanno apportato modifiche alla LAVS. Gli articoli 49a e seguenti, introdotti il 1° gennaio 2001 (RU 2000 2749) in virtù della legge federale sulla protezione dei dati, forniscono le basi legali per il trattamento dei dati personali degni di particolare protezione. Il 1° gennaio e il 1° aprile 2001 è entrata in vigore la revisione dell'assicurazione facoltativa (RU 2000 2677). Il 1° giugno 2002 è stata disciplinata, all'articolo 153a, la relazione con il diritto europeo in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone e alcuni regolamenti dell'Unione europea sono stati dichiarati applicabili anche in Svizzera (RU 2002 685). L'entrata in vigore della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), il 1° gennaio 2003 (RU 2002 3371), ha reso necessarie ulteriori modifiche della LAVS. Più di recente, il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (RU 2007 5779). Nell'ambito dell'AVS, per il finanziamento delle prestazioni individuali è ormai prevista solo la partecipazione della Confederazione; l'assicurazione continua inoltre a concedere sussidi alle organizzazioni private attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane. La legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità, entrata in vigore il 1° gennaio 2011 (RU 2010 3839), ha introdotto un fondo di compensazione separato per l'AI, indipendente da quello dell'AVS, al quale quest'ultimo ha trasferito 5 miliardi di franchi a fondo perduto. Il nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, entrato in vigore il 1° gennaio 2011 (RU 2009 3517), prevede infine la concessione di un assegno per grandi invalidi alle persone che presentano una grande invalidità di grado lieve e necessitano di cure a domicilio.

Progetti respinti

Prima versione dell'11^a revisione dell'AVS²

La prima versione dell'11^a revisione dell'AVS è stata respinta in votazione popolare nel 2004, con il 67,9 per cento di voti contrari. Essa prevedeva diverse misure di finanziamento, quali l'aumento dell'età di pensionamento, la parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda le rendite per superstiti e un innalzamento dell'IVA a favore dell'AVS e dell'AI.

11^a revisione dell'AVS (nuova versione)³

Concepita in due messaggi separati⁴, questa nuova versione si prefiggeva di generare risparmi mediante diverse misure riprese dal primo progetto e introdurre una prestazione di prepensionamento nel sistema delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Dopo diversi anni di dibattiti, il progetto è stato respinto in votazione finale da parte del Consiglio nazionale nell'ottobre 2010.

Parallelamente alla nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS, nel marzo 2006 è stata depositata un'iniziativa dell'Unione sindacale svizzera volta alla concessione di rendite anticipate AVS senza riduzioni per le persone con redditi non superiori a

² FF 2000 1651

³ FF 2000 1651

⁴ FF 2006 1823

circa 120 000 franchi, a condizione che avessero cessato la loro attività lucrativa. L'iniziativa è stata respinta in votazione popolare il 30 novembre 2008, con il 58,6 per cento di voti contrari.

1.3.1.2 Evoluzione della previdenza professionale

1^a revisione della LPP

La 1^a revisione della LPP è entrata in vigore in tre fasi, il 1° aprile 2004, il 1° gennaio 2005 e il 1° gennaio 2006. Gli adeguamenti principali sono stati la riduzione della soglia d'entrata nell'assicurazione obbligatoria, l'adeguamento progressivo dell'aliquota minima di conversione LPP dal 7,2 al 6,8 per cento, l'introduzione della rendita per vedovi e di altri aventi diritto a prestazioni per superstiti (art. 20a LPP) nonché la fissazione di un'età minima per il pensionamento anticipato e di un salario massimo assicurabile nella previdenza professionale.

Misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale

Contemporaneamente al secondo pacchetto della 1^a revisione LPP, sono entrate in vigore alcune misure destinate a sanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale⁵. Il margine di manovra degli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente è stato aumentato, dando loro la possibilità, a determinate condizioni, di derogare al requisito legale di mantenere costantemente il grado di copertura dell'insieme degli impegni al 100 per cento. Nella stessa occasione è stato completato l'elenco di misure che possono essere adottate in caso di copertura insufficiente.

Riforma strutturale per rafforzare la trasparenza e la *governance* nella gestione e nell'amministrazione del patrimonio degli istituti di previdenza

La riforma strutturale⁶ si prefigge di rafforzare la trasparenza e la *governance* nonché l'indipendenza degli attori principali del 2° pilastro, ponendo al centro della revisione parziale della LPP il rafforzamento della vigilanza in questo ambito. Essa contiene anche norme di comportamento supplementari per la gestione e l'amministrazione del patrimonio (*governance*) degli istituti di previdenza nonché misure per favorire la partecipazione dei salariati anziani al mercato del lavoro.

L'entrata in vigore della riforma strutturale è stata suddivisa in tre tappe: il 1° gennaio 2011 per le misure volte ad agevolare la presenza sul mercato del lavoro dei lavoratori anziani, il 1° agosto 2011 per le disposizioni in materia di *governance* e il 1° gennaio 2012 per il rafforzamento della vigilanza.

Finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico

Un altro passo verso la garanzia della stabilità finanziaria del 2° pilastro è stato l'adeguamento delle disposizioni relative agli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico⁷.

5 RU 2004 4635

6 RU 2011 3393

7 RU 2011 3385

Con la revisione è stato introdotto il modello di finanziamento del grado di copertura differenziato. Si tratta di un requisito minimo che gli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale devono ormai adempiere per non compromettere la loro stabilità finanziaria. Inoltre, si è stabilito che gli istituti di previdenza con un grado di copertura inferiore all'80 per cento sono tenuti ad adottare misure al fine di raggiungere tale grado entro 40 anni. La legge riveduta prevede anche che gli istituti di previdenza interessati si rendano autonomi dall'amministrazione dal punto di vista giuridico, organizzativo e finanziario. Queste nuove disposizioni della LPP sono entrate in vigore il 1° gennaio 2012. Agli istituti di previdenza era stato dato tempo fino alla fine del 2013 per conformarsi ai nuovi requisiti in materia di organizzazione. Tuttavia, dato che per alcuni Cantoni questa scadenza risultava troppo breve, il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha deciso di prorogare il termine fino alla fine del 2014.

Progetto respinto

Adeguamento dell'aliquota minima di conversione

Il 22 novembre 2006 il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il messaggio concernente l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione nella previdenza professionale obbligatoria⁸. In quella occasione, il Consiglio federale ha motivato la necessità di adeguare l'aliquota minima di conversione con la speranza di vita degli ultrasessantacinquenni, in continuo aumento, e le prospettive di rendimento del capitale sui mercati finanziari, tendenzialmente in calo o comunque stagnanti a un livello basso. Ha rinunciato a introdurre nella legge misure di accompagnamento per mantenere il livello delle prestazioni, dal momento che il raggiungimento dell'obiettivo previdenziale stabilito dalla Costituzione sarebbe stato garantito nonostante l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione.

La nuova legge proposta⁹ prevedeva sostanzialmente l'adeguamento progressivo dell'aliquota minima di conversione al 6,4 per cento per le nuove rendite fino al 2016 e un adeguamento automatico dell'età ordinaria di pensionamento della previdenza professionale a quella dell'AVS, con il conseguente adeguamento degli accrediti di vecchiaia.

Contro l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP è stato lanciato il referendum. Il 7 marzo 2010 il progetto di revisione è stato sottoposto a votazione popolare e nettamente respinto con il 73 per cento di voti contrari.

1.4 Raffronto internazionale

Negli ultimi dieci anni, gli Stati europei hanno avviato riforme più o meno importanti per far fronte all'evoluzione demografica, in modo da garantire la sostenibilità dei loro sistemi pensionistici. Queste riforme tendono perlopiù a incentivare la popolazione a lavorare di più e più a lungo, un obiettivo che può essere raggiunto mediante misure diverse.

In primo luogo, si possono menzionare quelle che riguardano l'età di pensionamento. Nei Paesi in cui essa è diversa per gli uomini e per le donne, quella delle donne è

⁸ FF 2006 8683

⁹ FF 2009 19

umentata in modo da parificarla a quella degli uomini (Austria, Italia, Regno Unito). Diversi Paesi innalzano l'età legale o ordinaria di pensionamento, prevedendo talvolta lunghi periodi di transizione (Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna). Tuttavia, la sfida maggiore per vari Paesi europei è far sì che l'età di uscita dal mercato del lavoro corrisponda all'età ordinaria di pensionamento: la prima è infatti inferiore alla seconda in più di due terzi dei Paesi dell'OCSE. La maggior parte dei Paesi europei (Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) riduce le possibilità di pensionamento anticipato, impiegando mezzi diversi: l'aumento dell'età minima che dà diritto al pensionamento anticipato, l'incremento del numero di anni di contributi necessari per avervi diritto, l'inasprimento delle riduzioni sulla pensione o addirittura la soppressione della possibilità di pensionamento anticipato. Va tuttavia rilevato che alcuni Stati – come ad esempio la Francia – mantengono meccanismi specifici a favore dei lavoratori che hanno accumulato molti anni di carriera o che hanno esercitato attività pericolose o logoranti. Diversi Paesi incoraggiano inoltre gli assicurati a rinviare il momento del pensionamento mediante le misure seguenti: possibilità di rinviare il versamento della pensione; possibilità di pensionamento parziale o di riscossione concomitante di pensione e redditi da attività lucrativa (Francia, Germania in progetto) in modo da facilitare il passaggio dalla vita attiva al pensionamento; «ricompense» per le persone che continuano a lavorare oltre l'età di pensionamento, per esempio sotto forma di generosi aumenti della pensione (Francia).

Vi sono poi le misure che interessano le prestazioni. Varie riforme hanno modificato le regole di calcolo della pensione di vecchiaia. Alcuni Paesi che la calcolavano sui 10 o 20 migliori anni di contributi, ad esempio, ora la calcolano sulla carriera complessiva o su un periodo di contribuzione più ampio, mentre altri (Belgio, Francia, Portogallo e Spagna) richiedono un numero più elevato di anni di contributi per aver diritto a una pensione al 100 per cento. Sono molti gli Stati che cambiano le regole d'indicizzazione delle pensioni, per esempio rinunciando a tener conto dell'aumento dei salari per prendere in considerazione solamente quello dei prezzi (Francia) oppure stabilendo un nesso di dipendenza tra l'indicizzazione e fattori economici o la speranza di vita (Germania, Italia e Svezia). Per quanto riguarda le prestazioni per superstiti, quasi tutti i Paesi dell'OCSE le prevedono, che sia su base contributiva o meno, nella maggior parte dei casi in funzione dei diritti del coniuge con un'attività lucrativa. Alcuni Paesi hanno adeguato le condizioni che danno diritto a queste prestazioni per tener conto dell'incremento del tasso di attività delle donne sul mercato del lavoro.

In materia di previdenza professionale, infine, va ricordato che in Europa i sistemi pensionistici complementari sono, in generale, su base volontaria e si fondano su contratti collettivi di lavoro o sul contratto individuale. Di conseguenza, non sono paragonabili al 2° pilastro svizzero e, per di più, nella maggior parte dei Paesi europei sono ancora poco sviluppati. Le riforme intraprese all'estero in questo ambito sono più o meno importanti in funzione del carattere obbligatorio del sistema. In seguito alla crisi, le autorità si sono concentrate soprattutto sul grado di copertura delle casse pensioni. In alcuni Paesi (Belgio, Irlanda, Islanda, Paesi Bassi e Regno Unito) sono state quindi adottate misure volte a garantire la sicurezza di tali sistemi. La maggior parte dei Paesi europei sviluppa il proprio sistema pensionistico complementare o con misure d'incentivazione (Francia, Germania, Italia e Portogallo) o mediante un sistema di adesione automatica per le persone senza alcuna copertura professionale o individuale (Irlanda e Regno Unito). Una tale politica può essere il

corollario di misure che potrebbero ben presto determinare un abbassamento del livello delle prestazioni nel sistema di ripartizione pubblico. Ad ogni modo, secondo l'OCSE lo sviluppo di sistemi privati offre buone opportunità per compensare le restrizioni in materia di prestazioni dovute al risanamento dei sistemi pubblici, a condizione che le autorità prestino particolare attenzione in questo settore alle spese di gestione e ai rischi connessi con gli investimenti.

1.5 Necessità d'intervento nell'ambito della previdenza per la vecchiaia

Nei prossimi decenni il sistema svizzero della previdenza per la vecchiaia dovrà far fronte alle seguenti sfide dell'evoluzione demografica ed economica:

- le prestazioni del 1° e del 2° pilastro dovranno essere finanziate per un periodo di tempo più lungo, dato che la speranza di vita degli ultrasessantacinquenni continua ad aumentare;
- il basso tasso di natalità in Svizzera modifica la struttura demografica della società, facendo diminuire costantemente la quota delle persone attive a fronte di un numero crescente dei pensionati;
- il basso livello dei tassi d'interesse comporta una riduzione degli utili del capitale di vecchiaia nel 2° pilastro e crea uno squilibrio tra gli impegni presi in materia di prestazioni e il loro finanziamento a lungo termine.

Fino a questo momento, le misure adottate per garantire la sicurezza finanziaria della previdenza per la vecchiaia, gli effetti positivi degli accordi bilaterali e l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati hanno permesso di compensare ampiamente gli effetti della speranza di vita in aumento e del basso tasso di natalità.

Finché le generazioni di forte natalità saranno attive sul mercato del lavoro, i cambiamenti della struttura demografica derivanti dal continuo aumento della speranza di vita e dal basso tasso di natalità hanno una bassa incidenza. Questo significa che il rapporto tra le persone attive e i beneficiari di rendite («rapporto di dipendenza») cambia più lentamente rispetto a quanto farebbe senza tali generazioni e il sistema previdenziale beneficia di un afflusso di risorse relativamente elevato. Tra il 2020 e il 2030, quando ogni anno le generazioni di forte natalità raggiungeranno l'età di pensionamento, ma solo quelle di natalità bassa inizieranno a lavorare, si registrerà un'evoluzione speculare: anche con un'immigrazione invariata il rapporto di dipendenza peggiorerà più rapidamente rispetto a quanto sarebbe accaduto senza il *baby boom* e le spese degli istituti di previdenza cresceranno più rapidamente delle entrate.

Altri fattori d'influenza sono l'evoluzione economica in Svizzera e il saldo migratorio annuo. Una congiuntura economica positiva e un'elevata immigrazione di lavoratori specializzati consentono di allentare la pressione demografica, mentre una congiuntura economica sfavorevole e un eventuale calo dell'immigrazione potrebbero nettamente ridurre l'orizzonte temporale per gli adeguamenti strutturali nella previdenza per la vecchiaia. A prescindere da questo, già oggi il basso livello dei tassi d'interesse nella previdenza professionale crea uno squilibrio tra gli impegni presi in materia di prestazioni e il loro finanziamento. Di conseguenza, sia nel 1° che nel 2° pilastro vi è una necessità d'intervento e di finanziamento supplementare.

Affinché la previdenza per la vecchiaia in Svizzera possa continuare a raggiungere gli obiettivi che si è posta, occorre affrontare l'evoluzione demografica ed economica con misure adeguate, tenendo conto dell'instabilità piuttosto evidente dei mercati finanziari. I progetti di riforma che si prefiggono la minore ingerenza possibile nei piani di vita degli assicurati richiedono una preparazione lunga, ma al contempo permettono di adottare le regolamentazioni transitorie del caso. Per poter garantire la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo non solo delle prestazioni di chi beneficia già oggi di una rendita, ma anche dei diritti che sorgeranno in futuro a favore di coloro che attualmente pagano i contributi, è indispensabile avviare una riforma trasparente, che interessi simultaneamente il 1° e il 2° pilastro.

1.6 Evoluzione demografica ed economica

- La speranza di vita aumenta.
- Il rapporto tra persone attive e pensionati cambia.
- Le possibilità d'investimento sui mercati finanziari sono peggiorate.
- I tassi d'interesse rimarranno presumibilmente a un livello basso.

1.6.1 Evoluzione demografica

Come nel resto del mondo, l'evoluzione demografica in Svizzera è contraddistinta dall'invecchiamento. Questo si rispecchia nel cambiamento della piramide delle età: con il passare del tempo, la quota di persone anziane aumenta rispetto alla popolazione più giovane. Questo implica cambiamenti della struttura della popolazione che si manifestano a tre livelli: l'aumento della speranza di vita, la diminuzione della natalità e la modifica degli effettivi e della struttura per età. La combinazione di questi tre fattori incide sull'AVS e sul 2° pilastro già da diversi anni. Benché l'impatto sia finora rimasto discreto poiché altri parametri demografici, istituzionali ed economici limitati nel tempo hanno neutralizzato questi effetti, nei prossimi anni essi metteranno sempre più a rischio l'equilibrio finanziario della previdenza per la vecchiaia. Considerando che non sarà possibile arrestare l'invecchiamento nei prossimi 40 anni, questi effetti diventeranno sempre più marcati con l'accentuarsi del medesimo.

1.6.1.1 Aumento della speranza di vita

Nel 1960, la speranza di vita alla nascita era di 74,1 anni per le donne e di 68,7 per gli uomini. A distanza di cinquant'anni, questi valori sono passati a 84,64 anni per le donne e 80,2 per gli uomini, con un aumento della speranza di vita di oltre dieci anni per entrambi i sessi. Se questo incremento è certamente dovuto in parte alla diminuzione della mortalità al momento della nascita, la maggior parte di esso è tuttavia ascrivibile alla costante diminuzione della mortalità delle persone anziane negli ultimi decenni, tanto che la speranza di vita a 65 anni è passata, nell'arco di cinquant'anni, dai 15,2 ai 22,2 anni per le donne e dai 12,9 ai 18,9 anni per gli uomini. L'incremento continuo della speranza di vita incide direttamente sull'AVS e sulla

previdenza professionale, dato che le rendite devono essere versate per un periodo più lungo, il che pregiudica progressivamente l'equilibrio finanziario delle due assicurazioni sociali.

1.6.1.2 Diminuzione dei tassi di natalità

Negli anni Sessanta, il numero medio di figli per donna era 2,6. Questa cifra è scesa a 1,5 fino alla fine degli anni Settanta, per poi attestarsi all'incirca su quel livello. Il tasso di natalità è dunque inferiore al tasso di sostituzione della popolazione. Attualmente, questo non incide ancora direttamente sul sistema della previdenza per la vecchiaia, dato che la diminuzione del numero di giovani che entra nella vita attiva è stata finora bilanciata dall'arrivo quasi costante di immigrati in età attiva. Essendosi integrati rapidamente sul mercato del lavoro, questi ultimi hanno contribuito immediatamente al finanziamento del sistema di ripartizione.

1.6.1.3 Modifica della struttura per età della popolazione

Negli ultimi cinquant'anni, la crescita della popolazione in Svizzera ha segnato il livello più elevato, grazie non solo alle numerose nascite dovute alla *baby boom* (generazioni nate tra il 1942 e il 1972), ma anche all'afflusso di lavoratori stranieri. In questo lasso di tempo, la popolazione residente è cresciuta del 30 per cento, superando gli 8 milioni nel 2012. Questo notevole e quasi costante aumento è ascrivibile per due terzi all'immigrazione e solo per un terzo all'eccedenza naturale.

Il saldo migratorio e l'effettivo degli stranieri non incidono solo sulla crescita demografica, ma anche sulla struttura per età della popolazione, che ha registrato variazioni importanti nel corso degli ultimi decenni. Se nel 1970 la quota delle persone di 65 anni o più si situava all'11,5 per cento, nel 2012 è passata al 17,4 per cento. Al contrario, la quota delle persone di meno di 20 anni è diminuita, tra il 1970 e il 2012, dal 31,0 al 20,4 per cento. Dato che la riduzione del gruppo dei giovani è più consistente rispetto all'aumento di quello degli ultrasessantacinquenni, nello stesso arco temporale la quota di persone in età da lavoro (20-64 anni) sulla popolazione totale è passata dal 57,5 al 62,2 per cento.

In seguito al progressivo raggiungimento dell'età di pensionamento da parte delle generazioni del *baby boom*, nel medio periodo due gruppi assumeranno una crescente importanza relativa: quello delle persone di oltre 50 anni e quello delle persone di oltre 65 anni. In futuro l'età mediana della popolazione continuerà ad aumentare.

Questa evoluzione avrà conseguenze rilevanti sulle spese dell'AVS e della previdenza professionale: il numero di beneficiari di prestazioni di vecchiaia aumenterà, così come la durata del versamento delle prestazioni, che seguirà l'aumento della speranza di vita. Il gruppo delle persone di età compresa tra i 20 e i 40 anni si ridurrà progressivamente e il numero di figli aumenterà solo lievemente grazie all'immigrazione o a un aumento della natalità. Infine, l'effettivo dei giovani, «riserva» di manodopera per il futuro, tenderà a diminuire.

1.6.2 Demografia e previdenza per la vecchiaia

L'AVS reagisce con molto ritardo alle variazioni dei parametri demografici: quella del tasso di natalità incide sui contributi solo dopo 20 anni, quando i figli nati prima di questa variazione entrano nella vita attiva. Le ripercussioni sulle prestazioni si manifestano ancora più tardi. Pur non essendo più immediati, gli effetti di una modifica del tasso di mortalità si manifestano in modo piuttosto accentuato dopo un certo periodo di tempo, soprattutto se è la speranza di vita delle persone in età di pensionamento ad aumentare. Un incremento della migrazione influisce rapidamente sulla situazione finanziaria dell'AVS, in particolare se le persone che esercitano un'attività lucrativa sono stranieri assoggettati sin da subito all'obbligo contributivo per l'attività che svolgono in Svizzera. L'effetto sulle prestazioni è invece più lento, dato che gli stranieri devono prima acquisire il diritto a prestazioni. In sintesi, il saldo migratorio positivo dal 2000 ha fatto sì che la popolazione attiva in Svizzera crescesse costantemente e ha consentito di alimentare le casse dell'AVS¹⁰. Ciononostante, il basso tasso di natalità e l'aumento della speranza di vita metteranno l'AVS di fronte a una sfida importante.

Visto il suo finanziamento secondo il sistema di capitalizzazione, il 2° pilastro risente meno dell'evoluzione demografica rispetto all'AVS. La modifica del rapporto tra persone attive e beneficiari di rendite non incide infatti direttamente sul finanziamento del 2° pilastro, dato che ognuno costituisce da sé il proprio capitale di vecchiaia. Per contro, vi è un parametro demografico specifico che esercita un'influenza determinante in questo ambito: la speranza di vita. Il costante aumento della longevità comporta che il capitale costituito nel corso della vita attiva sia sempre meno sufficiente per coprire gli anni di pensionamento. Di conseguenza, l'allungamento del periodo di versamento della rendita ha un impatto altrettanto significativo sul 1° e sul 2° pilastro.

1.6.3 Evoluzione economica

L'evoluzione finanziaria della previdenza per la vecchiaia non dipende solo dal cambiamento delle strutture demografiche, ma anche dallo sviluppo della produttività e del mercato del lavoro. Se l'evoluzione demografica determina soprattutto le uscite della previdenza per la vecchiaia sul fronte delle entrate, quelle dell'AVS sono influenzate in primo luogo dall'evoluzione economica e quelle della previdenza professionale dall'evoluzione dei mercati finanziari.

In Svizzera gli anni Novanta sono stati caratterizzati da uno sviluppo economico complessivamente debole, con una diminuzione globale del valore aggiunto in termini di evoluzione reale del PIL, nella prima metà del decennio e una crescita nettamente superiore all'1 per cento nella seconda metà. Quest'ultimo periodo di crescita è stato determinato, in particolare, dall'evoluzione del settore finanziario, ma, soprattutto, da quella che viene definita la «*new economy*».

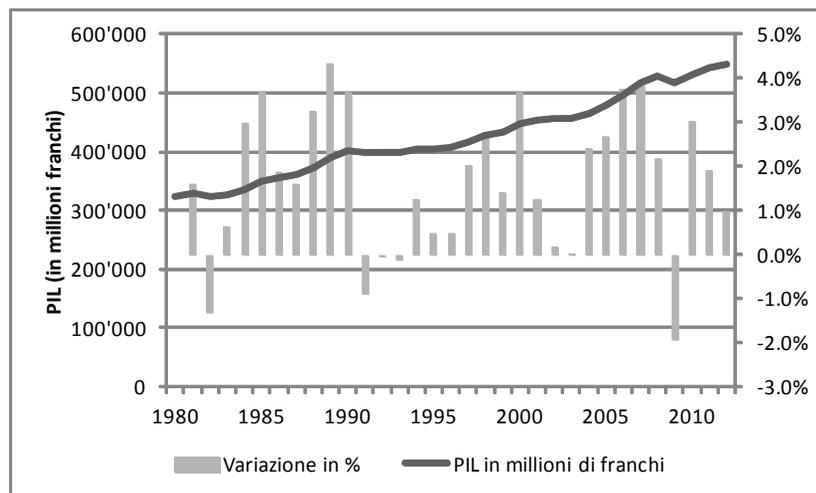
In seguito allo scoppio della bolla Internet e alle conseguenze a livello internazionale degli attentati dell'11 settembre 2001, l'andamento dell'economia svizzera ha segnato una battuta d'arresto e nel 2003 ha registrato un tasso di crescita negativo.

¹⁰ Rapporto del Consiglio federale del 28 gennaio 2009 in adempimento del postulato Schelbert Louis (07.3396) depositato il 20 giugno 2007 (*Aggiornamento delle basi di calcolo per le proiezioni dell'AVS*).

Negli anni successivi, però, il PIL reale ha segnato un aumento significativo e la crescita, passata dal 2,5 al 3,6 per cento annuo, è risultata molto più accentuata che negli anni Novanta (v. grafico 1 sull'evoluzione del PIL). Questa crescita è stata alimentata in particolare dal settore finanziario, mentre negli stessi anni l'industria manifatturiera, fortemente orientata all'esportazione, poteva beneficiare dello sviluppo a livello internazionale. Alla fine del 2008, tuttavia, con l'inizio della crisi finanziaria ed economica provocata in particolare dalle perturbazioni nel settore finanziario, la crescita è scesa al di sotto del 2 per cento. Rispetto all'anno precedente, nel 2009 la produzione economica ha addirittura segnato un calo dell'1,9 per cento in termini reali.

Grafico 1-1

PIL in milioni di franchi



Fonti: UST: 1990-2011, SECO: 1980-1989

In seguito alla crisi finanziaria ed economica mondiale del 2008, l'economia della maggior parte dei Paesi dell'OCSE è precipitata in una profonda recessione, a causa della rilevanza del commercio internazionale per questi Stati e dell'influenza relativamente significativa dell'intermediazione finanziaria nell'attività economica. Finora la Svizzera ha resistito alla crisi mondiale meglio dei suoi principali partner commerciali, grazie a una specializzazione settoriale in prodotti manifatturieri meno sensibili alle fluttuazioni congiunturali, al moderato indice d'indebitamento dei beneficiari di crediti nazionali nel settore non finanziario privato, alla capacità di resistenza del credito interno e alla mancanza di un ciclo edilizio. Anche l'intervento dello Stato e della Banca nazionale svizzera (BNS) a sostegno dell'UBS ha contribuito a limitare le ripercussioni negative della crisi. Il rischio che il settore pubblico possa subire perdite per il programma di recupero è moderato rispetto ad altri Paesi, nonostante l'influenza rilevante delle maggiori banche nell'economia. La Banca nazionale ha agito in modo decisivo per mantenere la liquidità sul mercato del credito interbancario, riportando vicino allo zero i tassi d'interesse sulle sue operazioni di pensione, contribuendo alla riduzione dei margini dei tassi sui prestiti inter-

bancari, intervenendo per frenare l'apprezzamento del franco svizzero e acquistando obbligazioni denominate in franchi svizzeri. La prudente politica di bilancio del passato avrebbe lasciato un certo margine per un'operazione di rilancio nel 2009 e 2010, ma gli incentivi sono stati modesti rispetto ad altri Paesi dell'OCSE¹¹.

L'incertezza dei mercati finanziari dovuta al debito sovrano di molti Paesi ha comportato un apprezzamento a livelli record della moneta svizzera. Se la minore competitività dei prezzi è stata parzialmente compensata da una forte domanda estera di beni e servizi svizzeri, le esportazioni hanno recentemente mostrato i primi segni di flessione. La BNS ha fissato un tasso limite per il franco svizzero, al fine di arginarne l'apprezzamento nei confronti dell'euro. Il mantenimento dei tassi d'interesse a un livello basso può essere certamente una soluzione temporanea, ma resta il fatto che questa debolezza eccezionale ha provocato un aumento significativo delle ipoteche e dei prezzi nel settore edilizio¹².

1.6.4 Economia e previdenza per la vecchiaia

Le fluttuazioni economiche incidono sulle entrate dell'AVS in misura maggiore e più rapida che sulle sue uscite. Questo si spiega con il fatto che l'attività economica si ripercuote direttamente sull'evoluzione dei salari e sull'occupazione, quindi sulla massa salariale soggetta alla contribuzione. Le prestazioni sono invece meno sensibili all'evoluzione economica, perché le nuove rendite sono calcolate in base ai redditi conseguiti sull'intera durata dell'attività (gli ultimi anni hanno dunque solo un ruolo marginale) e le rendite correnti vengono adeguate in base all'indice misto¹³. In altre parole, più la crescita è forte, meno sarà gravato il bilancio dell'AVS, dato che l'aumento delle entrate è più rapido di quello delle uscite. In caso di recessione, l'effetto è invece inverso, poiché le entrate subiscono un calo immediato, mentre le uscite restano invariate.

In considerazione della sua struttura e del suo finanziamento secondo il sistema di capitalizzazione, la previdenza professionale reagisce alle fluttuazioni dell'economia diversamente dall'AVS. I contributi sono calcolati in percentuale del salario e costituiscono essenzialmente un processo di risparmio per la vecchiaia; le prestazioni e i contributi sono pertanto correlati più strettamente che nell'AVS. Tramite i rendimenti dei capitali, invece, l'evoluzione dei mercati finanziari costituisce un fattore importante che determina l'equilibrio finanziario del 2° pilastro. Se negli anni Novanta si poteva sperare in un rendimento medio del 5 per cento, se non addirittura superiore, dagli inizi del nuovo millennio non è più così. Di fatto, la tendenza a livelli storicamente bassi dei tassi d'interesse registrata ormai da diversi anni e il suo prevedibile perdurare nel futuro contribuiranno, unitamente all'aumento della speranza di vita, ad incrementare il deficit di finanziamento delle rendite nel 2° pilastro.

¹¹ OCSE, *Études économiques de l'OCDE – Suisse*, gennaio 2012, pag. 8 (disponibile in francese, tedesco e inglese).

¹² *Ibid.*, pag. 8.

¹³ Media aritmetica tra l'indice dei salari e l'indice dei prezzi, il che significa che, nel momento in cui salari e prezzi aumentano, le rendite sono adeguate all'inflazione e solo alla metà dell'incremento dei salari reali.

1.7 Prospettive di finanziamento

- A lungo termine le prestazioni dell'AVS non saranno più finanziate in misura sufficiente.
- A partire dal 2020 i conti dell'AVS non saranno più in equilibrio.
- Entro il 2030 il deficit di finanziamento dell'AVS raggiungerà circa 8,6 miliardi di franchi.

1.7.1 Situazione iniziale

Per pianificare un finanziamento stabile nel lungo periodo per il 1° e il 2° pilastro, occorre innanzitutto determinare i fattori d'influenza e i parametri di calcolo in base ai quali misurare l'evoluzione (finanziaria) futura. Le spiegazioni presentate di seguito illustrano su quali dati e quali ipotesi si fondano le prospettive finanziarie¹⁴. Esse consentono, da un lato, di comprendere l'origine dei deficit di finanziamento nella previdenza per la vecchiaia e, dall'altro, come questi dovranno essere compensati mediante le misure proposte.

L'evoluzione finanziaria del 1° e del 2° pilastro è influenzata sostanzialmente dai fattori seguenti:

- il numero di persone che pagano i contributi;
- il numero di beneficiari di rendite e la durata della riscossione;
- l'evoluzione economica;
- l'andamento dei rendimenti sui mercati finanziari.

Va rilevato che questi fattori non incidono in egual misura sull'evoluzione finanziaria dei due pilastri, dato che l'AVS è finanziata in base al sistema di ripartizione, mentre la previdenza professionale in base al sistema di capitalizzazione. Di conseguenza, per quanto riguarda il finanziamento l'AVS è sensibile alle variazioni della massa salariale e all'evoluzione economica. In caso di congiuntura economica favorevole, l'occupazione e l'immigrazione (in particolare di lavoratori altamente qualificati) fanno registrare tassi elevati e quindi le entrate dell'AVS aumentano rapidamente, mentre avviene il contrario – in misura altrettanto marcata – se il tasso di occupazione diminuisce. Per quanto riguarda le uscite, nei sistemi finanziati secondo il principio di ripartizione il fattore principale, oltre al numero dei beneficiari di rendite, è la durata della riscossione, ovvero la speranza di vita dei beneficiari.

Nel sistema di capitalizzazione, il finanziamento dipende in primo luogo dall'andamento dei rendimenti sui mercati finanziari, che a sua volta è in stretta correlazione con la situazione economica. Più quest'ultima è instabile, più saranno ridotti i profitti realizzati sui mercati finanziari e quindi più sarà difficile per gli istituti di previdenza conseguire i rendimenti e raggiungere il grado di copertura stabiliti per legge. Dato che la previdenza professionale è basata su un processo di risparmio individuale, l'evoluzione demografica diventa un problema solo nel momento in cui per finanzia-

¹⁴ DFF, *Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera - Rapporto 2012*, Berna, 25 gennaio 2012; UST, *Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010 – 2060*, 2010 (disponibile in francese e in tedesco).

re le rendite correnti devono essere impiegati i redditi sul capitale della popolazione attiva. Il processo di risparmio individuale deve però affrontare anche la sfida che rappresenta la speranza di vita in costante aumento, dato che in questo caso il capitale risparmiato dovrà essere sufficiente per un periodo più lungo.

In una seconda fase di pianificazione, vengono stabiliti i parametri per i fattori d'influenza rilevanti, in base ai quali si potrà calcolare l'evoluzione a lungo termine delle entrate e delle uscite, compresi eventuali deficit. In questo contesto, visti i diversi sistemi di finanziamento dei due pilastri, le ipotesi dovranno essere diverse per l'AVS e la previdenza professionale.

1.7.2 Prospettive finanziarie dell'AVS

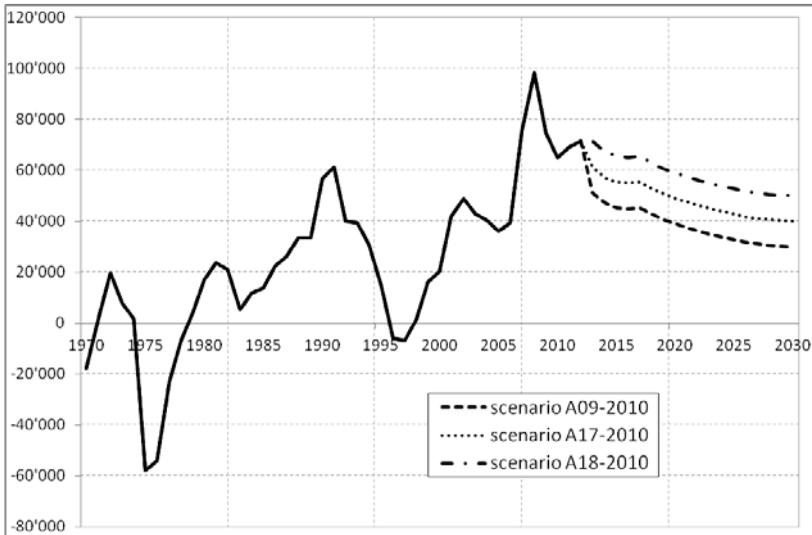
Basi di dati

Le ipotesi sull'evoluzione delle entrate e delle uscite nell'AVS sono le stesse su cui si basano anche il bilancio e il piano finanziario della Confederazione¹⁵. I parametri demografici servono a descrivere l'evoluzione della popolazione residente permanente, che dipende dalle nascite, dai decessi e dai flussi migratori. L'Ufficio federale di statistica (UST) elabora periodicamente (generalmente ogni cinque anni) scenari demografici che si basano sui parametri rilevati e sulle ipotesi relative alla loro evoluzione futura. I parametri economici sono utilizzati per determinare le tendenze dell'economia svizzera nel lungo periodo. Tra i parametri economici determinanti figurano l'occupazione, la produttività del lavoro, i salari, i prezzi al consumo, i tassi d'interesse e il tasso di disoccupazione medio. Formulando ipotesi sull'evoluzione di questi parametri è possibile determinare uno scenario di crescita economica (o di crescita del PIL) implicita a lungo termine.

Partendo dai parametri demografici viene innanzitutto calcolato uno scenario medio¹⁶. Questo si fonda perlopiù sul proseguimento dell'evoluzione degli ultimi anni e segue l'andamento più probabile dei parametri. Tuttavia, non essendo possibile prevedere il futuro in modo esatto, vengono elaborati altri due scenari (alto e basso), che tengono conto di divergenze dei parametri centrali, rispettivamente verso l'alto e verso il basso, rispetto allo scenario medio. Per le prospettive finanziarie dell'AVS, entrambi gli scenari demografici supplementari variano in funzione dell'immigrazione netta, poiché questo parametro non solo subisce forti fluttuazioni nel tempo, ma esercita anche un'influenza rilevante sull'evoluzione finanziaria dell'AVS.

¹⁵ Unità di riferimento macroeconomiche del 10 giugno 2013.

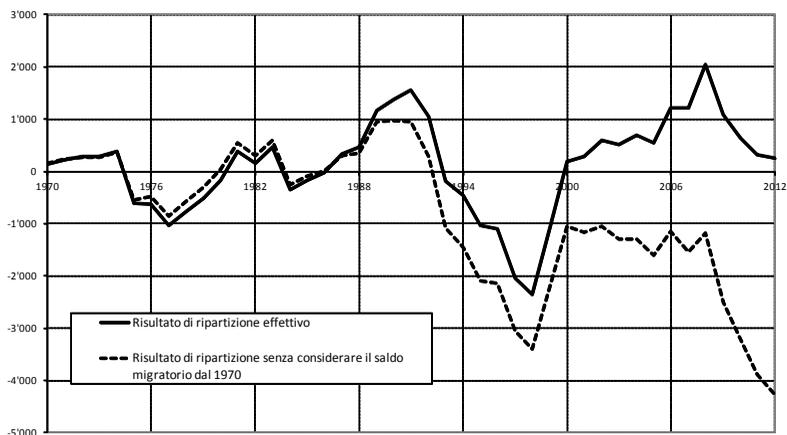
¹⁶ Nel presente rapporto, lo scenario medio per l'evoluzione demografica dal 2013 al 2030 è lo scenario A17-2010; A09-2010 è lo scenario basso e A18-2010 quello alto.

Saldo migratorio (1970-2030)

L'andamento del saldo migratorio mostra l'intensità e la rapidità delle variazioni registrate da questo parametro in Svizzera. In pochi anni un'eccedenza migratoria di oltre 100 000 unità può scendere a un livello pari a zero o addirittura negativo, se il numero di emigranti supera quello degli immigranti. Nel 2008, con 184 000 immigranti a fronte di 86 000 emigranti, il saldo migratorio era di 98 000 persone, un valore quasi pari a quello del 1960. Già quattro anni più tardi, nel 2012, il saldo si era più che dimezzato, scendendo a 45 000 unità.

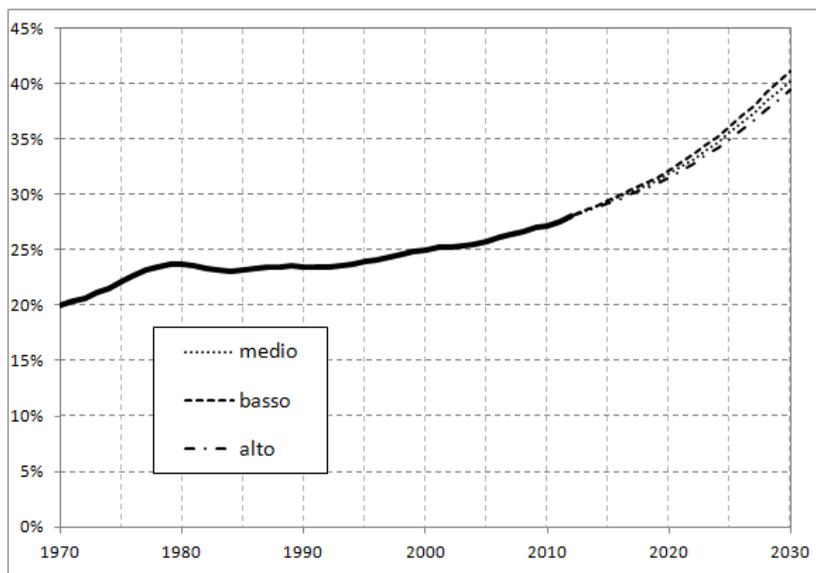
Nel calcolo delle prospettive finanziarie dell'AVS, il saldo migratorio è oggetto di particolare attenzione. Le entrate dell'assicurazione sono infatti notevolmente influenzate non solo dall'elevata volatilità della migrazione, ma anche dalla formazione e dall'attività lucrativa degli immigrati. Negli ultimi 20 anni, è immigrato un numero particolarmente alto di lavoratori ben qualificati. Di norma, questi conseguono un reddito elevato e di conseguenza versano all'AVS somme ingenti a titolo di contributi. Anche tenendo conto delle prestazioni cui avranno successivamente diritto, il saldo dei contributi a favore dell'AVS resta positivo. Il grafico seguente mostra il risultato di ripartizione dell'AVS, con e senza i contributi dei lavoratori immigrati. Senza questi ultimi, già nel 1992 il risultato di ripartizione sarebbe stato negativo e, mantenendo le stesse condizioni, da allora le uscite dell'AVS sarebbero state sempre superiori alle entrate. Neanche il punto percentuale IVA supplementare, destinato dal 1999 al Fondo di compensazione AVS, sarebbe stato sufficiente per compensare il risultato di ripartizione.

Influenza del saldo migratorio sul risultato di ripartizione



L'andamento del rapporto di dipendenza riflette le considerevoli variazioni registrate nella struttura demografica e nella piramide delle età in Svizzera. Nel 1948, anno dell'introduzione dell'AVS, vi erano circa 6,5 persone attive per ogni persona in età di pensionamento, mentre oggi sono quasi 4; tra vent'anni il rapporto sarà di circa 2 a 1.

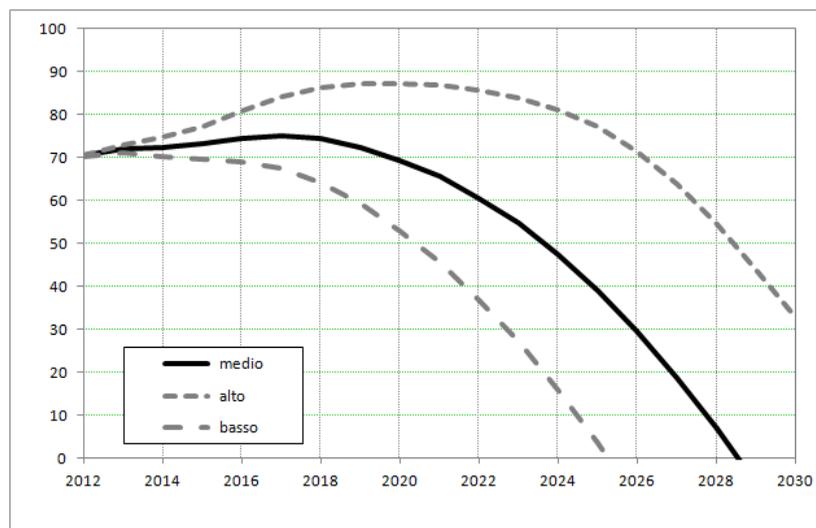
Rapporto di dipendenza per scenario



Se l'evoluzione della popolazione e dell'economia seguirà lo scenario medio, ci si può attendere che le entrate del Fondo di compensazione AVS copriranno le uscite fino al 2018 circa. Dato che, per via del suo finanziamento per ripartizione, l'AVS risente particolarmente dell'evoluzione demografica, il pensionamento delle generazioni di forte natalità e la crescente durata della riscossione delle rendite causeranno una crescita costante delle uscite. Visto il numero nettamente inferiore di giovani adulti che accedono al mercato del lavoro, le entrate crescono più lentamente rispetto alle uscite. Appena il risultato di ripartizione diventerà negativo, per pagare le rendite si dovrà attingere alle riserve del Fondo. Se non si adottano tempestivamente misure adeguate, dunque, non sarà possibile garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS. Il fattore meno calcolabile in questo contesto è la migrazione netta, che, come spiegato in precedenza, può cambiare rapidamente. Se il saldo migratorio resterà superiore alla media, il momento in cui il Fondo AVS avrà una copertura insufficiente slitterà; se invece il numero di immigrati diminuirà in misura più forte del previsto, i risultati di ripartizione diventeranno deficitari anzitempo. Questo effetto sarà accentuato dall'evoluzione economica.

Grafico 1-5

Evoluzione del Fondo AVS (in percentuale delle uscite)



Il grafico mostra il livello del Fondo di compensazione AVS in percentuale delle uscite di un anno dell'assicurazione¹⁷. La curva centrale corrisponde allo scenario medio, che si basa su un'evoluzione dei salari reali dell'1 per cento e un saldo migratorio di 40 000 unità. Secondo questo scenario, senza misure adeguate, nel 2024 circa il Fondo di compensazione AVS coprirà solo il 50 per cento delle uscite di un anno. Se il livello scendesse al di sotto del 30 per cento, le risorse del Fondo non basterebbero più per pagare puntualmente tutte le rendite e verrebbero a crearsi situazioni di parziale insolvenza, perché le uscite del Fondo continuerebbero ad

¹⁷ Previa deduzione dei debiti dell'AI nei confronti del Fondo di compensazione AVS.

essere costanti, mentre le entrate sarebbero meno regolari. I due scenari alternativi divergono da quello medio considerando, rispettivamente, un'evoluzione più pessimista – ovvero con un saldo migratorio piuttosto basso e una situazione economica difficile (curva inferiore) – e una più ottimista, basata su una maggiore immigrazione e un'evoluzione economica positiva (curva superiore). In ogni caso, l'AVS rischia uno squilibrio finanziario a partire dal 2020.

Deficit di finanziamento dell'AVS

Sulla base di questi scenari di previsione, si può determinare il fabbisogno finanziario dell'AVS presumibile fino al 2030 circa. Secondo lo scenario medio, nel 2020 il deficit di finanziamento ammonterà a 1,2 miliardi di franchi, per crescere a 8,6 miliardi entro il 2030.

1.7.3 Prospettive finanziarie della previdenza professionale

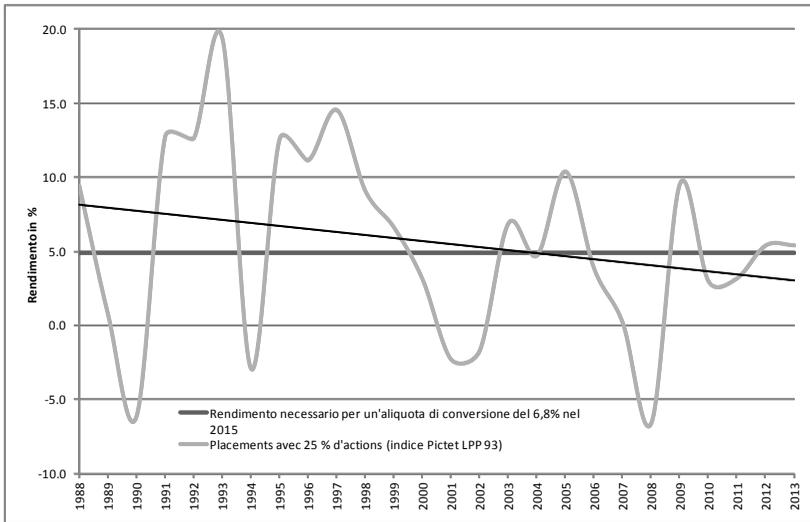
Basi di dati

Nel calcolo delle prospettive finanziarie della previdenza professionale (finanziata secondo il sistema di capitalizzazione), assume grande importanza l'ammontare dell'aliquota minima di conversione. Applicata nell'ambito dell'assicurazione minima obbligatoria LPP, tale aliquota incide notevolmente anche sulla previdenza professionale più estesa. L'aliquota di conversione permette di convertire il capitale accumulato in rendite, un'operazione che deve essere equa. In effetti, se l'aliquota è troppo elevata, le rendite sono troppo alte rispetto al capitale che dovrebbe finanziarle e gli istituti di previdenza subiscono perdite. Queste devono essere quindi compensate, generalmente a spese degli assicurati attivi (interesse inferiore sul risparmio o contributi supplementari) o dei loro datori di lavoro (finanziamento o contributi supplementari). Dato che una simile situazione non è auspicabile, la fissazione dell'aliquota minima di conversione a un livello corretto rappresenta una delle priorità del 2° pilastro.

In questo contesto, i due fattori d'influenza principali sono le prospettive di rendimento del capitale e la speranza di vita. Una volta stabilito il parametro della speranza di vita, si può determinare il valore dell'aliquota di conversione in base alle prospettive di rendimento. Viceversa, in base a un'aliquota minima di conversione predefinita si può determinare il rendimento che i fondi previdenziali investiti dovrebbero fruttare in media nel lungo periodo. Questo significa che per garantire l'aliquota minima di conversione del 6,8 per cento attualmente applicata, gli istituti di previdenza devono realizzare in media un rendimento sui capitali di quasi il 5 per cento nel lungo periodo. Nel caso di un'aliquota del 6,0 per cento, i rendimenti devono essere tra il 3,5 e il 4,0 per cento.

L'indice Pictet LPP 93 è un indicatore ampiamente riconosciuto dei rendimenti ottenibili da parte degli istituti di previdenza. Il grafico seguente mostra l'evoluzione dell'indice dal 1998 e la sua tendenza. Questi valori sono messi in correlazione con il rendimento necessario per il finanziamento di un'aliquota di conversione del 6,8 per cento.

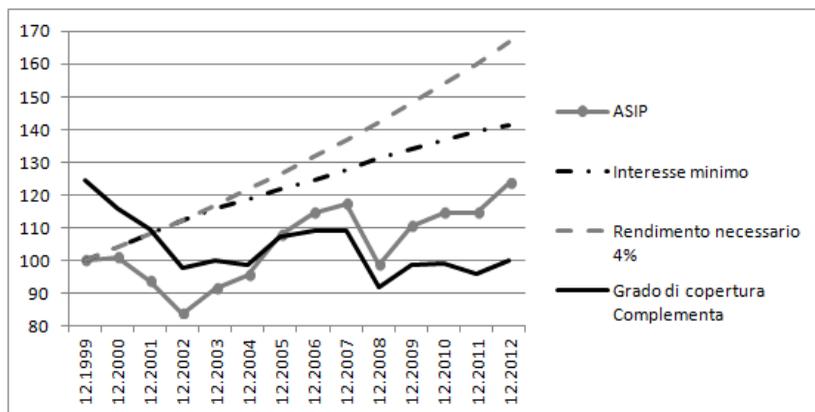
Evoluzione del rendimento del capitale (1988-2013)



Il grafico mostra che, in base alla tendenza del rendimento, quest'ultimo sta scendendo decisamente al di sotto del 5 per cento presupposto per un'aliquota di conversione del 6,8 per cento. Più realisticamente, ci si può attendere un rendimento compreso tra il 3,5 e il 4,0 per cento, che corrisponde a un'aliquota di conversione del 6,0 per cento.

Il grafico seguente mostra come si sono evoluti dalla fine del 1999 il capitale remunerato al tasso d'interesse minimo LPP (accreditato agli assicurati attivi) e al rendimento necessario del 4 per cento (media globale tra quanto è accreditato agli assicurati attivi e quanto occorre per finanziare l'aliquota di conversione legale). Questi andamenti sono messi in relazione con i rendimenti effettivamente realizzati nello stesso periodo (fonte: ASIP). Il grafico mostra anche l'evoluzione del grado di copertura medio degli istituti di previdenza, indicatore della situazione finanziaria globale (fonte: Complementa).

Confronto tra i rendimenti necessari e quelli realizzati; evoluzione del grado di copertura medio (2000-2012)



Si può constatare che i rendimenti effettivamente realizzati sono risultati insufficienti. Di conseguenza, la situazione finanziaria globale degli istituti di previdenza è ora vicina all'equilibrio (grado di copertura del 100 %), mentre alla fine del 1999 gli istituti di previdenza disponevano ancora di una riserva media di circa il 25 per cento.

La volatilità sui mercati finanziari è influenzata da molteplici fattori, per cui non è possibile prevedere l'evoluzione probabile dei rendimenti. Di regola, si può tuttavia partire dal presupposto che gli investimenti a basso rischio conseguiranno tendenzialmente rendimenti minori. L'aumento della speranza di vita comporta la necessità di investire i fondi previdenziali su un arco temporale più lungo senza correre rischi eccessivi. Di conseguenza, vista l'evoluzione attuale, non vanno fissate aspettative di rendimento troppo elevate. Più a lungo i profitti realizzati sui mercati finanziari divergeranno dai rendimenti alla base dell'aliquota di conversione, più la situazione finanziaria degli istituti di previdenza sarà difficile.

Prospettive finanziarie della previdenza professionale

I due parametri fondamentali per l'aliquota di conversione sono la speranza di vita dei beneficiari di rendita e il rendimento atteso degli investimenti. Per nessuno dei due possono essere formulate previsioni attendibili. Per quanto concerne la speranza di vita, le basi tecniche più frequentemente utilizzate dagli istituti di previdenza¹⁸ danno comunque la possibilità di fare delle stime. L'evoluzione dei rendimenti sui mercati finanziari non può essere prevista, ma va stimata tenendo conto della prudenza richiesta nell'investimento di fondi previdenziali e delle conseguenze di un eventuale perdurare dei tassi d'interesse bassi.

Di conseguenza, si può presupporre che il necessario rendimento dei capitali di quasi il 5 per cento sarà difficilmente realizzabile, soprattutto nel breve e medio periodo. Attualmente non ci sono segnali che lascino presagire un'inversione di tendenza

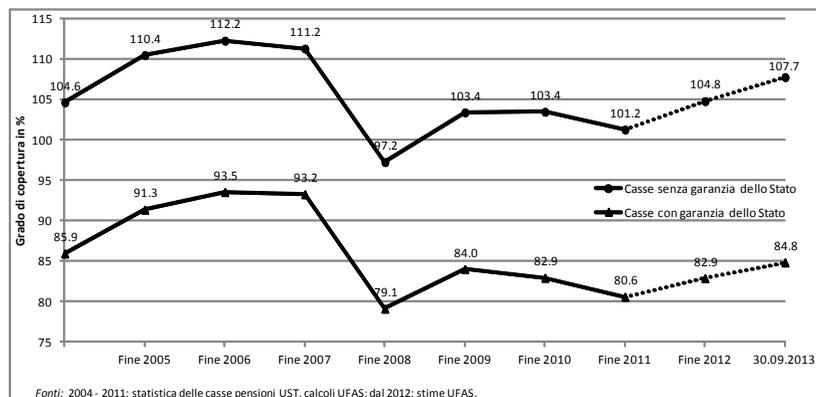
¹⁸ LPP 2010; VZ 2010.

della politica di tassi d'interesse bassi da parte delle banche nazionali né gli attori sui mercati finanziari si attendono variazioni in tal senso. Per i prossimi dieci anni è preventivato un rendimento del 2,4 per cento per un portafoglio medio delle casse pensioni¹⁹. Inoltre, anche in caso di graduale aumento dei tassi d'interesse si dovrebbe considerare un lungo periodo transitorio, poiché si potranno conseguire rendimenti più elevati solo dopo che gli investimenti correnti con rendimenti bassi saranno stati sostituiti da investimenti con rendimenti più elevati. Con l'aumentare dei tassi d'interesse, il valore corrente degli investimenti a tasso fisso diminuisce, il che determina una riduzione del grado di copertura. Di conseguenza, la fase di rendimenti (troppo) bassi durerà ancora a lungo, anche la situazione dei tassi d'interesse dovesse migliorare nei prossimi tempi. Se si rinuncia a un adeguamento dell'aliquota di conversione, visti i redditi bassi e i costi supplementari dovuti alla speranza di vita in aumento, gli istituti di previdenza subiranno costantemente perdite, il che renderà più difficile garantire una corretta remunerazione del capitale degli assicurati attivi.

Pertanto, pur non potendo stabilire con certezza le prospettive finanziarie della previdenza professionale, appare quantomeno chiaro che l'aliquota minima di conversione dovrà essere ridotta. Si è infatti constatato che negli ultimi anni la situazione finanziaria globale degli istituti di previdenza è piuttosto peggiorata e non si può ragionevolmente sperare nel breve periodo in un'evoluzione dei mercati tale da delineare una ripresa. Il grafico seguente illustra l'evoluzione dei gradi di copertura, distinguendo stavolta gli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico in funzione del fatto che dispongano o meno di una garanzia dello Stato.

Grafico 1-8

Evoluzione del grado di copertura medio ponderato in base al capitale



Fonti: dati dell'UST e calcoli dell'UFAS

Il grafico permette di constatare che gli istituti di previdenza senza garanzia dello Stato continuano a non disporre di riserve sufficienti. Alla fine di settembre 2013, il grado di copertura globale era infatti pari al 107,7 per cento, dunque inferiore alla soglia del 115 per cento generalmente considerata quale livello medio adeguato (15 % di riserve). Pur essendo nel complesso migliorata dal 2008, la situazione

¹⁹ Swisscanto, statistica delle casse pensioni.

finanziaria degli istituti di previdenza, non ha tuttavia raggiunto il livello ottimale. Viste le prospettive descritte in precedenza, il rischio che gli istituti di previdenza si ritrovino in una situazione di copertura insufficiente resta del tutto realistico.

Evitare situazioni di copertura insufficiente e ridistribuzioni indesiderate

Le prospettive finanziarie mostrano non solo una situazione imprevista e non auspicata di copertura insufficiente negli istituti di previdenza, ma anche una ridistribuzione altrettanto indesiderata del capitale di risparmio individuale dagli assicurati attivi ai beneficiari di rendite. L'importo delle rendite già fissato è garantito. Per poter pagare le rendite garantite anche nelle fasi in cui i redditi da capitale sono troppo bassi, gli istituti di previdenza possono essere indotti a diminuire gli interessi corrisposti sui conti di risparmio degli assicurati attivi, se non addirittura a prelevare contributi supplementari a loro carico; un finanziamento supplementare può essere richiesto anche ai datori di lavoro. Il capitale di vecchiaia delle persone attive è remunerato con interessi troppo bassi e cresce conseguentemente in misura inferiore durante la fase di risparmio. Più durerà la fase di interessi bassi, più saranno massicce le perdite degli assicurati attivi sul loro capitale di vecchiaia. Un progetto di ricerca commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), attualmente in corso, dovrebbe fornire ulteriori dettagli sugli effetti di ridistribuzione²⁰.

Poiché l'aliquota minima di conversione si applica solo nella previdenza professionale obbligatoria, se si diminuisce il tasso d'interesse corrisposto sulla parte sovra-obbligatoria per coprire il fabbisogno di finanziamento di quella obbligatoria, si genera un'altra forma di ridistribuzione. In tal caso, la ripartizione avviene infatti tra il settore obbligatorio e quello sovraobbligatorio e non più direttamente tra i beneficiari di rendite e gli assicurati attivi.

Se un istituto di previdenza si trova in una situazione di copertura insufficiente, deve inoltre adottare misure di risanamento, che vanno a discapito delle persone attive e/o dei loro datori di lavoro, mentre le prestazioni dei beneficiari di rendite restano in larga misura tutelate.

1.8 Lavori preliminari

1.8.1 Generazione *baby boom* e AVS

Nel 2012 è stata svolta un'analisi approfondita per valutare le conseguenze del *baby boom* sull'AVS²¹. Il *baby boom*, ovvero il periodo di forte natalità tra il 1942 e il 1973, costituisce un fenomeno demografico ben isolabile. Se attualmente la maggioranza delle coorti del *baby boom* contribuisce a migliorare il rapporto di dipendenza delle persone anziane rispetto a quelle attive, il progressivo pensionamento di tali generazioni perturberà decisamente questo equilibrio a partire dalla metà del decennio del 2020. In una prima fase, il fenomeno del *baby boom* dissimula dunque i cambiamenti strutturali demografici, ma in seguito ne potenzierà l'effetto. L'impatto

²⁰ Progetto B13_03 – Studio di fattibilità sugli effetti di ripartizione nella previdenza professionale (disponibile in francese e in tedesco).

²¹ U. Müller et al., «Babyboom-Generation und AHV 2010–2060», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 9/12, Berna 2012 (disponibile in tedesco, con riassunto in italiano).

più importante di questo fenomeno riguarda l'evoluzione della produttività. L'incremento della produttività non solo incide favorevolmente sulle entrate dell'AVS, ma nel lungo periodo comporta anche un aumento delle rendite (mediante l'indice misto) e, in un periodo ancora più lungo, il diritto a rendite più elevate. In altre parole, sia il *baby boom* che la forte immigrazione registrata in Svizzera dal 2002 contribuiscono a entrate importanti per l'AVS e, quindi, a buoni risultati di ripartizione. Successivamente, però, l'effetto di questi due fattori si ribalterà, con ripercussioni negative per le finanze dell'AVS. Nemmeno un forte aumento della produttività potrebbe bastare di per sé a migliorare la situazione in misura sufficiente, poiché il debole tasso di natalità e l'aumento della speranza di vita continueranno ad incidere negativamente sulle finanze dell'assicurazione e il *baby boom* contribuirà notevolmente a questa evoluzione negativa.

1.8.2 Fattori determinanti per il pensionamento anticipato

L'aumento della speranza di vita e il progressivo pensionamento delle numerose coorti del *baby boom* determineranno un calo costante del numero di persone attive tra il 2015 e il 2035. La partecipazione al mercato del lavoro di una popolazione più anziana costituirà un fattore sempre più importante per assicurare la crescita e la stabilità dell'AVS. Se si vuole garantire la sopravvivenza della previdenza per la vecchiaia, occorre valorizzare maggiormente la presenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro svizzero.

Uno studio pubblicato nel 2012 mostra che tra i fattori principali che spingono le persone ad uscire dal mercato del lavoro tra i 58 e i 63/64 anni vi sono il desiderio di disporre di più tempo libero, motivi di salute, un licenziamento, un pensionamento obbligato o condizioni di lavoro insoddisfacenti²². La maggior parte delle persone che ha deciso di andare in pensione anticipatamente lo ha fatto per libera scelta. Tra gli incentivi di natura istituzionale, quelli che hanno influito maggiormente sulla scelta del prepensionamento sono state le disposizioni del 2° pilastro e la possibilità di riscuotere anticipatamente la rendita AVS. Le persone tra i 58 e i 63/64 anni sarebbero disposte, a determinate condizioni, a continuare a lavorare oltre l'età ordinaria di pensionamento; un quinto delle persone attive ha già previsto di farlo.

In linea generale, le imprese intervistate giudicano opportuno e necessario protrarre il rapporto di lavoro con i collaboratori anziani fino a che questi hanno raggiunto l'età ordinaria di pensionamento. I motivi principali per assumere collaboratori anziani sono l'interesse per le loro competenze e la necessità di garantire il passaggio delle conoscenze alle nuove leve. Condizioni di lavoro in funzione dell'età (in particolare modelli di lavoro flessibile, possibilità di diversificare l'attività lavorativa e attenzione agli aspetti legati alla salute) sono essenziali per continuare ad occupare persone con più di 58 anni. Tuttavia, la maggior parte delle imprese non persegue sistematicamente una politica del personale volta a promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani. Inoltre, attualmente il reclutamento di questi ultimi è marginale rispetto ad altre strategie possibili, quali il reclutamento di lavoratori più giovani, donne o stranieri.

²² J. Trageser et al., «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/12, Berna 2012 (disponibile in tedesco, con riassunto in italiano).

1.8.3 Mortalità differenziale

Uno studio si è concentrato sui fattori socio-economici determinanti per la speranza di vita in Svizzera²³. Ne emerge che le maggiori differenze nel rischio di mortalità dopo il pensionamento sono legate al livello d'istruzione: più questo è elevato, minore è il rischio di mortalità dopo i 65 anni. Questa correlazione osservata per la Svizzera conferma anche i risultati degli studi condotti in altri Paesi industrializzati. Sulla base dell'indice del livello d'istruzione, i ricercatori hanno elaborato vari modelli di differenziazione dell'età pensionabile in funzione della speranza di vita dai 65 anni.

1.8.4 Situazione economica dei pensionati e dei superstiti

Due lavori di ricerca hanno analizzato la situazione economica dei pensionati e dei superstiti²⁴.

A differenza delle persone attive, la cui parte preponderante del reddito disponibile è rappresentata dal reddito dell'attività professionale, i pensionati in Svizzera beneficiano di quattro fonti di reddito: le rendite del 1° pilastro (che costituiscono complessivamente il 40 % dei loro redditi totali), le rendite del 2° pilastro (mediamente il 20 %), i redditi della sostanza (30 %) e i redditi da attività lucrativa. Complessivamente, queste quattro fonti determinano, al momento del pensionamento, un reddito mediano che corrisponde a circa il 67 per cento del reddito mediano del gruppo delle persone attive. Se per la maggior parte delle persone la situazione economica al momento del pensionamento risulta essere buona, quella delle persone nella fascia di età di 80 anni e oltre è meno positiva e si avvicina a quella del gruppo tra i 25 e i 34 anni.

L'esame della situazione economica delle persone prima e dopo il decesso del coniuge permette di constatare che la perdita di reddito causata da un decesso è ben coperta. A titolo di paragone, un divorzio o una separazione hanno ripercussioni finanziarie più gravi. Con un reddito mediano complessivo di circa 80 000 franchi, una beneficiaria di rendita vedovile dispone di quasi 20 000 franchi in più rispetto a una donna sola con figli. Contrariamente a quanto si osserva nel gruppo di donne sole non vedove, l'attività professionale è maggiore in presenza di orfani. Nel 2006, due terzi delle vedove beneficiarie di una rendita e senza figli conseguivano un reddito da attività lucrativa, a fronte del 72 per cento delle vedove con figli.

²³ P. Wanner et al., «Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005», in *Aspects de la sécurité sociale*, rapporto di ricerca n. 10/12, Berna 2012 (disponibile in francese, con riassunto in italiano).

²⁴ P. Wanner et al., «La situation économique des actifs et des retraités», in *Aspects de la sécurité sociale*, rapporto di ricerca n. 1/08, Berna 2008 (disponibile in francese, con riassunto in italiano). P. Wanner et al., «La situation économique des veuves et des veufs», in *Aspects de la sécurité sociale*, rapporto di ricerca n. 5/12, Berna 2012 (disponibile in francese, con riassunto in italiano).

1.8.5 Meccanismi di adeguamento automatico

Uno studio commissionato all'OCSE ha analizzato, in base a un confronto internazionale, le diverse possibilità di attuazione e le esperienze maturate con i meccanismi di adeguamento automatico dei sistemi pensionistici nei Paesi dell'OCSE²⁵. Dallo studio emerge che solo pochissimi Paesi sono riusciti a mettere in vigore un meccanismo di adeguamento automatico. Nei rari Stati che l'hanno adottato per la loro previdenza per la vecchiaia, si è constatato che l'attuazione di tale meccanismo viene sistematicamente modificata o sospesa dagli ambienti politici quando inizia a esplicare i suoi effetti. La Germania e la Svezia, ad esempio, hanno sospeso l'autoattivazione dei loro meccanismi in seguito alla crisi del 2009, per non compromettere ulteriormente le condizioni di vita dei loro pensionati.

Un secondo studio ha analizzato più dettagliatamente la forma di un possibile meccanismo di adeguamento automatico nell'AVS e ha sviluppato tre modelli²⁶. Due dei meccanismi proposti sono «piloti automatici autoregolanti», che non richiedono alcun intervento politico dopo la loro entrata in vigore. Il terzo modello è un «navigatore istituzionalizzato» che prevede una procedura articolata in fasi, in base alla quale il peggioramento della situazione finanziaria dell'AVS fa scattare l'intervento del Consiglio federale e del Parlamento.

1.8.6 Soglia d'entrata e deduzione di coordinamento

Nel quadro della 1^a revisione della LPP, è stato deciso di ridurre sia la soglia d'entrata che la deduzione di coordinamento, al fine di migliorare la previdenza professionale delle persone attive con redditi modesti o che lavorano a tempo parziale. Uno studio condotto a questo riguardo²⁷ ha stimato che grazie all'abbassamento della soglia d'entrata sono state assicurate a titolo obbligatorio alla LPP circa 140 000 persone in più, soprattutto donne, salariati con redditi modesti e lavoratori a tempo parziale.

Un secondo studio, condotto sulla fascia di impieghi a basso reddito e i rapporti di lavoro atipici (p. es. gli impieghi nel settore della cultura), ha valutato gli effetti dell'abbassamento della soglia d'entrata e della deduzione di coordinamento sui datori di lavoro e sui salariati interessati²⁸. Ne emerge che la maggior parte delle imprese non ha cercato di aggirare i nuovi obblighi derivanti dalla revisione della LPP e che la riduzione della soglia d'entrata non ha quasi mai comportato una diminuzione dei salari lordi nel caso dei rapporti di lavoro in essere. Il fatto che i datori

²⁵ A. D'Addio, et al., «Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 8/12, Berna 2012 (rapporto disponibile in inglese, con riassunto in italiano).

²⁶ L. Feld et al., «Steuerungsmechanismen in der AHV», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, n. 7/12, Berna 2012 (rapporto disponibile in tedesco, con riassunto in italiano).

²⁷ K. Bertschy et al., «Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 8/10, Berna 2010 (disponibile in tedesco, con riassunto in italiano).

²⁸ J. Trageser et al., «Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 2/11, Berna 2011 (disponibile in tedesco, con riassunto in italiano).

di lavoro abbiano scaricato solo raramente gli oneri supplementari sui loro salariati dimostra che le imprese sono disposte ad assumersi la loro responsabilità sociale.

1.8.7 Spese di amministrazione e spese di amministrazione del patrimonio

Uno studio ha valutato le spese dell'amministrazione generale del 2° pilastro, sia per gli istituti di previdenza che per le imprese²⁹. Si stima che le spese di amministrazione del 2° pilastro ammontino a circa 1,8 miliardi di franchi (2009), ovvero in media 391 franchi all'anno per ogni assicurato. Queste spese sono suddivise tra le imprese (280 milioni), gli istituti di previdenza (792 milioni) e gli assicuratori sulla vita (735 milioni). Lo studio giunge alla conclusione che non si potrà ottenere una riduzione significativa delle spese solo sopprimendo o semplificando qualche regola giuridica. Le spese più ingenti non sono infatti generate dal trattamento di eventi speciali quali i casi d'invalidità e di decesso o i prelievi anticipati nell'ambito della promozione della proprietà d'abitazioni. Gli oneri amministrativi maggiori derivano invece dai compiti più frequenti del 2° pilastro (trattamento delle entrate, delle uscite e delle modifiche salariali), proprio a causa della loro frequenza, sebbene la loro esecuzione sia rapida nei singoli casi.

Un secondo studio ha analizzato le spese di amministrazione del patrimonio³⁰. Ne è emerso che queste sono molto diverse da una cassa pensioni a un'altra e oscillano tra lo 0,15 e l'1,86 per cento del capitale. Proiettando questi valori sulla totalità degli istituti di previdenza si è ottenuta una media dello 0,56 per cento, ovvero 3,9 miliardi di franchi per un patrimonio di previdenza complessivo di 698 miliardi (aggiornato alla fine del 2009, inclusi gli attivi dei contratti di riassicurazione). Di questa somma, nella contabilità degli istituti di previdenza figuravano solo 795 milioni e in quella degli assicuratori sulla vita 286 milioni di franchi, ovvero circa lo 0,15 per cento delle spese complessive.

²⁹ D. Hornung et al., «Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 4/11, Berna 2011 (rapporto in tedesco, con riassunto in italiano).

³⁰ U. Mettler et al., «Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 3/11, Berna 2011 (rapporto in tedesco, con riassunto in italiano).

2 Presentazione del progetto

2.1 Disposizioni concernenti il pensionamento

2.1.1 In generale

L'età di riferimento legale è soltanto uno dei fattori che incidono sul momento effettivo del pensionamento. Rivestono un ruolo importante anche altri fattori, quali le risorse e le scelte personali, la politica aziendale in materia di vecchiaia e di personale o la situazione sul mercato del lavoro. Questa constatazione ha trovato conferma negli studi intitolati «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung» e «Ältere Personen am Arbeitsmarkt: die Arbeitsmarktsituation der Personen ab 50 Jahren und der Übergang in den Ruhestand», realizzati nel contesto dei lavori preparatori³¹ (v. cap. 1.8). In effetti, gli studi citati evidenziano un considerevole divario tra il momento effettivo del pensionamento, vale a dire il momento in cui gli assicurati interrompono effettivamente l'attività lavorativa (64,1 anni per gli uomini e 62,6 anni per le donne) e l'età di pensionamento prevista dalla LAVS. Per varie ragioni, circa il 40 % dei lavoratori smette di lavorare prima di raggiungere l'età AVS, mentre un terzo prosegue l'attività lavorativa anche dopo. Questo terzo è composto per la maggior parte da lavoratori indipendenti (tre persone su quattro), lavoratori a tempo parziale e persone che occupano posti specifici. Nel confronto internazionale la Svizzera è tra i Paesi che presentano la quota più elevata di lavoratori anziani sul mercato del lavoro. Con l'andar degli anni, questa quota è aumentata, ma non ha ancora raggiunto l'età fissata dalla legge per la riscossione della rendita. In realtà, benché i lavoratori anziani si dichiarino disposti a prolungare l'attività lavorativa se il mercato continua a offrire condizioni propizie, le politiche aziendali in favore dei lavoratori anziani appaiono lacunose. Da parte delle imprese sembra comunque manifestarsi un interesse a impiegare lavoratori che hanno superato l'età di pensionamento in settori molto circoscritti, in particolare quando occorre assicurare il trasferimento di conoscenze e competenze. Le inchieste condotte presso le imprese e i lavoratori anziani mettono in luce un reale interesse a condizioni di pensionamento più flessibili, che consentano di meglio bilanciare attività professionale e pensionamento.³²

Per molti assicurati, inoltre, questa volontà di flessibilizzazione è legittima, poiché spesso, per motivi di vario genere, le persone di una certa età stentano a rimanere nella vita attiva fino all'età di pensionamento. Per giunta, il diffondersi del lavoro a tempo parziale, in particolare tra le donne³³, l'esercizio di più attività lavorative o il desiderio di andare in pensione gradualmente hanno cambiato le dinamiche del mercato del lavoro. Occorre pertanto prevedere sia nell'AVS sia nella previdenza professionale possibilità, del resto già offerta da numerosi istituti di previdenza, di un passaggio graduale al pensionamento. Il presente avamprogetto punta pertanto a coordinare le disposizioni della LAVS e della LPP per rendere più flessibile il regi-

³¹ J. Trageser et al., «Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung», in: *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/12 (in tedesco, con riassunto in italiano); M. Kolly, Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung, in: *Beiträge zur Sozialen Sicherheit – Materialband zum Forschungsbericht Nr. 11/12* (in tedesco).

³² Indicazioni tratte dallo studio *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, op. cit.

³³ Il 58,5 % delle donne lavora a tempo parziale, mentre tra gli uomini la quota di lavoratori a tempo parziale è del 13,8 %. Fonte: RIFOS 2012, tempo pieno/tempo parziale, media annua.

me applicabile al pensionamento e tener meglio conto dei bisogni individuali dei lavoratori anziani e delle tendenze del mercato del lavoro. Oltre alla flessibilizzazione del pensionamento, che consentirà di meglio bilanciare attività lavorativa e ritiro dal mondo del lavoro, e all'aumento dell'età minima LPP, per farla coincidere con l'età prevista per l'AVS, l'avamprogetto intende incoraggiare anche il prolungamento dell'attività lavorativa oltre l'età di riferimento prevedendo il computo dei contributi versati dopo i 65 anni nel calcolo delle prestazioni e inducendo così un ravvicinamento tra l'età di pensionamento effettiva e l'età di riferimento. Nella previdenza professionale, invece, l'obbligo legale di versare accrediti di vecchiaia termina con il raggiungimento dell'età di riferimento. Nei loro regolamenti gli istituti di previdenza possono però prevedere la possibilità di prorarre la previdenza in caso di proseguimento dell'attività lavorativa (v. art. 33b LPP).

2.1.2 Età di riferimento unica a 65 anni per donne e uomini

- L'età di riferimento è armonizzata a 65 anni per le donne e per gli uomini nel primo e nel secondo pilastro.
- Un'età di riferimento superiore ai 65 anni è ingiustificata.
- L'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni migliora le rendite LPP delle donne.

Attualmente l'età ordinaria di pensionamento è fissata a 64 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini.³⁴ Per la previdenza professionale valgono le stesse età; nei loro regolamenti, tuttavia, gli istituti di previdenza possono prevedere età diverse (v. cap. 2.1.3.1).

L'età di pensionamento è il parametro fondamentale nella previdenza per la vecchiaia. Essa determina il momento a partire dal quale una persona ha diritto a una rendita senza riduzioni (come nel caso dell'anticipazione) né supplementi (nel caso del rinvio). L'età di pensionamento segna di principio anche la fine dell'obbligo contributivo generale tanto per l'AVS quanto per la previdenza professionale. Rappresenta anche l'età limite fino alla quale può essere percepita una rendita dell'AI. Ma l'importanza dell'età di pensionamento si estende anche oltre la previdenza per la vecchiaia. Tocca in particolare i rapporti con il mondo del lavoro. L'età di pensionamento comporta spesso la fine del rapporto di lavoro, sebbene non vi sia obbligatoriamente un nesso diretto tra la riscossione delle prestazioni di vecchiaia e la cessazione dell'attività lavorativa. Per le persone disoccupate, rappresenta la fine del diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Spesso è determinante anche per i piani

³⁴ Dall'introduzione dell'AVS nel 1948 l'età di pensionamento degli uomini è sempre stata di 65 anni. Quella delle donne, invece, è stata modificata a più riprese. All'inizio anch'essa era fissata per principio a 65 anni. Tuttavia, se il marito aveva 65 anni, per il versamento della rendita per coniugi bastava che la donna ne avesse compiuti 60. Nel 1957 l'età di pensionamento delle donne è stata ridotta a 63 e nel 1964 a 62 anni. Nel 1979, nell'ambito delle misure di consolidamento della 9a revisione dell'AVS, l'età minima delle donne per la rendita per coniugi è stata portata a 62 anni. In occasione della 10a revisione dell'AVS, l'età di pensionamento delle donne è stata innalzata in un primo tempo (nel 2001) a 63 e in un secondo tempo (nel 2005) a 64 anni. Con l'11a revisione dell'AVS, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di aumentarla a 65 anni.

sociali. La modifica dell'età di pensionamento nell'AVS comporta dunque non poche ripercussioni anche in altri ambiti.

Considerate le esigenze di flessibilizzazione in relazione al pensionamento e la necessità di mantenere un'età di pensionamento che garantisca il diritto di percepire le prestazioni di vecchiaia senza riduzioni né supplementi, l'avamprogetto propone di sostituire l'espressione «età ordinaria di pensionamento» con «età di riferimento». Questa modifica di ordine terminologico permette inoltre di meglio distinguere l'aspetto della riscossione delle prestazioni da quello dell'attività professionale. Infatti, l'età di riferimento determina il momento del versamento delle prestazioni di vecchiaia e non coincide necessariamente con il momento dell'uscita dal mercato del lavoro. L'età di riferimento prevista è di 65 anni per gli uomini come per le donne, nel primo come nel secondo pilastro. Essa fissa anche il momento in cui è necessario un coordinamento con gli altri ambiti e con le altre assicurazioni sociali.

2.1.2.1 Argomenti a favore dell'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni

Nelle riflessioni sulla fissazione dell'età di riferimento occorre tener conto da un lato dell'evoluzione demografica e dall'altro anche di aspetti legati alla politica sociale e al mercato del lavoro. Oggi esiste un importante divario tra il momento della riscossione delle prestazioni di vecchiaia e il momento effettivo in cui le persone smettono di lavorare. Per le donne questa differenza è ancora più evidente. Infatti, l'età media dell'uscita definitiva del mercato del lavoro è di 64,1 anni per gli uomini e di 62,6 anni per le donne, e quindi non corrisponde all'età prevista dalla legge. L'armonizzazione dell'età di riferimento punta anzitutto ad avvicinare il più possibile l'età media effettiva dell'uscita dal mercato del lavoro ai 65 anni. Questo obiettivo presuppone che occorre dare ai lavoratori la possibilità di rimanere sul mercato del lavoro se possibile fino a 65 anni e, per chi volesse e potesse, anche oltre. Di per sé, l'innalzamento dell'età di riferimento per le donne a 65 anni non basta a garantire il ravvicinamento dell'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro all'età di riferimento. In effetti, devono assolutamente essere migliorate anche le condizioni quadro, segnatamente con una politica delle famiglie che aiuti a conciliare lavoro e vita privata, favorendo l'entrata precoce delle donne sul mercato del lavoro e offrendo loro la possibilità di mantenere un tasso di attività sufficiente per una crescita professionale. Un aumento dell'età di riferimento oltre i 65 anni per tutti sarebbe iniquo, considerata la situazione attuale sul mercato del lavoro. Come emerso dall'analisi del mercato del lavoro effettuata nel contesto dei lavori preparatori³⁵, infatti, la politica del personale delle imprese in favore dei lavoratori anziani presenta ancora delle lacune, nonostante l'elevato tasso di occupazione di questi ultimi. Questa soluzione non riscuote consensi nemmeno tra le imprese stesse e oltretutto i lavoratori stentano a rimanere sul mercato del lavoro fino a 65 anni e oltre. Perciò, è proposta l'uniformazione dell'età di riferimento per le donne e per gli uomini al livello attualmente già previsto per gli uomini. Per far sì che i lavoratori possano continuare a lavorare fino all'età di riferimento e, potendo e volendo, anche oltre, le condizioni di pensionamento vanno rese più flessibili. La flessibilizzazione consentirà anche di

³⁵ *Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung*, op. cit.

tenere meglio conto dei bisogni individuali degli assicurati e della loro reale situazione sul mercato del lavoro (v. cap. 2.1.3).

L'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni corrisponde altresì all'evoluzione reale che si constata in alcuni istituti di previdenza, che l'hanno già realizzata nei loro regolamenti. In effetti, per il 18 % delle donne assicurate nell'ambito della previdenza professionale, l'età di pensionamento regolamentare è già fissata a 65 anni. Nell'ambito della previdenza professionale, l'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni comporterà per le donne un aumento dell'aver di vecchiaia e quindi un miglioramento della rendita compreso tra il 4 e il 5 %. Questo miglioramento è ascrivibile al prolungamento del processo di risparmio.

2.1.2.2 Aumento graduale dell'età di riferimento per le donne a 65 anni

Per dar modo agli assicurati di pianificare con sufficiente anticipo la loro previdenza ed evitare di stravolgere i loro piani previdenziali, occorrono disposizioni transitorie che prevedano un aumento graduale dell'età di riferimento. Il progetto prevede dunque di aumentare di due mesi all'anno l'età di riferimento per le donne sia nella LAVS sia nella LPP dai 64 anni attuali fino al raggiungimento dei 65 anni. L'aumento inizierà al più presto un anno dopo l'entrata in vigore della presente modifica, sicché l'età di 65 anni prevista per le donne verrà raggiunta dopo un periodo transitorio di sei anni.

L'età di riferimento sarà innalzata per gradi come segue:

Tabella 2-1

Aumento graduale dell'età di riferimento a 65 anni

Anno	Età di riferimento
Entrata in vigore della modifica	64 anni
+ 1 anno	64 anni e 2 mesi
+ 2 anni	64 anni e 4 mesi
+ 3 anni	64 anni e 6 mesi
+ 4 anni	64 anni e 8 mesi
+ 5 anni	64 anni e 10 mesi
+ 6 anni	65 anni

Contrariamente a quanto previsto nell'ambito della 10a revisione dell'AVS e dei due progetti elaborati per l'11a revisione, le disposizioni transitorie non prevedono aliquote di riduzione attenuate in caso di riscossione anticipata della rendita. Si è infatti constatato che tale soluzione rappresenta un incentivo all'anticipazione della rendita. Infatti, dopo lo spirare delle disposizioni transitorie della 10a revisione dell'AVS, che per le prime annate toccate dall'aumento dell'età di pensionamento da 63 a 64 anni prevedeva un'aliquota di riduzione del 3,4 % invece del 6,8 %, la quota di donne che optano per l'anticipazione della rendita è scesa dal 27,4 all'11,4 % assestandosi praticamente allo stesso livello degli uomini, che si situa al 10,4 %.

2.1.2.3

Ripercussioni finanziarie dell'aumento dell'età di riferimento

La Tabella 2-2 illustra le ripercussioni finanziarie dell'aumento dell'età di riferimento dell'AVS per le donne e ne descrive l'evoluzione (riduzione delle uscite e aumento delle entrate da contributi) supponendo che la presente modifica entri in vigore nel 2019 e l'età di riferimento per le donne aumenti di due mesi ogni anno.

Tabella 2-2

Impatto dell'aumento dell'età di riferimento per le donne a 65 anni

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Uscite	Entrate	Totale
2019	0	0	0
2020	- 139	6	-145
2021	- 276	19	-295
2022	- 409	34	-444
2023	- 573	47	-620
2024	- 719	63	-783
2025	- 901	83	-984
2026	-1 056	99	-1'155
2027	-1 110	130	-1'240
2028	-1 117	141	-1'258
2029	-1 139	115	-1'254
2030	-1 110	103	-1'213

Nella previdenza professionale obbligatoria, l'aumento dell'età di riferimento prolunga il periodo di alimentazione dell'ave di vecchiaia LPP e protrae di un anno la copertura in caso di invalidità. Le corrispondenti ripercussioni finanziarie potrebbero manifestarsi, a seconda delle disposizioni regolamentari dell'istituto di previdenza, in un aumento dell'ave di vecchiaia determinante per il calcolo delle prestazioni per superstiti e in caso di invalidità e anche nel prolungamento di un anno del versamento di prestazioni di invalidità nel caso in cui, secondo il regolamento applicabile, al raggiungimento dell'età di riferimento tali prestazioni vengono convertite in prestazione di vecchiaia.³⁶ Sul piano finanziario, questi spostamenti dovrebbero tuttavia passare quasi inosservati, ragion per cui si è rinunciato a quantificarli.

³⁶ Nella previdenza professionale obbligatoria, le prestazioni di invalidità non vengono convertite in prestazioni di vecchiaia al raggiungimento dell'età di riferimento. Tuttavia, la conversione è spesso prevista nei regolamenti degli istituti di previdenza.

2.1.3 Flessibilizzazione della riscossione della rendita

- L'assicurato può scegliere liberamente quando riscuotere la rendita di vecchiaia.
- La rendita può essere riscossa a partire dai 62 anni e rinviata fino ai 70 anni sia nel 1° che nel 2° pilastro.
- La rendita viene aumentata in caso di rinvio e ridotta in caso di anticipazione.
- È possibile passare gradualmente dalla vita professionale al pensionamento grazie alla riscossione parziale della rendita.

2.1.3.1 Normativa vigente

Le vigenti normative della LAVS e della LPP ammettono già un certo grado di flessibilità, che dovrà ora essere sviluppato. Nell'AVS, l'età minima per il pensionamento anticipato è fissata a 62 anni per le donne e 63 anni per gli uomini. Nella previdenza professionale, gli istituti di previdenza possono prevedere nel loro regolamento la possibilità di riscuotere una prestazione di vecchiaia a partire dai 58 anni³⁷. In caso di ristrutturazione aziendale o per motivi di sicurezza pubblica è ammessa anche un'età inferiore. Nell'AVS, la rendita può essere rinviata al massimo fino all'età di 70 anni. Nella previdenza professionale gli istituti di previdenza possono anch'essi prevedere un differimento fino a 70 anni e il versamento di ulteriori contributi su base volontaria, in caso di proseguimento dell'attività lucrativa. Nella realtà, circa il 60 % degli assicurati è oggi assoggettato a un regolamento di previdenza che consente di chiedere il pensionamento a partire dai 58 anni. Le possibilità di differimento e di pensionamento parziale sono invece ancora poco diffuse.

2.1.3.2 Descrizione del nuovo modello di riscossione flessibile della rendita

Per quanto riguarda l'AVS, la soluzione proposta presenta le seguenti caratteristiche:

- uomini e donne potranno entrambi riscuotere la rendita di vecchiaia con tre anni di anticipo al massimo, ossia a partire dai 62 anni. Rispetto alla normativa in vigore, la riscossione anticipata potrà essere chiesta un anno prima;
- contrariamente alla normativa in vigore, che consente l'anticipazione della rendita al compimento dei 62 o 63 anni per le donne e dei 63 o 64 anni per gli uomini, l'avamprogetto prevede la possibilità di anticipare la rendita di vecchiaia a partire da un mese qualsiasi;
- potrà essere chiesta la riscossione anticipata non soltanto della totalità della rendita, ma anche solo di una parte di essa, compresa tra il 20 e l'80 per cento. Si potrà quindi scegliere liberamente la percentuale di rendita che si desidera riscuotere anticipatamente, rinviando la riscossione della percentuale residua. L'assicurato potrà continuare a esercitare parallelamente un'attività

³⁷ Art. 1i cpv. 1 OPP2. Questo limite inferiore è stato fissato nell'ambito della 1a revisione della LPP.

lucrativa, sia in caso di anticipazione parziale, sia in caso di anticipazione della totalità della rendita;

- sarà prevista la possibilità di cumulare una frazione di rendita di invalidità o una rendita vedovile con una percentuale di rendita di vecchiaia;
- le regole applicabili al calcolo della rendita anticipata cambieranno: nel calcolo si terrà conto della mancanza di anni di contribuzione rispetto all'età di riferimento. La durata di contribuzione dell'avente diritto non corrisponderà quindi più a quella degli assicurati della sua classe di età e non sarà più considerata completa. In compenso l'obbligo contributivo sarà abolito per le persone senza attività lucrativa che riscuotono anticipatamente la totalità della rendita;
- i contributi versati tra la data dell'anticipazione e l'età di riferimento e dopo il raggiungimento dell'età di riferimento potranno essere computati per aumentare la rendita di vecchiaia.

Le disposizioni legali che disciplinano il pensionamento nella previdenza professionale dovranno garantire a tutti gli assicurati una flessibilità analoga a quella prevista nel primo pilastro. I due sistemi saranno considerati in modo distinto soltanto negli aspetti in cui presentano differenze sostanziali, come ad esempio la stretta connessione tra il rapporto di lavoro concreto e il rapporto di previdenza o la rilevanza fiscale di certi fatti. Per quanto riguarda la LPP, le modifiche proposte con l'avamprogetto sono pertanto le seguenti:

- come per l'AVS, la nuova normativa prevede a livello di legge che tutti gli istituti di previdenza devono permettere ai loro assicurati di riscuotere anticipatamente le prestazioni di vecchiaia a partire dai 62 anni. L'età minima aumenta dunque da 58 a 62 anni, ma sono previste eccezioni per situazioni particolari;
- gli istituti di previdenza devono offrire la possibilità di riscuotere le prestazioni di vecchiaia in almeno tre tappe. In caso di anticipazione deve però essere riscosso almeno il 20 % delle prestazioni di vecchiaia. Per la liquidazione in capitale, gli istituti di previdenza possono prevedere tre versamenti al massimo;
- anche la possibilità di rinviare la riscossione delle prestazioni fino ai 70 anni deve essere offerta a tutti, a patto che venga proseguita un'attività lucrativa in misura corrispondente;
- l'obbligo legale di contribuzione termina con il raggiungimento dell'età di riferimento. Gli istituti di previdenza possono prevedere nei loro regolamenti la possibilità di continuare a versare contributi fino alla cessazione dell'attività lucrativa o fino all'età di 70 anni al massimo, consentendo così un'ulteriore alimentazione dell'avere di vecchiaia.

Anticipazione e rinvio potranno anche essere combinati, tanto nell'AVS quanto nella previdenza professionale.

2.1.3.3

Riscossione parziale della rendita

Nell'AVS, la vigente normativa non prevede la possibilità di anticipare o rinviare solo una parte della rendita di vecchiaia. Sia le imprese sia gli assicurati manifestano però di frequente il desiderio di un pensionamento meno brusco. Il pensionamento a tappe giova sia all'interessato, che ha modo di prepararsi meglio a questa nuova fase della vita, sia all'impresa, che può approfittare ancora per qualche anno delle conoscenze di un collaboratore e disporre di tempo a sufficienza per organizzare il suo avvicendamento.

Per venire incontro a questo desiderio di flessibilizzazione, sarà ora prevista la possibilità di anticipare o rinviare una parte (una percentuale) a scelta della rendita di vecchiaia. Dato che la riscossione parziale della rendita è volta a consentire un passaggio graduale dalla vita attiva al pensionamento, e che nell'arco di una settimana un giorno di lavoro corrisponde a una percentuale del 20 per cento, l'avamprogetto prevede che questa sia la percentuale minima che deve essere riscossa in caso di anticipazione. Analogamente, è proposta una percentuale massima dell'80 per cento, poiché è necessario stabilire un tetto massimo per poter operare la distinzione tra riscossione della totalità della rendita e riscossione parziale essendo prevista l'abolizione dell'obbligo contributivo in caso di riscossione della totalità della rendita. Nell'ipotesi di una combinazione tra anticipazione e posticipazione, tra i 62 e i 70 anni l'assicurato potrà chiedere una volta che la percentuale della rendita riscossa sia modificata. Potrà dunque esercitare questo diritto sia durante il periodo di anticipazione, sia durante il periodo di rinvio. Questa restrizione è intesa a garantire un minimo di semplicità e di efficacia nell'attuazione dell'AVS mantenendo nel contempo una duttilità sufficiente affinché si possa tener conto dei cambiamenti che possono avvenire nella situazione personale dell'assicurato.

Nella previdenza professionale obbligatoria, la vigente legge non prevede la riscossione parziale di prestazioni di vecchiaia, ma questa possibilità può essere prevista nei regolamenti degli istituti di previdenza. In futuro andrà riconosciuto a tutti gli assicurati un diritto alla riscossione parziale delle prestazioni di vecchiaia coordinato con la normativa AVS.

Concretamente, ogni istituto di previdenza dovrà offrire la possibilità di passare gradualmente dalla vita attiva al pensionamento in almeno tre tappe. In caso di anticipazione, alla prima tappa l'assicurato dovrà riscuotere almeno il 20 % delle prestazioni di vecchiaia. Nei loro regolamenti, gli istituti di previdenza potranno anche prevedere graduazioni più sottili per la riscossione della rendita e avranno ancora la possibilità di proporre agli assicurati il mantenimento della previdenza al livello del precedente guadagno assicurato (v. art. 33a LPP) e la protrazione del versamento dei contributi oltre l'età di riferimento (v. art. 33b LPP). Questa soluzione rende possibili molteplici combinazioni al di là della flessibilità minima garantita dalla legge.

In caso di ritiro parziale dalla vita attiva prima del raggiungimento dell'età di riferimento, l'assicurato deve poter scegliere liberamente se riscuotere anticipatamente le prestazioni di vecchiaia nella misura della riduzione dell'attività lavorativa. Dopo il raggiungimento dell'età di riferimento, invece, potrà rinviare soltanto la parte delle prestazioni di vecchiaia corrispondente all'aver di vecchiaia massimo che avrebbe potuto risparmiare in base alle disposizioni previste dal regolamento dell'istituto di previdenza e al salario assicurabile a quel momento. Dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento, il rinvio è dunque subordinato, come già oggi, al proseguimento dell'attività lucrativa. Data la complessità della questione e le molte costellazioni

che possono risulterne, il Consiglio federale deve avere la possibilità di emanare disposizioni d'esecuzione.

2.1.3.4 Riscossione della rendita prima dell'età di riferimento

2.1.3.4.1 Anticipazione della rendita AVS

In base al diritto vigente, l'anticipazione della rendita di vecchiaia riduce l'importo della rendita del 6,8 per cento per anno d'anticipazione (art. 56 cpv. 2 OAVS). Questa riduzione è determinata da due fattori: il prolungamento del periodo di riscossione della rendita e la perdita di contributi per l'assicurazione³⁸.

L'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni per tutti implica che si armonizzino anche le disposizioni sull'anticipazione della rendita. Uomini e donne potranno dunque riscuotere anticipatamente la loro rendita a partire dai 62 anni; gli uomini potranno quindi anticipare la rendita di un ulteriore anno rispetto a oggi. Come previsto sinora, la rendita o percentuale di rendita AVS anticipata dovrà essere decurtata applicando un'aliquota di riduzione attuariale. La riduzione operata corrisponde a un rimborso scaglionato dell'anticipo concesso sulla rendita di vecchiaia. In definitiva, si tratta di garantire all'assicurato la stessa prestazione cumulata, sia che anticipi la rendita sia che la riscuota all'età di riferimento. Le regole attuariali applicate nell'AVS seguono a tal fine il principio di neutralità dei costi per l'assicurazione e per coloro che usufruiscono della possibilità di anticipazione. Con l'aumento della speranza di vita, le aliquote di riduzione attuariale vigenti devono essere abbassate, prendendo come base l'anno 2020. I nuovi tassi sono riportati nella tabella seguente. Il Consiglio federale provvederà all'adeguamento nell'ambito della modifica dell'OAVS (art. 56 OAVS).

Tabella 2-3

Nuove aliquote di riduzione attuariale in caso di anticipazione della rendita AVS, in percentuale

Anticipazione	1 anno	2 anni	3 anni
Riduzione	4,1	7,9	11,4

Come l'anticipazione della totalità della rendita, anche l'anticipazione di una percentuale di rendita potrà essere chiesta a partire dai 62 anni. In questo caso, durante il periodo di anticipazione l'assicurato potrà aumentare una volta la percentuale riscossa, prima di dover percepire la rendita intera. Se un assicurato ha deciso ad esempio di anticipare il 30 per cento della propria rendita a 62 anni, a 63 potrebbe aumentarla di 20 punti percentuali e quindi chiedere la totalità della rendita a 64 o a 65 anni.

In caso di anticipazione parziale, la riduzione attuariale toccherà soltanto la percentuale di rendita anticipata. Le percentuali anticipate successivamente subiranno una riduzione inferiore, mentre le parti di rendita non anticipate non subiranno riduzioni

³⁸ Oggi l'obbligo contributivo cessa a 65 anni compiuti anche se l'assicurato riscuote una rendita anticipata. In genere, coloro che anticipano la riscossione della rendita versano contributi come assicurati non attivi. Questi contributi sono di importo inferiore rispetto a quelli che avrebbero dovuto versare come assicurati attivi.

attuariali. La parte anticipata sarà calcolata in base al periodo di contribuzione effettivo al momento dell'anticipazione. Se la percentuale riscossa verrà aumentata durante il periodo di anticipazione, per limitare l'onere amministrativo la rendita sarà calcolata sulle stesse basi applicate al momento della prima anticipazione, modificando soltanto l'aliquota di riduzione attuariale. Al raggiungimento dell'età di riferimento la rendita sarà ricalcolata tenendo conto dei contributi versati durante il periodo di anticipazione e, come già previsto dal diritto vigente, dell'importo delle rendite precedentemente riscosse.

Contrariamente all'attuale normativa, invece, le rendite per superstiti che succedono a una rendita o parte di rendita di vecchiaia anticipata non saranno toccate dalla riduzione attuariale. Queste rendite devono infatti essere considerate separatamente dalla rendita di vecchiaia, affinché non dipendano dalle decisioni dell'avente diritto a quest'ultima.

2.1.3.4.2 Anticipazione delle prestazioni di vecchiaia nella previdenza professionale

I principi validi per l'AVS vengono ripresi nella LPP. L'anticipazione della totalità della rendita presuppone però la cessazione dell'attività lucrativa presso il datore di lavoro il cui istituto di previdenza versa la rendita. Questa condizione non impedisce tuttavia di proseguire l'attività presso un altro datore di lavoro o di riprenderla in seguito presso il medesimo datore di lavoro. Se viene riscossa una rendita prima dell'età di riferimento, l'aliquota di conversione viene ridotta in base a principi attuariali.

Secondo il diritto vigente, gli istituti di previdenza possono offrire ai propri assicurati la possibilità di operare riscatti supplementari per compensare la riduzione della rendita in caso di riscossione anticipata della prestazione di vecchiaia. I riscatti supplementari versati sono deducibili dal reddito imponibile. Ne consegue che questa possibilità può essere un incentivo a cessare anticipatamente l'attività lavorativa. Per differire il momento del ritiro dalla vita attiva e attenuare gli incentivi fiscali al pensionamento anticipato, l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale sarà innalzata da 58 a 62 anni entro un periodo transitorio di cinque anni. Le eccezioni previste dalla vigente legislazione, che consentono ai lavoratori anziani di beneficiare del pensionamento anticipato prima dei 58 anni, saranno mantenute. Le eccezioni riguardano i casi di ristrutturazione aziendale e di licenziamento di massa o determinate categorie professionali che per ragioni di sicurezza pubblica possono lavorare soltanto fino a una certa età e non possono essere occupati altrove dal datore di lavoro. In rapporto con l'età flessibile di pensionamento dovrà inoltre essere introdotta una nuova eccezione. Questa riguarda regolamentazioni pensionistiche speciali, finanziate collettivamente, fondate ad esempio su un contratto collettivo di lavoro. L'aumento dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia nella previdenza professionale dai 58 ai 62 anni non rimette dunque in discussione le possibilità di pensionamento flessibile finanziate collettivamente attualmente previste, ad esempio, nell'edilizia (pensionamento anticipato a partire dai 60 anni).³⁹

³⁹ Gli accordi di questo tipo non devono essere toccati dall'innalzamento dell'età minima di pensionamento anche perché altrimenti l'adeguamento potrebbe ripercuotersi sull'AI.

Il Consiglio federale adoterà un disciplinamento adeguato per coloro che hanno già effettuato acquisti supplementari per compensare la riduzione delle prestazioni di vecchiaia implicata dalla riscossione anticipata (art. 1b dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPP 2]⁴⁰) prima dell'entrata in vigore della presente modifica.

2.1.3.4.3 Obbligo contributivo durante il periodo di anticipazione e impatto sulla rendita

Nell'AVS, l'anticipazione della rendita non ha attualmente alcun influsso sull'obbligo contributivo. L'obbligo cessa alla fine del mese in cui l'assicurato raggiunge l'età ordinaria di pensionamento. (art. 3 cpv. 1 LAVS). Spesso le persone interessate non capiscono per quale ragione debbano continuare a versare contributi soltanto in virtù del fatto che sono domiciliate in Svizzera, anche se percepiscono già la rendita e hanno terminato la vita attiva. L'incomprensione è ulteriormente aggravata dal fatto che i contributi versati non vengono considerati nel calcolo della rendita. L'avamprogetto prevede pertanto l'abolizione dell'obbligo di versare contributi all'AVS, all'AI e alle IPG nel periodo di anticipazione della rendita per le persone non attive che riscuotono anticipatamente la totalità della rendita di vecchiaia. Attualmente il contributo minimo annuo è di 392 franchi, il contributo massimo di 19 600 franchi (art. 28 cpv. 1 OAVS). Il nuovo regime consente inoltre di garantire la parità di trattamento tra i pensionati domiciliati in Svizzera e i pensionati domiciliati all'estero, i quali possono percepire la rendita anticipata senza sottostare all'obbligo contributivo. L'abolizione dell'obbligo contributivo interesserà anche i cittadini dell'UE che hanno raggiunto i 62 anni e percepiscono una rendita intera da uno Stato membro (v. cap. 5.2.5.4).

Le persone che invece anticipano soltanto una parte della rendita saranno ancora assoggettate all'obbligo contributivo fino al compimento dell'età di riferimento. Infatti, occorre partire dal principio che in caso di anticipazione parziale l'assicurato continua a esercitare un'attività lucrativa.

La conseguenza dell'abolizione dell'obbligo contributivo sarà che nel calcolo della rendita di vecchiaia si terrà conto dell'accorciamento della carriera lavorativa. Quindi, contrariamente a quanto previsto dal disciplinamento attuale, l'avamprogetto tiene conto dell'accorciamento della carriera lavorativa in caso di anticipazione della totalità della rendita e nel calcolo della rendita considera anche la mancanza di anni contributivi fino all'età di riferimento. Un anno di anticipazione comporterà dunque una corrispondente riduzione del periodo contributivo, con conseguente riduzione del 2,27 per cento della rendita AVS. Di conseguenza, la rendita anticipata sarà calcolata in base al periodo contributivo effettivo, che sarà quindi di 41 anni se la rendita è anticipata di tre anni, di 42 se è anticipata di due anni e di 43 se è anticipata di un anno. Il periodo contributivo sarà completo, vale a dire di 44 anni come sinora, se l'assicurato avrà sempre versato i contributi fino a 65 anni. Se l'assicurato ha versato contributi negli anni di gioventù⁴¹, questi contributi non potranno sopperire alle lacune contributive che risultano dall'anticipazione. Il computo di tali contributi

⁴⁰ RS 831.441.1

⁴¹ Ossia i contributi versati dall'assicurato anteriormente al 1° gennaio successivo al compimento dei 20 anni.

contraddirebbe infatti l'abolizione dell'obbligo contributivo, la quale ha per conseguenza una riduzione della rendita. È prevista un'eccezione a questa regola per i redditi medio-bassi (v. cap. 2.1.4). Di contro, i periodi contributivi totalizzati negli anni di gioventù potranno servire a colmare lacune risalenti al periodo precedente l'anticipazione della rendita AVS.

Tuttavia, se l'assicurato continuerà a esercitare un'attività lucrativa nonostante l'anticipazione della totalità della rendita AVS, i periodi di contribuzione compiuti potranno servire a colmare le lacune contributive dovute all'anticipazione se i redditi realizzati durante tale periodo ammonteranno almeno al 50 per cento del reddito medio determinante.⁴² I contributi versati dopo l'età di riferimento permetteranno dal canto loro di colmare le lacune sorte nella carriera contributiva, se il reddito dell'assicurato ammonterà almeno al 25 per cento del reddito annuo medio determinante. Nei casi in cui i limiti richiesti non saranno raggiunti, i contributi versati potranno essere considerati per aumentare la rendita di vecchiaia fino a concorrenza della rendita massima (v. cap. 2.1.3.6).

Le condizioni appena descritte saranno applicabili anche agli assicurati che optano per una riscossione parziale della rendita.

In un primo momento, quindi, la rendita AVS sarà calcolata tenendo conto dei contributi mancanti fino all'età di riferimento. Al raggiungimento di tale età, sarà ricalcolata considerando i contributi versati nel periodo compreso tra l'anticipazione e il raggiungimento dell'età di riferimento, sempre che siano adempiute le condizioni previste.

Nella previdenza professionale, l'obbligo contributivo continuerà a sussistere anche in caso di riscossione anticipata di una parte della prestazione di vecchiaia, a patto che l'assicurato rimanga assoggettato, in base al salario percepito, alla previdenza obbligatoria. Questi assicurati continueranno così ad alimentare il loro avere di vecchiaia con un conseguente aumento delle relative prestazioni. Gli stessi principi varranno anche in caso di riscossione anticipata della totalità della prestazione di vecchiaia se successivamente l'assicurato ricomincia a esercitare un'attività lucrativa presso l'ultimo o un altro datore di lavoro.

2.1.3.4.4 Riperussioni finanziarie dell'abolizione dell'obbligo contributivo

Nel 2030, l'abolizione dell'obbligo contributivo in caso di riscossione anticipata della totalità della rendita comporterà per l'AVS minori entrate pari a 8 milioni di franchi, mentre i miglioramenti delle rendite comporteranno uscite supplementari per 30 milioni di franchi (in base all'indice dei prezzi 2013). Per l'AI e le IPG, la riduzione delle entrate ammonterà, rispettivamente, a 1,3 e 0,5 milioni di franchi.

⁴² Secondo l'art. 29^{quater} LAVS, il reddito annuo medio determinante si compone dei redditi risultanti da un'attività lucrativa, degli accrediti per compiti educativi e degli accrediti per compiti assistenziali.

2.1.3.5 Riscossione della rendita dopo l'età di riferimento

Il disciplinamento attuale sul rinvio della rendita AVS oltre l'età di pensionamento (in futuro: età di riferimento) di 65 anni e fino ai 70 anni sarà mantenuto. Infatti, una possibilità di protrazione oltre i 70 anni non appare opportuna, poiché non sembra corrispondere a un bisogno sentito da molti. La novità rispetto al regime attuale consiste invece nella possibilità di rinviare parzialmente la rendita. Gli assicurati potranno quindi scegliere liberamente quale percentuale di rendita desiderano riscuotere e se continuare a lavorare rimandando a più tardi la riscossione della parte residua della rendita. Durante il periodo di posticipazione, prima di riscuotere la totalità della rendita potranno chiedere una sola volta la modifica della percentuale di rendita posticipata. Si potrà ad esempio optare per il rinvio del 75 per cento della rendita di vecchiaia, quindi ridurre tale percentuale (passando p.es. dal 75 % al 40 %) a 67 anni e infine riscuotere la rendita intera a 68, 69 o 70 anni. Come previsto attualmente, la rendita o percentuale di rendita rinviata aumenterà in ragione del corrispettivo attuariale delle prestazioni non riscosse durante il periodo di rinvio. Dato che a certe condizioni i contributi versati tra l'età di riferimento e i 70 anni potranno in futuro essere considerati, in quel periodo gli interessati potranno chiedere alla loro cassa di compensazione, una volta sola, di ricalcolare la rendita.

Come nel caso dell'anticipazione della rendita di vecchiaia, le rendite per superstiti non subiranno un adeguamento attuariale neppure in caso di rinvio. In altri termini, le rendite per superstiti che succedono a una rendita di vecchiaia rinviata non aumenteranno in ragione del corrispettivo attuariale della prestazione non riscossa. Questo disciplinamento non riguarda invece le rendite per figli versate contemporaneamente e in proporzione alla rendita di vecchiaia rinviata, le quali seguiranno il destino della rendita principale dalla quale dipendono e beneficeranno dunque dell'aumento attuariale conseguente al rinvio della rendita principale.

I tassi di aumento attuariale in caso di rinvio saranno anch'essi adeguati alla speranza di vita nel 2020, come previsto per le aliquote di riduzione in caso di anticipazione. Il Consiglio federale provvederà al loro adeguamento nell'ambito della modifica dell'OAVS (art. 55^{ter} OAVS).

Tabella 2-4

Nuovi tassi di aumento in caso di rinvio della rendita AVS, in percentuale

	1 anno	2 anni	3 anni	4 anni	5 anni
Aumenti	4,4	9,1	14,2	19,7	25,7

Le possibilità di rinvio nella previdenza obbligatoria secondo la LPP dovranno essere adeguate sulla base del nuovo regime AVS. Per promuovere la continuazione dell'attività lavorativa oltre l'età di riferimento, ma anche per ragioni di natura fiscale, il rinvio della rendita sarà tuttavia subordinato alla continuazione dell'attività lucrativa, poiché la previdenza professionale e i relativi privilegi fiscali devono essere riservati alle persone che continuano effettivamente a lavorare. In caso di rinvio non sarà previsto alcun obbligo contributivo, per non creare deterrenti all'occupazione dei lavoratori anziani. Gli organi paritetici a capo dei singoli istituti di previdenza avranno ancora la possibilità di decidere se prevedere nei loro regolamenti la possibilità di versare contributi.

2.1.3.6 **Computo dei contributi e soppressione della franchigia nell'AVS**

Secondo il diritto vigente, i pensionati AVS che esercitano un'attività lucrativa continuano a versare contributi anche dopo aver raggiunto l'età ordinaria di pensionamento di 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. Ma i contributi versati oltre questo limite d'età non vengono più considerati nel calcolo della rendita; di conseguenza, la continuazione dell'attività lucrativa non comporta attualmente aumenti di rendita. I pensionati attivi professionalmente possono però dedurre, secondo il regime vigente, una franchigia di 1400 franchi mensili o 16 800 franchi annui, sulla quale non devono versare contributi AVS.

Questi due principi saranno entrambi modificati: in futuro i contributi versati sul reddito dell'attività lucrativa dopo l'età di riferimento saranno considerati nel calcolo della rendita. Aumenteranno il reddito annuo medio determinante⁴³, andando ad aumentare la rendita fino al raggiungimento della rendita massima, che continuerà a valere come limite. Potranno inoltre essere considerati per sopperire a eventuali lacune contributive.

Sull'altro fronte, l'attuale franchigia dovrà essere abolita, in modo da consentire l'inclusione dei contributi AVS versati dai pensionati che esercitano un'attività lucrativa nel calcolo della rendita. I pensionati ultrasessantacinquenni che lavorano ancora potranno però invocare la franchigia prevista già oggi in caso di salario annuo inferiore a 2300 franchi (stato: 2013)⁴⁴. Se invece i pensionati ancora attivi non lavorano durevolmente a tempo pieno, in certi casi versano soltanto i contributi previsti per le persone che non esercitano un'attività lucrativa⁴⁵.

La possibilità di migliorare la rendita vale sia per i pensionati che rinviando la totalità della rendita, sia per coloro che ne rinviando soltanto una certa percentuale e continuano accessoriamente a lavorare a tempo parziale. Possono essere colmate soltanto le lacune sorte tra il 1° gennaio dell'anno successivo al compimento dei 20 anni e il 31 dicembre dell'anno antecedente il raggiungimento dell'età di riferimento.

Dopo l'età di riferimento, per avere il diritto di colmare eventuali lacune contributive, l'assicurato deve conseguire un reddito corrispondente almeno al 25 % del salario annuo medio determinante. Se raggiunge questo limite può tra l'altro colmare anche lacune sorte in seguito a un'eventuale anticipazione della rendita.

I contributi versati dopo il raggiungimento dell'età di riferimento vengono considerati in ogni caso nella determinazione del reddito annuo medio determinante. L'assicurato ha quindi la possibilità di aumentare la propria rendita fino al raggiungimento della rendita massima.

In sostanza, il computo dei contributi giova a tutti gli assicurati che presentano lacune contributive o non raggiungono il massimo del reddito medio annuo determinante (stato 2013: fr. 84 240). Può dunque beneficiare di questo disciplinamento sia chi consegue un reddito elevato, che ha accumulato lacune contributive ad esempio durante gli studi o soggiorni all'estero, sia chi consegue un reddito medio-basso e non raggiunge il limite di reddito annuo determinante che dà diritto alla rendita

⁴³ Il reddito annuo medio determinante AVS corrisponde al reddito medio soggetto a contributi AVS realizzato tra l'età di 21 anni e l'inizio della riscossione della rendita, compresi gli accrediti per compiti educativi o assistenziali.

⁴⁴ Art. 14 cpv. 5 LAVS in combinazione con l'art. 34d cpv. 1 OAVS.

⁴⁵ Art. 28^{bis} OAVS in combinazione con l'art. 28 OAVS.

massima. Il nuovo disciplinamento è dunque pensato in particolare per le persone che in considerazione della loro situazione finanziaria possono anche trarne un effettivo vantaggio.

2.1.3.6.1 Ripercussioni finanziarie del computo dei contributi e della soppressione della franchigia

In seguito alla soppressione della franchigia, in avvenire i pensionati dovranno versare contributi anche sui redditi da attività lucrativa inferiori a 1400 franchi mensili, rispettivamente a 16 800 franchi annui. Ciò comporterà, per chi esercita un'attività lucrativa dipendente, un onere aggiuntivo massimo, a titolo di contributi AVS/AI/IPG (contributo del lavoratore), pari a circa 865 franchi l'anno. Per gli indipendenti che conseguono un reddito superiore a 68 400 franchi (limite superiore della tavola scalare decrescente), l'onere aggiuntivo si aggirerà attorno ai 1600 franchi l'anno.

Tabella 2-5

Ripercussioni della soppressione della franchigia sugli assicurati

Contributi AVS/AI/IPG del lavoratore	Dipendenti	Indipendenti (reddito superiore a fr. 68 400)
Onere contributivo aggiuntivo annuo (massimo)	865 franchi	1600 franchi

Per l'AVS, la soppressione della franchigia prevista per i pensionati comporterà maggiori entrate, mentre i miglioramenti delle rendite creeranno uscite supplementari. Nel 2030 le maggiori entrate per l'AVS ammonteranno a 309 milioni di franchi, a fronte di maggiori uscite per 122 milioni (in base all'indice dei prezzi 2013). Per l'AI e le IPG le maggiori entrate ammonteranno, rispettivamente, a 52 e 18 milioni di franchi.

2.1.3.7 Ripercussioni finanziarie della flessibilizzazione della riscossione della rendita

La Tabella 2-6 illustra l'evoluzione nel tempo delle ripercussioni finanziarie della flessibilizzazione della riscossione della rendita. L'evoluzione illustrata tiene conto delle seguenti misure: sul fronte delle uscite, il terzo anno di anticipazione, l'adeguamento delle aliquote di riduzione e di aumento in caso di anticipazione o rinvio della rendita e i miglioramenti delle rendite mediante i contributi aggiuntivi versati; sul fronte delle entrate, l'abolizione dell'obbligo contributivo, anche durante il terzo anno di anticipazione aggiunto, e la soppressione della franchigia per i pensionati ultrasessantacinquenni che esercitano un'attività lucrativa.

Ripercussioni della flessibilizzazione della riscossione della rendita per l'AVS

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Uscite	Entrate	Totale
2019	26	216	-191
2020	47	224	-178
2021	92	222	-130
2022	128	218	-90
2023	165	218	-53
2024	193	215	-22
2025	227	209	18
2026	217	207	10
2027	237	188	49
2028	244	187	56
2029	226	223	3
2030	196	244	-48

Nella previdenza professionale l'ammontare delle prestazioni sarà adeguato secondo principi attuariali in funzione delle prestazioni anticipate o rinviate (v. art. 14 AP-LPP), sicché per gli istituti di previdenza non dovrebbero risultarne né perdite né guadagni.

2.1.3.8 Questioni peculiari dell'AVS**2.1.3.8.1 Ripartizione dei redditi conseguiti durante il matrimonio**

L'avamprogetto mantiene gran parte dei principi attualmente applicati per la ripartizione dei redditi conseguiti dai coniugi durante gli anni civili di matrimonio. Questi redditi saranno dunque ripartiti e attribuiti in parti uguali a ciascuno dei coniugi all'insorgere del secondo evento assicurato. Contrariamente ad oggi, invece, la riscossione anticipata della totalità o di una percentuale della rendita non comporterà più la ripartizione dei redditi. Questo cambiamento è motivato dal fatto che le rendite anticipate rappresentano soltanto un anticipo sulla prestazione alla quale l'assicurato avrà diritto al raggiungimento dell'età di riferimento. I redditi saranno così ripartiti nei casi seguenti:

- quando entrambi i coniugi raggiungono l'età di riferimento;
- quando un coniuge vedovo raggiunge l'età di riferimento;
- in caso di divorzio, oppure
- quando entrambi i coniugi hanno diritto a una rendita dell'assicurazione per l'invalidità o quando uno dei coniugi vi ha diritto e l'altro raggiunge l'età di riferimento.

Questo sistema consente di tenere più ampiamente conto dei periodi contributivi totalizzati durante gli anni civili di matrimonio. Saranno infatti soggetti a ripartizione i redditi realizzati tra il 1° gennaio dell'anno successivo al compimento dei 20 anni e il 31 dicembre dell'anno antecedente il raggiungimento dei 65 anni da parte del coniuge più anziano.

Se uno dei coniugi percepisce una rendita di invalidità, il secondo evento assicurato insorge quando l'altro coniuge raggiunge l'età di riferimento.

I periodi contributivi totalizzati oltre l'età di riferimento non saranno soggetti alla divisione dei redditi, poiché, essendo reciproca, in determinate situazioni la ripartizione dei redditi conseguiti da uno dei due oltre l'età di riferimento potrebbe comportare conseguenze indesiderate sulla rendita dell'altro coniuge, segnatamente nel caso in cui l'attività esercitata fosse soltanto accessoria.

2.1.3.8.2 Limitazione delle rendite

Attualmente, la somma delle due rendite per coniugi ammonta al massimo al 150 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia se entrambi i coniugi hanno diritto a una rendita di vecchiaia o uno dei coniugi ha diritto a una rendita di vecchiaia e l'altro a una rendita dell'assicurazione per l'invalidità (art. 35 cpv. 1 LAVS). Questa regola non cambierà. Dato che la vigente legislazione non ammette il versamento di una percentuale della rendita di vecchiaia, sono però necessarie tre precisazioni:

- nel caso in cui entrambi i coniugi abbiano chiesto l'anticipazione di una percentuale della rendita di vecchiaia, se ciascuna delle rendite individuali supera il tetto massimo determinante per il rispettivo assicurato, le due rendite dovranno essere ridotte in proporzione alla loro quota-parte alla somma delle rendite non ridotte. Il tetto massimo dipende sia dalla durata di contribuzione di ciascun coniuge sia dalla percentuale di rendita più elevata. Se le durate di contribuzione dei coniugi sono diverse, occorrerà, come sinora, determinare la durata di contribuzione ponderata; quindi, sulla base della percentuale di rendita più elevata, sarà calcolato il limite massimo dell'importo che può essere versato ai coniugi.⁴⁶ Se uno dei due o entrambi aumentano la percentuale di rendita riscossa, il limite sarà ricalcolato sulla base della nuova percentuale più elevata;
- nei casi misti, in cui uno dei coniugi percepisce una rendita di vecchiaia e l'altro una frazione di rendita dell'assicurazione invalidità più una percentuale anticipata della rendita di vecchiaia, la rendita di invalidità combinata con la percentuale di rendita di vecchiaia costituirà un'unica rendita. Le regole di limitazione attualmente vigenti per i casi in cui è versata una rendita di invalidità rimarranno applicabili anche dopo la riforma;
- nel caso in cui ognuno dei coniugi percepisce una rendita parziale dell'assicurazione invalidità completata da una percentuale di rendita di vecchiaia, le due rendite dell'assicurazione invalidità saranno limitate tra loro

⁴⁶ Per esempio, se un assicurato riscuote anticipatamente il 40 % della propria rendita e la moglie il 60 % della sua, e il periodo contributivo di entrambi è completo (scala 44), la somma delle due rendite non potrà superare il 60 % del 150 % della rendita massima, la quale equivarrà a $0,6 \times 1,5 \times 2340 = 2106$ franchi.

verso l'alto secondo le regole attualmente in vigore, mentre le due rendite di vecchiaia anticipate saranno limitate secondo i principi descritti sopra nel primo dei tre casi.

Come sinora, prima di dedurre l'importo della riduzione dovuta all'anticipazione o di aggiungere il supplemento dovuto al rinvio della rendita di vecchiaia, occorrerà sempre verificare se le rendite debbano essere limitate.

Il Consiglio federale stabilirà le modalità di calcolo del tetto massimo nell'OAVS.

2.1.3.9 Coordinamento con le altre assicurazioni sociali

2.1.3.9.1 Rendite di vecchiaia e rendite di invalidità

Secondo il diritto vigente, gli assicurati invalidi non sono più considerati tali dal momento in cui iniziano a riscuotere una rendita AVS, ma al più tardi al compimento dei 65 anni.

Secondo l'avamprogetto, sarà possibile cumulare una rendita parziale AI con una parte di rendita AVS fino al raggiungimento dell'età di riferimento. Con questa soluzione si intende consentire alle persone con problemi di salute che non possono più mettere a frutto la loro capacità di guadagno residua sul mercato del lavoro di completare la rendita AI con una parte di rendita AVS senza perdere il diritto alla rendita AI. Le due prestazioni combinate non devono superare l'importo della rendita di vecchiaia intera corrispondente.

L'assicurato che compie questa scelta non viene privato del proprio statuto di invalido, nonostante riceva una parte di rendita AVS contemporaneamente alla rendita AI. Fino all'età di riferimento, il diritto alle prestazioni sarà dunque esaminato in base alle disposizioni dell'assicurazione invalidità, mentre in seguito sarà determinato in base al regime AVS. Come oggi, i diritti acquisiti continueranno a essere garantiti. Per distinguere la rendita di invalidità dalla rendita di vecchiaia, quest'ultima sarà determinata con le basi di calcolo dell'AVS.

Nella previdenza professionale obbligatoria, la coesistenza parallela di prestazioni di vecchiaia e di prestazioni di invalidità nel primo pilastro non incide sul diritto alle prestazioni, poiché nel primo pilastro la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia non intacca il diritto alla rendita di invalidità. Nondimeno, occorre risolvere alcuni problemi di coordinamento, ad esempio per determinare in quale misura un istituto di previdenza possa ancora, nell'ambito del calcolo del sovraindennizzo, computare un reddito residuo da attività lucrativa presumibilmente ancora realizzabile, oppure computare la rendita anticipata dell'AVS ed eventualmente della previdenza professionale. Allo stato attuale il Consiglio federale ha già facoltà di emanare prescrizioni per impedire indebiti profitti (v. art. 34a LPP). Si avvarrà di questa competenza per adottare le opportune disposizioni.

Nel secondo pilastro, invece, il vigente diritto ammette già la coesistenza parallela di prestazioni di vecchiaia e di invalidità. Le rendite di invalidità della previdenza professionale obbligatoria, ad esempio, continuano a essere versate anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile; esse sono concepite come prestazioni a vita e non vengono convertite in prestazioni di vecchiaia. Le rendite di invalidità della LPP vengono coordinate con altre prestazioni pensionistiche dello stesso genere e con uguale funzione e, prima del raggiungimento dell'età di riferimento, con i redditi da

attività lucrative ancora realizzati o ragionevolmente esigibili. Questo sistema serve a impedire che i beneficiari di rendite ricevano in conclusione prestazioni più elevate del reddito che conseguirebbero senza invalidità.

2.1.3.9.2 Rendite di vecchiaia e rendite vedovili

Come la rendita di invalidità, anche la rendita vedovile potrà essere completata anticipando una percentuale della rendita di vecchiaia. La legislazione attuale non permette neanche in questo caso il cumulo delle prestazioni. Se l'avente diritto soddisfa contemporaneamente le condizioni per l'ottenimento di una rendita vedovile e di una rendita di vecchiaia, gli viene corrisposta soltanto la rendita più elevata. Con l'introduzione della possibilità di anticipare parte della rendita di vecchiaia, sarà possibile percepire due prestazioni diverse, la cui somma non dovrà tuttavia superare l'importo della rendita di vecchiaia intera corrispondente. Questa misura è intesa a sopperire alle difficoltà di reinserimento incontrate dai beneficiari di rendite vedovili sul mercato del lavoro per ragioni di età e a compensare la riduzione della rendita vedovile dall'80 al 60 per cento dell'importo della rendita di vecchiaia.

Quanto al supplemento del 20 per cento attualmente accordato alle vedove e ai vedovi beneficiari di una rendita AVS, in caso di cumulo con la rendita vedovile esso non sarà computato alla parte anticipata di rendita di vecchiaia. Infatti, tanto il supplemento del 20 per cento quanto la rendita vedovile fanno parte delle prestazioni a favore dei superstiti. La soluzione è dunque intesa a evitare il versamento simultaneo di prestazioni che coprono lo stesso rischio.

2.1.3.9.3 Rendite di vecchiaia e prestazioni complementari

Quando siano adempite anche le altre condizioni, il godimento di una rendita di vecchiaia dà di principio diritto all'ottenimento di prestazioni complementari. Secondo il vigente ordinamento, le rendite corrisposte vengono considerate come reddito nel calcolo delle prestazioni complementari. In caso di anticipazione della totalità della rendita secondo l'articolo 40 LAVS, è computata come reddito la rendita anticipata ridotta (v. art. 15a OPC-AVS/AI). Questa disposizione è mantenuta in caso di anticipazione della totalità della rendita, ma deve essere adeguata per quanto riguarda la riscossione anticipata di una percentuale di rendita. Infatti, la perdita di reddito dovuta alla futura possibilità di anticipare anche solo una percentuale esigua della rendita potrebbe essere compensata tramite le prestazioni complementari. Un simile risultato sarebbe contrario allo scopo della flessibilizzazione del pensionamento, che è quello di migliorare la conciliazione tra l'attività lucrative e il ritiro dal mondo del lavoro. Per impedire questo risultato aberrante, è proposta la seguente modifica: in caso di anticipazione parziale della rendita, nell'ambito del calcolo della prestazione complementare non sarà computata come reddito la percentuale di rendita riscossa, bensì la totalità della rendita ridotta. Dalle persone che smettono di lavorare ci si aspetta dunque che riscuotano anticipatamente la totalità della rendita. Nei casi di cumulo, nei quali viene versata contemporaneamente una rendita dell'assicurazione di invalidità o una rendita per superstiti dell'AVS, sono necessari correttivi che il Consiglio federale disciplinerà nei dettagli (v. commento all'art. 11 cpv. 1^{ter} LPC).

In caso di rinvio parziale della rendita, nel calcolo della prestazione complementare non sarà computata la rendita effettivamente percepita ma la totalità della rendita (senza supplemento). Benché questi casi dovrebbero essere rari, occorre impedire che una persona possa rinviare la rendita soltanto in parte sfruttando le prestazioni complementari per compensare la differenza rispetto alla totalità della rendita.

2.1.3.9.4 Rendite di vecchiaia e indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione

Secondo l'attuale normativa, l'assicurato ha diritto in particolare alle indennità di disoccupazione se non ha ancora raggiunto l'età pensionabile AVS e non percepisce una rendita AVS. Questa regola sarà ancora applicabile agli assicurati che optano per l'anticipazione della totalità della rendita. Di contro, l'anticipazione parziale della rendita non sopprimerà il diritto alle indennità di disoccupazione. In effetti, se durante il periodo di anticipazione continua a esercitare un'attività lucrativa, l'assicurato versa anche contributi all'assicurazione disoccupazione. Di conseguenza, deve poter rimanere assicurato per l'attività lucrativa residua. L'avamprogetto prevede dunque di mantenere il diritto alle indennità di disoccupazione in caso di anticipazione parziale. Ciò nonostante, per evitare un sovraindennizzo, la percentuale della rendita AVS anticipata sarà dedotta dalle indennità di disoccupazione, alla stregua delle prestazioni di vecchiaia del secondo pilastro.

Nell'assicurazione contro la disoccupazione, l'anticipazione parziale o totale delle prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale non comporta la soppressione del diritto all'indennità. Se e nella misura in cui sussiste il diritto a un'indennità in virtù delle disposizioni sull'assicurazione disoccupazione, le prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale sono dedotte dall'indennità di disoccupazione (art. 18c LADI⁴⁷).

2.1.3.9.5 Rendite di vecchiaia e prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni

I lavoratori sono obbligatoriamente affiliati all'assicurazione contro gli infortuni (art. 1a LAINF). L'assicurazione termina di principio allo spirare del 30° giorno susseguente a quello in cui cessa il diritto almeno al semisalaro (art. 3 cpv. 2 LAINF). L'attuale articolo 22 LAINF dispone che la rendita di invalidità dell'assicurazione infortuni non può più essere riveduta dal mese in cui l'avente diritto riceve una rendita di vecchiaia dell'AVS, ma al più tardi dal momento in cui lo stesso raggiunge l'età di pensionamento secondo l'articolo 21 LAVS. L'articolo 22 LAINF è in vigore in questa versione dal 1° gennaio 2012, data dell'entrata in vigore della modifica del 17 giugno 2011 della LAVS (miglioramento dell'esecuzione). Quindi, le rendite non sono più rivedute se si può presumere che l'avente diritto ha definitivamente abbandonato la vita attiva. Questo disciplinamento sarà mantenuto.

⁴⁷ Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS 837.0).

2.1.4 Anticipazione della rendita per le persone con redditi medio-bassi

- L'anticipazione della rendita è agevolata per le persone con redditi medio-bassi e una lunga carriera lavorativa.
- In caso di anticipazione, la loro rendita è ridotta di poco o non subisce alcuna riduzione.
- Questa misura è particolarmente favorevole alle donne.

2.1.4.1 Necessità di una regolamentazione

Dato che il pensionamento anticipato comporta una riduzione attuariale a vita delle prestazioni di vecchiaia dell'AVS e del secondo pilastro, una flessibilizzazione dell'età pensionabile fondata unicamente su principi attuariali limiterebbe considerevolmente l'accesso al pensionamento anticipato per le persone con redditi medio-bassi. Oggi, infatti, il pensionamento anticipato è più diffuso tra le categorie con i salari più elevati.⁴⁸ Se da un lato l'evoluzione demografica giustifica l'innalzamento dell'età di riferimento per le donne a 65 anni e gli incentivi a prolungare la vita attiva, per le persone che fanno parte delle categorie sociali meno privilegiate è necessario prevedere una contropartita sotto forma di trattamento particolare.

In realtà, l'aumento della speranza di vita non interessa allo stesso modo tutte le categorie sociali. Uno studio condotto in Svizzera sulla mortalità differenziale⁴⁹ rileva un divario di due anni tra la speranza di vita delle persone senza formazione e quella delle persone che possiedono un'istruzione terziaria. È risaputo che le persone senza formazione o poco qualificate appartengono generalmente alla fascia a basso reddito della popolazione. Spesso si tratta di persone che hanno iniziato a lavorare in giovane età. In rapporto alla speranza di vita media a 65 anni, questi due anni di differenza rappresentano una riduzione del 10 % del volume delle rendite. Nell'ambito del pensionamento anticipato, l'applicazione esclusiva di principi attuariali basati sulla speranza di vita media della popolazione non è giustificata per questa categoria di persone. Di conseguenza, con la soluzione proposta si intende migliorare l'accesso alla riscossione della rendita per le persone a basso reddito prima del raggiungimento dell'età di riferimento. La soluzione proposta sarà applicabile anche a persone il cui reddito si situa appena al di sopra della soglia prevista per le prestazioni complementari all'AVS e all'AI (redditi medio-bassi).

2.1.4.2 Descrizione del modello proposto

Il trattamento particolare proposto nell'avamprogetto consente di tener conto della speranza di vita inferiore delle persone con redditi medio-bassi e che hanno iniziato a lavorare in giovane età. Essendo prevista per una categoria di persone ben precisa,

⁴⁸ Per es. settore bancario e assicurativo, pubblica amministrazione, settore dell'informazione e della comunicazione.

⁴⁹ P. Wanner, *Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005*, rapporto di ricerca n. 10/12, 2012.

consente di migliorare sensibilmente l'importo della rendita AVS in caso di anticipazione. Peraltro, il miglioramento previsto non sarà esclusivamente a carico dell'assicurazione, ma si baserà anche sul principio stesso di assicurazione, poiché i beneficiari contribuiranno al miglioramento con i contributi versati negli anni di gioventù. Per di più, dato che questa categoria di persone tende a essere meno longeva, il volume delle rendite da loro percepite durante la vecchiaia è inferiore al volume che corrisponderebbe alla speranza di vita media. La regolamentazione proposta è destinata in particolare alle donne, il cui reddito è spesso inferiore, alle soglie del pensionamento, a quello degli uomini.

Il disciplinamento proposto, i cui costi stimati nel 2030 si aggirano attorno ai 390 milioni di franchi, comprende le persone con un reddito massimo di circa 50 000 franchi (ossia 3,5 volte la rendita minima annua AVS, pari a fr. 49 140). Il riferimento all'importo annuo minimo della rendita AVS è stato scelto affinché gli importi evolvano parallelamente all'adeguamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari (v. art. 33^{ter} LAVS).

Questo disciplinamento si basa sui seguenti due principi:

- computo dei contributi versati negli anni di gioventù.⁵⁰ Secondo l'ordinamento vigente, questi contributi sono presi in considerazione nel calcolo della rendita AVS soltanto per colmare eventuali lacune contributive. Non hanno invece alcun effetto se il periodo di contribuzione in Svizzera è completo, vale a dire se copre l'intero arco di tempo compreso tra i 21 anni e l'età di riferimento (o del pensionamento anticipato). Il presente avamprogetto prevede di considerare questi contributi in caso di anticipazione della rendita AVS per compensare la riduzione della rendita dovuta agli anni contributivi mancanti fino ai 65 anni (v. cap. 2.1.3.4.3). Avrà diritto alla compensazione di un anno contributivo mancante chi avrà versato contributi per almeno dodici mesi tra il 1° gennaio successivo al compimento dei 17 anni e il 31 dicembre dell'anno che precede il compimento dei 21 anni. Potranno essere compensati in questo modo tre anni al massimo, che saranno computati in funzione dei redditi (espressi in multipli della rendita annua minima secondo l'articolo 34 capoverso 5 LAVS, affinché gli importi considerati evolvano seguendo l'evoluzione dei prezzi e dei salari);
- applicazione di un'aliquota di riduzione attuariale ridotta, che tiene conto della minore longevità delle persone a basso reddito ipotizzando una differenza di un anno e mezzo rispetto alla speranza di vita media. I destinatari del trattamento particolare potranno dunque beneficiare di un'aliquota di riduzione attuariale ridotta in caso di anticipazione a 62 o 63 anni e non subiranno alcuna riduzione attuariale in caso di anticipazione a 64 anni.

⁵⁰ Si tratta dei contributi versati tra il 1° gennaio successivo al compimento dei 17 anni e il 31 dicembre dell'anno che precede il compimento dei 21 anni.

Graduazione degli anni di gioventù in funzione dei redditi

Fino a un reddito massimo equivalente a ... volte l'importo annuo minimo della rendita di vecchiaia secondo l'art. 34 cpv. 5 LAVS	Numero massimo di anni di gioventù computabili
2,5 [fr. 35 100]	3 (36 mesi di contribuzione)
3 [fr. 42 120]	2 (24 mesi di contribuzione)
3,5 [fr. 49 140]	1 (12 mesi di contribuzione)

Per la riduzione della rendita, il trattamento particolare prevede l'applicazione delle aliquote seguenti:

Tabella 2-8

Aliquote di riduzione ridotte, in percentuale

Età di riscossione della rendita di vecchiaia	Aliquota di riduzione ridotta, in %	Aliquota di riduzione ordinaria, in %
62 anni	6,1	11,4
63 anni	2,1	7,9
64 anni	0,0	4,1

Esempio

Nell'esempio seguente, a un assicurato con un reddito di 32 400 franchi negli anni che precedono il pensionamento sono computati tre anni di gioventù e viene applicata un'aliquota di riduzione ridotta. Se riscuote la rendita di vecchiaia a 65 anni, l'assicurato ha diritto a una rendita non ridotta di 1778 franchi mensili (valore per il 2013). Nella tabella seguente sono indicati gli importi della rendita in caso di anticipazione a 64, 63 e 62 anni e le differenze in franchi rispetto agli importi calcolati con la riduzione attuariale ordinaria della rendita.

Età	Rendita con riduzione attuariale ordinaria	Rendita con aliquota di riduzione ridotta	Differenza
65 anni	1778 (senza riduzione)	1778 (senza riduzione)	-
64 anni	1662	1778 (senza riduzione)	116
63 anni	1555	1738	183
62 anni	1456	1664	207

2.1.4.3 Cerchia dei beneficiari

La cerchia dei beneficiari è costituita da persone attive a reddito medio-basso prima del pensionamento che hanno iniziato a lavorare in giovane età e quindi hanno una speranza di vita inferiore alla media.

Per poter beneficiare del trattamento particolare, l'assicurato dovrà aver versato contributi all'AVS tra il 1° gennaio successivo al compimento dei 17 anni e il 31 dicembre dell'anno che precede il compimento dei 21 anni. La definizione di reddito medio-basso si basa sulla struttura dei salari in Svizzera, secondo la quale la mediana del salario mensile delle persone con basso livello di istruzione occupate a tempo pieno equivale a 4600 franchi. Esiste un notevole divario tra la mediana del salario

maschile (fr. 5000) e quella del salario femminile (fr. 4300).⁵¹ Per confronto, la mediana del salario mensile delle persone con livello di istruzione elevato è di 11 000 franchi. Nei settori in cui si concentrano tendenzialmente i salari più bassi⁵², le mediane si situano tra i 3400 e i 5200 franchi. Quindi, è lecito supporre che la soluzione proposta andrà a beneficio delle categorie a reddito medio-basso fino a un salario annuo di circa 50 000 franchi.

Siccome il modello proposto è destinato alle persone che hanno iniziato a lavorare in giovane età e che conseguono un reddito modesto pur avendo un grado di occupazione elevato, devono essere previsti criteri filtro affinché la cerchia dei beneficiari non si estenda a persone che percepiscono salari bassi perché lavorano a tempo ridotto. Poiché l'AVS non dispone di dati sul grado di occupazione, questo non può essere preso direttamente come criterio. Per controllare statisticamente il grado di occupazione, si è dunque scelto di far capo ai tre criteri filtro seguenti:

- definizione di un reddito minimo e massimo: per avere il diritto di beneficiare del trattamento particolare, l'assicurato dovrà aver lavorato nei dieci anni precedenti il pensionamento e in tale periodo aver versato contributi all'AVS per almeno cinque anni su un reddito da attività lucrativa pari come minimo a 1,5 volte (fr. 21 060) e come massimo a 3,5 volte (fr. 49 140) la rendita minima prevista all'articolo 34 cpv. 5 LAVS⁵³;
- definizione di un divario massimo tra i dieci migliori anni di contribuzione AVS e i dieci anni prima del pensionamento; il rapporto tra i due periodi non deve essere superiore a 1,5, al fine di impedire un'errata valutazione della situazione finanziaria precedente la riscossione della rendita. Questo filtro consente inoltre di scoraggiare comportamenti opportunistici consistenti nel ridurre il grado di occupazione per sfruttare le possibilità offerte dal nuovo trattamento particolare per le persone con redditi medio-bassi;
- computo del reddito del partner o del coniuge nella valutazione della situazione economica precedente il pensionamento: questo reddito, sommato a quello della persona che riscuote anticipatamente la rendita, non deve essere superiore al doppio dell'importo massimo previsto. Questa soluzione impedisce che nella cerchia dei beneficiari rientrino anche persone a basso reddito che fanno parte di nuclei familiari che godono comunque di condizioni finanziarie agiate. La definizione di partner comprende sia i partner registrati sia i conviventi.

Inoltre, al Consiglio federale sarà attribuita la competenza di disciplinare il diritto al trattamento particolare della soluzione per le persone che non adempiono la condizione relativa alla durata minima dell'attività lucrativa prima del pensionamento poiché sono disoccupate, giunte alla fine del diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o colpite da un'incapacità lavorativa. Spesso, infatti, le persone che perdono il posto poco prima dell'età pensionabile stentano a trovare un nuovo impiego e quindi rischiano di ritrovarsi disoccupate per un lungo periodo o addirittura di esaurire il diritto alle prestazioni

⁵¹ UST, *Indagine sulla struttura dei salari in Svizzera*, 2010.

⁵² Industria manifatturiera, edilizia, settore alberghiero, ristorazione e commercio al dettaglio, UST, *Indagine sulla struttura dei salari in Svizzera*, 2010.

⁵³ Per consentire l'adeguamento degli importi considerati all'evoluzione dei prezzi e dei salari, essi sono espressi come rapporto rispetto alla rendita minima prevista all'art. 34 cpv. 5 LAVS.

dell'assicurazione disoccupazione. Queste persone non devono dunque essere escluse dalla cerchia dei beneficiari se le restanti condizioni sono adempite.

2.1.4.4 Riperussioni finanziarie

Il disciplinamento proposto andrebbe a beneficio di circa 5000 persone l'anno⁵⁴. Le uscite supplementari ammonterebbero a circa 390 milioni di franchi nel 2030.

I costi menzionati si intendono come costi a termine. Infatti, saranno meno elevati all'entrata in vigore della riforma per poi aumentare progressivamente, in corrispondenza del numero di nuovi beneficiari di rendite che beneficiranno del trattamento particolare, e raggiungere il limite indicato al momento in cui il sistema coprirà un'intera generazione di beneficiari di rendite.

Questo disciplinamento consente di compensare meglio l'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni per le donne, che rappresentano il 70-80 % dei beneficiari.

La Tabella 2-9 illustra le riperussioni finanziarie dell'anticipazione e del computo degli anni di gioventù per i redditi medio-bassi.

Tabella 2-9

Riperussioni del trattamento particolare in caso di anticipazione della rendita

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Uscite
2019	162
2020	260
2021	304
2022	307
2023	322
2024	326
2025	342
2026	345
2027	361
2028	365
2029	383
2030	388

⁵⁴ La stima del numero di possibili beneficiari non tiene conto del criterio del reddito del nucleo familiare, poiché tale criterio non può essere stimato. La cerchia dei beneficiari effettivi potrebbe dunque comprendere un numero inferiore di individui.

2.2

Adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP e misure compensative

- L'aliquota minima di conversione è adeguata alla speranza di vita e alle performance basse dei mercati finanziari.
- L'aliquota minima di conversione è progressivamente ridotta dal 6,8 al 6 per cento sull'arco di quattro anni.
- L'aumento del capitale di risparmio permette di mantenere il livello delle rendite LPP.
- Il Fondo di garanzia LPP interviene nel caso delle persone che non hanno più abbastanza tempo per aumentare nella misura necessaria il loro capitale di risparmio.
- La deduzione di coordinamento è ridefinita in modo da migliorare la previdenza dei lavoratori a basso reddito, occupati a tempo parziale o che hanno più datori di lavoro.
- Le aliquote degli accrediti di vecchiaia sono modificate in modo da eliminare l'aumento dei costi previdenziali dei lavoratori oltre i 55 anni.

L'aliquota di conversione è utilizzata per calcolare l'importo della rendita della previdenza professionale. In generale, si applica nei piani con primato dei contributi basati sull'alimentazione di un avere di vecchiaia e quindi all'assicurazione obbligatoria secondo la LPP. L'aliquota di conversione determina l'entità della rendita annua ovvero stabilisce come dividere l'avere di vecchiaia per stabilire le rendite annuali. Supponiamo che, al termine della carriera lavorativa, un assicurato disponga di un avere di 500 000 franchi. Se l'aliquota di conversione ammonta al 6,8 per cento, egli riceverà una rendita annua di 34 000 franchi ($500\,000 \text{ fr.} \times 6,8 : 100$).

Per la parte obbligatoria della previdenza professionale, la legge stabilisce un'aliquota minima di conversione. Per il 2013, l'aliquota minima è del 6,85 per cento per gli uomini all'età di 65 anni e del 6,8 per cento per le donne all'età di 64 anni. Dal 2014, l'aliquota minima di conversione ammonterà al 6,8 per cento sia per gli uomini che per le donne. Per la parte sovraobbligatoria della previdenza professionale, la fissazione dell'aliquota di conversione è di competenza dell'organo supremo (paritetico) degli istituti di previdenza.

I due parametri fondamentali considerati per il calcolo dell'aliquota di conversione sono la speranza di vita e il tasso d'interesse tecnico. La determinazione di questi parametri si scontra ad alcune difficoltà, insite in particolare nel materiale statistico e finanziario a disposizione e nelle proiezioni per il futuro.

Il tasso di interesse tecnico su cui si basa l'aliquota di conversione proposta dalla riforma fa riferimento al rendimento atteso dagli istituti di previdenza per gli anni a venire, con un margine per consentire la costituzione di accantonamenti tecnici e per finanziare i costi connessi alle rendite da versare. La definizione del tasso di interesse tecnico presenta tuttavia alcune difficoltà, dato che il futuro andamento dei mercati finanziari è incerto. Nel corso dell'ultimo decennio, gli istituti di previdenza non hanno potuto realizzare il rendimento del 5 per cento circa previsto nel calcolo dell'aliquota di conversione attualmente vigente (6,8 % per uomini e donne dal 2014 in poi). I tassi di interesse stagnano ancora a livelli molto bassi (le obbligazioni della Confederazione a 7 anni hanno attualmente un rendimento dello 0,73 %, stato a

giugno 2013). Essendo estremamente difficile prevedere i rendimenti realizzabili a medio e lungo termine, ci si deve basare su una serie di ipotesi.

Affinché queste ipotesi risultino il più possibile esatte, è necessario basarsi sui principali indicatori di performance degli ultimi anni. Nella tabella seguente sono riportati i valori o le stime della performance secondo l'Indice Credit Suisse delle casse pensioni, l'ASIP (Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza), dell'UFAS (basati dal 2004 sulla Statistica delle casse pensioni), gli indici Pictet LPP-25 Plus e LPP 93 e il rendimento delle obbligazioni della Confederazione a 7 anni. Nel periodo in esame non è mai stato raggiunto un rendimento medio del 5 %.

Tabella 2-10

Valori di performance, in percentuale

	Indice CS	ASIP	UFAS	LPP-25 Plus	LPP 93	Obbl. della Confed. a 7 anni
12.2000	2,6	1,1		1,5	3,1	3,4
12.2001	-4,2	-7,3		-0,2	-2,3	3,3
12.2002	-8,0	-10,6		-1,5	-1,7	1,9
12.2003	9,2	9,2		8,4	6,9	2,4
12.2004	4,5	4,2		5,6	4,8	2,1
12.2005	12,6	12,9	10,4	9,8	10,4	1,9
12.2006	6,6	6,5	6,0	4,5	3,9	2,5
12.2007	2,0	2,2	2,3	0,0	0,2	3,0
12.2008	-13,2	-15,6	-13,6	-11,5	-6,6	1,9
12.2009	10,9	11,8	10,0	13,7	9,6	1,6
12.2010	3,0	3,5	3,5	4,9	3,0	1,4
12.2011	-0,6	0,0	0,2	1,4	3,2	0,5
12.2012	7,2	7,8	6,7	8,0	5,9	0,3
Media (geom.) totale	2,3	1,6	2,9	3,2	3,0	2,0
Media (geom.) dal 2005	4,0	3,9		4,3	4,0	1,7
Media (geom.) dal 2005	3,3	3,3	2,9	3,6	3,6	1,6

Un valore equo per la performance media degli ultimi anni potrebbe essere individuato nel periodo a partire dall'inizio del 2005, poiché da quel momento in poi la crisi che aveva colpito i mercati azionari negli anni 2001 - 2003 era già stata superata ma gli indici non comprendevano ancora il boom verificatosi successivamente.

Se oltre a questi dati si considera anche l'evoluzione della speranza di vita, risulta ancor più evidente la necessità di un adeguamento dell'aliquota minima di conversione, perché altrimenti sarebbe mantenuto lo squilibrio tra le prestazioni minime previste dalla legge e il loro finanziamento. Una delle conseguenze di questo squilibrio consiste nel fatto che ingenera solidarietà indesiderate negli istituti, in particolare quelli che assicurano prestazioni di poco superiori al minimo legale. Gli assicura-

ti attivi devono fornire un finanziamento supplementare, sotto forma di riduzione del tasso di interesse corrisposto sul loro avere di vecchiaia oppure di contributi di risanamento, per garantire il pagamento delle prestazioni versate ai pensionati. D'altra parte, per gli istituti di previdenza che presentano una struttura d'età sfavorevole, ossia una proporzione relativamente elevata di pensionati rispetto agli assicurati attivi, diventa ancora più difficile finanziare le prestazioni tramite gli assicurati attivi.

Quanto all'adeguamento dell'aliquota minima di conversione, l'ipotesi su cui si basa è che a lungo termine gli istituti di previdenza riusciranno a realizzare con i loro investimenti un rendimento medio dell'ordine del 3,5-4 per cento, un'ipotesi realistica alla luce della situazione odierna. Considerando anche il margine necessario per costituire gli accantonamenti tecnici e finanziare i costi amministrativi connessi alle rendite versate, il presente avamprogetto propone di fissare l'aliquota minima di conversione al 6 per cento all'età di riferimento. Questo valore appare giustificato tanto alla luce delle basi attuariali utilizzate, quanto delle raccomandazioni della Camera svizzera degli esperti di casse pensioni. Nel fissare l'aliquota minima di conversione occorre considerare sia l'aspetto attuariale che quello politico. Adeguandola al 6 per cento la si porta a un livello che permette di evitare una redistribuzione poco trasparente degli averi della previdenza professionale tra gli assicurati attivi e i beneficiari di rendite.

Per quanto riguarda la riscossione delle prestazioni di vecchiaia anteriore o posteriore all'età di riferimento, il Consiglio federale avrà la facoltà di stabilire per via di ordinanza le aliquote di conversione corrispondenti.

Le disposizioni transitorie prevedono un periodo di 4 anni per l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione dal 6,8 al 6 per cento. Questa fase di transizione permetterà alle misure compensative (v. sotto) di produrre i primi effetti, ma, essendo relativamente breve, tiene anche conto della situazione degli istituti di previdenza. Le aliquote di conversione per questi 4 anni saranno stabilite nell'ordinanza. È prevista una riduzione di 0,2 punti percentuali all'anno. Fino a che l'età di riferimento delle donne non avrà raggiunto quella degli uomini, per le une e gli altri continueranno ad essere applicate aliquote di conversione diverse a parità d'età.

Sul fronte del finanziamento della previdenza professionale, l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione è la soluzione che consente di ripristinare una corretta applicazione del sistema di capitalizzazione. Il principio di capitalizzazione consiste nel costituire il capitale di riserva necessario per garantire il pagamento delle prestazioni sotto forma di rendita. Il capitale è costituito durante il periodo di attività dell'assicurato. Fino al suo esaurimento, esso viene collocato sui mercati finanziari e genera redditi. Per questa ragione la redditività del capitale è talvolta denominata il «terzo contribuente» (oltre all'assicurato e al datore di lavoro).

Date le incertezze legate all'aliquota di conversione minima, in particolare per quanto riguarda la futura evoluzione dei tassi di interesse, il Consiglio federale dovrebbe rivedere l'aliquota a scadenze più ravvicinate rispetto a oggi. Secondo le vigenti disposizioni della LPP, sottometta al Parlamento un rapporto ogni dieci anni per determinare l'aliquota degli anni successivi. Questo intervallo sarà ridotto a cinque anni.

2.2.1 Misure compensative

Per garantire il mantenimento del livello delle prestazioni LPP devono essere previste misure compensative. Senza queste misure, l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione al 6,0 per cento indurrebbe un calo del livello delle prestazioni dell'ordine del 12 per cento. Un calo di tale portata sarebbe inammissibile, dal momento che uno degli obiettivi principali della presente riforma consiste proprio nel garantire il mantenimento delle rendite assicurate al livello precedente. L'adeguamento dell'aliquota minima sarà dunque compensato a lungo termine con un'estensione del processo di risparmio e quindi del finanziamento della previdenza professionale. Le misure previste a tal fine sono descritte nei capitoli che seguono (v. cap. 2.2.1.1, 2.2.1.2 e 2.2.1.3).

2.2.1.1 Ridefinizione della deduzione di coordinamento

La prima misura per compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP consiste nel fissare la deduzione di coordinamento al 25 per cento del salario soggetto all'AVS.

Attualmente, la deduzione di coordinamento nella previdenza professionale obbligatoria corrisponde ai 7/8 della rendita di vecchiaia massima AVS (2013: fr. 24 570). La deduzione di coordinamento si applica integralmente e separatamente a ogni salario, a prescindere dal grado di occupazione. Quindi, a parità di salario, una persona che lavora per un solo datore di lavoro sarà assicurata in modo diverso da una persona che lavora per diversi datori di lavoro. Per esempio, se una persona lavora in due posti a metà tempo ciascuno, con due salari di 40 000 franchi (ossia in totale fr. 80 000), la deduzione di coordinamento fissa 24 570 franchi si applica a ognuno dei salari. La persona in questione avrà dunque due salari assicurati LPP di 15 430 franchi (fr. 40 000 – fr. 24 570), vale a dire un salario coordinato totale di 30 860 franchi. Se percepisse invece lo stesso salario da un unico datore di lavoro, il suo salario coordinato corrisponderebbe a 55 430 franchi.

La nuova regolamentazione consentirà di evitare gli inconvenienti che l'attuale deduzione di coordinamento a importo fisso causa ai lavoratori a tempo parziale, a basso reddito o con più datori di lavoro⁵⁵. A parità di salario complessivo, il salario coordinato sarà identico indipendentemente dal fatto che sia conseguito presso uno o più datori di lavoro: chi consegue un salario annuo AVS complessivo di 80 000 franchi avrà dunque sempre un salario coordinato LPP di 60 000 franchi (fr. 80 000 – 25 %) e beneficerà dunque di una migliore copertura assicurativa rispetto a oggi. La modifica del sistema migliorerà soprattutto la previdenza delle donne. La nuova regolamentazione porterà però anche in generale a un aumento del salario coordinato LPP, dato che la deduzione di coordinamento massima relativa all'importo massimo del salario assicurabile, pari a 84 240 franchi, ammonterà a 21 060 franchi. Con l'aumentare del salario coordinato aumenteranno anche gli accrediti di vecchiaia accreditati al conto di vecchiaia. Diverse casse pensioni hanno già introdotto una soluzione proporzionale di questo tipo (p. es. Pubblica: v. art. 20 cpv. 2 del regola-

⁵⁵ Circa il 7 % della popolazione attiva svolge due o più attività professionali diverse, e il 34,2 % della popolazione attiva che lavora a tempo parziale, tra cui soprattutto donne, che rappresentano una quota del 58,5 %, a fronte di un 13,8 % di uomini. Questa misura corrisponde dunque alle nuove realtà.

mento di previdenza del 15 giugno 2007 per gli impiegati e i beneficiari di rendite della Cassa di previdenza della Confederazione, RPIC; RS 172.220.141.1).

2.2.1.2 Aumento degli accrediti di vecchiaia

Gli accrediti di vecchiaia secondo la LPP sono calcolati annualmente in percentuale del salario coordinato. La seconda misura compensativa consiste nell'aumentare gli accrediti di vecchiaia versati complessivamente durante una carriera lavorativa completa in modo tale da garantire il livello delle prestazioni, tenuto conto della ridefinizione della deduzione di coordinamento. La graduazione degli accrediti in funzione dell'età viene lievemente livellata. La nuova graduazione elimina lo scatto contributivo per gli ultracinquantacinquenni, sopprimendo così l'aumento degli oneri previdenziali per questi assicurati rispetto ai lavoratori della fascia di età che va dai 45 ai 54 anni. Questo livellamento dovrebbe favorire l'impiego dei lavoratori anziani⁵⁶. La nuova graduazione prevista per gli accrediti di vecchiaia è la seguente:

Tabella 2-11

Accrediti di vecchiaia, in percentuale

Età	Aliquota attuale applicabile agli accrediti di vecchiaia, in %	Nuova aliquota applicabile agli accrediti di vecchiaia, in %
25-34	7,0	7,0
35-44	10,0	11,5
45-54	15,0	17,5
55-età di riferimento	18,0	17,5
Totale	500,0	535,0

La combinazione delle due misure (ridefinizione della deduzione di coordinamento e aumento degli accrediti di vecchiaia complessivi), insieme al primo pilastro, consentirà di raggiungere un tasso di sostituzione pari al 60 per cento del reddito, come previsto dalla Costituzione federale, nonostante la riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP.

2.2.1.3 Misure in favore della generazione di transizione

Le misure compensative a lungo termine sin qui descritte consentiranno di mantenere il livello delle prestazioni e quindi di compensare gli effetti dell'adeguamento dell'aliquota minima di conversione. Queste miglioreranno in special modo la previdenza degli assicurati giovani, visto il lungo periodo precedente il pensionamento, e delle persone con un reddito relativamente basso, il cui salario coordinato aumenterà considerevolmente grazie alla nuova regolamentazione della deduzione di coordi-

⁵⁶ D'altra parte, in seguito alla riduzione degli accrediti di vecchiaia per le persone che hanno superato i 54 anni, gli accrediti di vecchiaia per questa categoria di età non potranno più essere utilizzati per garantire il mantenimento del livello delle prestazioni. Questo compito dovrà essere adempiuto con le misure previste per la generazione di transizione (cap. 2.2.1.3).

namento. Per gli assicurati più anziani (la cosiddetta «generazione di transizione»), invece, le misure compensative a lungo termine non basteranno a mantenere il livello delle prestazioni, per cui sarà necessaria un'ulteriore misura. La generazione di transizione è composta dalle persone che all'entrata in vigore della riforma avranno compiuto il 40° anno d'età.

In base alla misura proposta, quando questi assicurati inizieranno a percepire la rendita, il loro avere di vecchiaia verrà aumentato con un versamento unico corrispondente all'importo necessario a mantenere invariato rispetto a oggi il valore nominale della rendita, nonostante l'applicazione della nuova aliquota di conversione. Dato che la legislazione attuale garantisce le prestazioni di vecchiaia soltanto all'età ordinaria di pensionamento, il versamento unico sarà concesso soltanto in caso di riscossione della rendita all'età di riferimento. Tuttavia, le prestazioni garantite all'età di riferimento continueranno a essere garantite anche agli assicurati che rinviano la riscossione della rendita. In tale contesto, si terrà adeguatamente conto della situazione particolare delle donne, che si trovano confrontate a un innalzamento dell'età di riferimento.

Il versamento unico è inteso come misura complementare, destinata a coprire la differenza residua. Dato che queste misure servono a garantire il livello delle rendite LPP precedente la riforma, il versamento unico non sarà concesso sulle parti delle prestazioni di vecchiaia riscosse sotto forma di capitale.

In linea di massima sono ipotizzabili due opzioni fondamentalmente diverse per finanziare questa misura:

- una soluzione «centralizzata», in cui le necessarie risorse finanziarie sarebbero gestite da un organismo centrale. Questo organismo sarebbe incaricato di versare i sussidi agli istituti di previdenza, i quali a loro volta li accrediterebbero all'avere di vecchiaia degli assicurati beneficiari. Per il finanziamento, i contributi necessari sarebbero prelevati presso gli istituti di previdenza assoggettati. Questa soluzione comporta dunque una forma di solidarietà;
- una soluzione «decentralizzata», che lascerebbe agli istituti di previdenza la facoltà di organizzarsi autonomamente per il finanziamento dei sussidi da accreditare all'avere di vecchiaia degli assicurati beneficiari.

A questo proposito, il Consiglio degli Stati ha accolto di recente un postulato che incarica il Consiglio federale di studiare come finanziare decentralmente i necessari ammortizzatori.⁵⁷

Il vantaggio principale di una soluzione centralizzata consiste nel fatto che consente di garantire il mantenimento del livello delle prestazioni. Infatti, la solidarietà che essa implica garantisce che ogni assicurato beneficiario possa effettivamente ricevere i sussidi necessari al mantenimento del livello delle prestazioni anteriore.

Una soluzione centralizzata può invece presentare lo svantaggio di sollecitare finanziariamente gli istituti di previdenza che non sono toccati dal problema dell'attuale aliquota di conversione troppo elevata, per esempio perché assicurano prestazioni del regime sovraobbligatorio e applicano il principio di imputazione.

⁵⁷ 13.3518 Po. Gutzwiller «Riforma LPP. Finanziamento decentrale della generazione di transizione».

La soluzione decentralizzata, invece, non sollecita finanziariamente tutti gli istituti, ma soltanto quelli che assicurano esclusivamente le prestazioni LPP oppure prestazioni di poco superiori. Non tutti questi istituti sarebbero però in grado di sostenere i costi del mantenimento del livello delle prestazioni, sia perché la struttura d'età non permette loro di ripercuotere i costi sugli assicurati attivi, sia perché il datore di lavoro non ha risorse sufficienti per effettuare i necessari conferimenti.

Il presente avamprogetto prevede pertanto una soluzione centralizzata. La funzione di organo centrale sarà attribuita al Fondo di garanzia LPP, che verserà i sussidi. Questi saranno finanziati secondo il sistema di ripartizione dei capitali di copertura attraverso contributi di tutti gli istituti di previdenza registrati. Questo approccio non è nuovo nel sistema del secondo pilastro, poiché oggi il Fondo di garanzia sovvenziona già gli istituti di previdenza che presentano una struttura d'età sfavorevole. Il Fondo dovrà semplicemente aumentare i contributi che riscuote attualmente presso gli istituti di previdenza.

La durata di questa misura sarebbe limitata a un periodo transitorio di circa 25 anni (il tempo che dovrà trascorrere affinché tutte le persone che avranno 40 anni o più al momento dell'entrata in vigore della riforma giungano al pensionamento). Gli istituti di previdenza potranno accollare agli assicurati e ai datori di lavoro i contributi da versare al Fondo di garanzia LPP.

Per calcolare il diritto ai sussidi, gli istituti che attuano l'assicurazione obbligatoria dovranno tenere due conti testimone per ciascun assicurato appartenente alla generazione di transizione.

Conto testimone «nuova LPP»

Con l'entrata in vigore della riforma, per la tenuta di questo conto testimone varranno criteri adeguati alle modifiche di legge, in particolare la nuova definizione del salario coordinato, i nuovi accrediti di vecchiaia e la nuova aliquota minima di conversione.

Conto testimone «vecchia LPP»

Dopo l'entrata in vigore della riforma, questo conto testimone continuerà a essere tenuto applicando gli attuali parametri, ossia la deduzione di coordinamento, l'aliquota di conversione e gli accrediti di vecchiaia oggi vigenti. Si dovrà tuttavia tener conto del progressivo aumento dell'età di riferimento delle donne.

Lo sdoppiamento del conto testimone comporterà un certo onere amministrativo supplementare per gli istituti di previdenza interessati, ma grazie ai mezzi tecnici oggi disponibili esso dovrebbe risultare piuttosto contenuto. Il conto testimone «vecchia LPP» dovrà essere tenuto fintanto che sarà attuata la misura in favore della generazione di transizione.

Quando si verificherà un evento assicurato per una persona appartenente alla generazione di transizione, l'istituto di previdenza dovrà determinare la rendita sulla base del conto testimone «vecchia LPP» e confrontarla con la rendita prevista dal regolamento (la rendita sulla base del conto testimone «nuova LPP» deve essere garantita). Se la prima è superiore alla seconda, la differenza sarà compensata all'assicurato attraverso un sussidio che il Fondo di garanzia LPP verserà all'istituto di previdenza. L'importo del sussidio corrisponderà al valore attuale della differenza tra le rendite, determinato dal Fondo secondo principi attuariali stabiliti in modo uniforme dal

Consiglio federale. Il sussidio potrà presentare una differenza rispetto all'importo necessario calcolato dall'istituto di previdenza secondo le proprie basi tecniche. In caso di libero passaggio non sarà versato alcun sussidio. Tuttavia, lo stato del conto testimone «vecchia LPP» dovrà essere comunicato al nuovo istituto di previdenza o di libero passaggio in vista dell'eventuale versamento di un sussidio al momento dell'insorgere dell'evento assicurato.

Per disciplinare tutti gli aspetti, prevalentemente di natura tecnica, il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza sul «Fondo di garanzia LPP» (OFG) quando e in che misura un istituto potrà chiedere i sussidi per la generazione di transizione

I seguenti esempi illustrano gli effetti delle misure compensative.

Effetti delle misure compensative per la generazione di transizione

Tabella 2-12

Esempi per un salario annuo AVS di 84 240 franchi⁵⁸

	Età all'entrata in vigore della riforma	Avere di vecchiaia a 65 anni			Rendita LPP a 65 anni		Complemento versato dal Fondo di garanzia LPP (versamento unico)	Miglioramento della rendita grazie al complemento
		Status quo	Con la riforma	Differenza	Status quo	Con la riforma ma senza complemento		
A	55 anni	298 350	301 509	3 159	20 288	18 091	36 621	+ 2 197
B	50 anni	298 350	312 039	13 689	20 288	18 722	26 091	+ 1 566
C	40 anni	298 350	329 063	30 713	20 288	19 744	9 068	+ 544
D	25 anni	298 350	338 013	39 663	20 288	20 281	-	-

La ridefinizione della deduzione di coordinamento consente di aumentare il salario coordinato LPP da 59 670 a 63 180 franchi. Nel caso di un assicurato che avesse 50 anni al momento dell'entrata in vigore della riforma (caso B), l' avere di vecchiaia aumenterebbe di 13 689 franchi al momento del pensionamento. Senza la riforma, la rendita di vecchiaia LPP ammonterebbe a 20 288 franchi (298 350 x 6,8 %). L'importo della rendita di vecchiaia LPP deve essere mantenuto a questo livello. A tal fine il Fondo di garanzia dovrà versare un complemento di 26 091 franchi ([312 039 + 26 091] x 6,0 % = 20 288).

⁵⁸ Questo importo corrisponde al salario annuo massimo assoggettato alla previdenza professionale obbligatoria (limite massimo 2013).

Esempi per un salario annuo AVS di 55 000 franchi

Età all'entrata in vigore della riforma	Avere di vecchiaia a 65 anni			Rendita LPP a 65 anni		Complemento versato dal Fondo di garanzia LPP (versamento unico)	Miglioramento della rendita grazie al complemento
	Status quo	Con la riforma	Differenza	Status quo	Con la riforma ma senza complemento		
A 55 anni	152 150	169 564	17 414	10 346	10 174	2 873	+ 172
B 50 anni	152 150	182 835	30 685	10 346	10 970	-	-
C 40 anni	152 150	204 610	52 460	10 346	12 277	-	-
D 25 anni	152 150	220 688	68 538	10 346	13 241	-	-

La ridefinizione della deduzione di coordinamento consente di aumentare il salario coordinato LPP da 30 430 a 41 250 franchi. Nel caso di un assicurato che avesse 50 anni al momento dell'entrata in vigore della riforma (caso B), l' avere di vecchiaia aumenterebbe di 30 685 franchi al momento del pensionamento. Senza la riforma, la rendita di vecchiaia LPP ammonterebbe a 10 346 franchi (152 150 x 6,8 %). L'importo della rendita di vecchiaia LPP deve essere mantenuto a questo livello. Il Fondo di garanzia non deve effettuare alcun versamento, poiché in questo caso la nuova rendita è più elevata.

Sul lungo periodo, la nuova regolamentazione della deduzione di coordinamento ha un maggiore effetto per i redditi modesti rispetto ai redditi più elevati. In altri termini, per i primi l'aumento dell' avere di vecchiaia è più importante rispetto ai secondi. Di conseguenza, i sussidi del Fondo di garanzia diventano più rapidamente superflui. La previdenza per i bassi redditi sarà dunque migliorata rispetto a oggi.

2.2.2

Ripercussioni finanziarie dell'adeguamento dell'aliquota di conversione LPP e delle misure compensative

Tabella 2-14

Costi effettivi⁵⁹ delle misure di compensazione

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Misure compensative a lungo termine		Misura compensativa in favore della generazione di transizione		Totale
	Ridefinizione della deduzione di coordinamento	Nuove aliquote degli accrediti di vecchiaia ⁶⁰	In milioni di franchi	In % della massa salariale coordinata	
2019	1380	910	60	0,03	2350
2020	1380	910	140	0,08	2430
2021	1390	920	230	0,13	2540
2022	1400	920	340	0,19	2660
2023	1400	930	340	0,19	2670
2024	1410	940	350	0,19	2700
2025	1410	950	360	0,19	2720
2026	1410	970	360	0,19	2740
2027	1410	980	360	0,19	2750
2028	1410	990	360	0,19	2760
2029	1410	1010	350	0,18	2770
2030	1410	1020	320	0,17	2750

I costi generati dalle misure a lungo termine si situano in tutti i casi tra 2,3 e 2,4 miliardi di franchi e con l'andar del tempo non mutano in modo sostanziale. Il lieve aumento è dovuto in parte al generale aumento della massa salariale coordinata e in parte a trasferimenti tra gruppi d'età. La situazione è invece diversa per quanto riguarda la misura di compensazione in favore della generazione di transizione. Il brusco aumento previsto tra il 2019 e il 2022 è legato al graduale adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP. A partire dal 2022 l'aliquota ammonterà al 6,0 %. Perciò, da quel momento l'aumento dei costi diventerà soltanto marginale.

⁵⁹ La riforma della previdenza per la vecchiaia comporta un adeguamento delle disposizioni concernenti le prestazioni della LPP e della base contributiva. Tuttavia, gli istituti di previdenza godono di una certa libertà nello strutturare le prestazioni e nel disciplinare il finanziamento. Devono però fornire in tutti i casi almeno le prestazioni previste dalla LPP (previdenza minima obbligatoria). Gran parte degli istituti di previdenza dispone però di piani di previdenza nel regime sovraobbligatorio. Molti istituti hanno dunque già ridotto l'aliquota di conversione, aumentato gli accrediti di vecchiaia o previsto nei loro regolamenti una deduzione di coordinamento scalare secondo il grado di occupazione. Questi istituti dovranno sostenere i costi previsti dalla legge soltanto in misura ridotta, o non dovranno sostenere alcun costo di questo tipo. Questi costi, al netto della previdenza sovraobbligatoria, vengono esposti come «costi effettivi».

⁶⁰ La stima dei costi riportati in questa colonna è effettuata ipotizzando che sia già stato introdotta anche la ridefinizione della deduzione di coordinamento.

Il lieve incremento dai 340 milioni⁶¹ del 2022 ai 360 milioni del 2025 è riconducibile in parte all'aumento dell'aver di vecchiaia medio all'inizio del versamento della rendita (fino al 2025 la LPP sarà ancora in fase di costituzione e soltanto dopo questa data i nuovi pensionati presenteranno un processo di risparmio completo, ossia a partire dal 25° anno d'età) e in parte al lieve aumento del numero di nuovi pensionati. Le misure compensative a lungo termine (nei primi anni soprattutto la ridefinizione della deduzione di coordinamento) eserciteranno un lieve effetto di contenimento sui costi della misura compensativa in favore della generazione di transizione. Dato che col tempo le misure a lungo termine compenseranno sempre più l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP, a partire dal 2025 la necessità di ricorrere a misure compensative per la generazione di transizione si stabilizzerà e dal 2028 registrerà un costante decremento. L'indicazione dei costi in percentuale della massa salariale coordinata rappresenta l'importo dell'aliquota di contribuzione a favore del Fondo di garanzia LPP necessario per il finanziamento dei sussidi.

Espressi in termini di aumento percentuale dei contributi regolamentari degli assicurati attivi e dei datori di lavoro, i costi complessivi delle misure di compensazione ammonteranno nel 2019 al 5,2 %, raggiungeranno l'apice del 5,5 % nel 2025 e quindi decresceranno di nuovo per attestarsi al 5,2 % nel 2030.

2.2.3 Misure esaminate ma scartate

2.2.3.1 Anticipazione dell'inizio del processo di risparmio

Secondo la normativa vigente, l'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia inizia dal 1° gennaio dopo il compimento del 24° anno di età. A titolo di ulteriore misura per compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP è stata esaminata la possibilità di anticipare l'inizio del processo di risparmio. Secondo una prima variante, il processo di risparmio sarebbe iniziato dal 1° gennaio dopo il compimento del 17° anno di età, secondo una seconda variante dal 1° gennaio dopo il compimento del 20° anno. In tale contesto era previsto un accreditato di vecchiaia del 5 % a partire, rispettivamente, dai 18 e dai 21 anni fino ai 24 anni.

L'anticipazione del processo di risparmio a partire dai 18 anni porterebbe a un'armonizzazione con l'AVS: per chi esercita un'attività lucrativa l'obbligo contributivo inizierebbe a 18 anni, sia per l'AVS sia per la previdenza professionale. Anche l'inizio del processo di risparmio anticipato a 21 anni piuttosto che a 18 comporterebbe una certa armonizzazione con l'AVS, poiché a 21 anni inizia l'obbligo contributivo indipendente dall'esercizio di un'attività lucrativa.

Questa misura è risultata solo parzialmente valida per compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP: a 18 o 21 anni, i giovani sono spesso ancora in formazione e non conseguono un reddito da attività lucrativa soggetto alla LPP. Di conseguenza questa misura consentirebbe soltanto a certe condizioni e

⁶¹ Le cifre assolute in franchi della stima dei costi relativa alla misura di compensazione in favore della generazione di transizione sono affette da incertezze, poiché è impossibile prevedere in quale misura la limitazione della cerchia dei beneficiari alle persone che decidono di iniziare a riscuotere la rendita all'età di riferimento o più tardi influirà sulla scelta della data d'inizio della riscossione della rendita. La stima qui presentata si fonda sul presupposto che i due terzi dei nuovi beneficiari di rendite decidano di riscuotere la rendita a partire dall'età di riferimento.

soltanto a una parte dei giovani di iniziare anticipatamente ad alimentare l'aver di vecchiaia. Un altro motivo per cui sarebbe solo parzialmente idonea è che avrebbe effetto soltanto per le persone che al momento dell'entrata in vigore della riforma della previdenza 2020 hanno meno di 25 anni. Potrebbe tuttavia offrire maggiori potenzialità per futuri adeguamenti dell'aliquota di conversione minima LPP, poiché grazie all'inizio precoce dell'alimentazione dell'aver di vecchiaia gli interessi composti produrrebbero il loro effetto per un periodo più lungo.

Alla luce dei vantaggi e degli svantaggi appena descritti, nell'ambito del presente progetto di riforma si è deciso di scartare questa misura.

2.2.3.2 «LPP sicura»⁶²

Una soluzione alternativa all'adeguamento dell'aliquota minima di conversione al 6 % potrebbe consistere nel limitare le prestazioni minime legali che devono essere finanziate direttamente dagli istituti di previdenza trasferendo il resto al Fondo di garanzia LPP. In pratica si tratterebbe di liberare gli istituti di previdenza dall'obbligo di finanziare direttamente le prestazioni minime previste dalla legge a partire dal momento in cui il beneficiario raggiunge una certa età (p.es. 90, 85 o 80 anni); a partire da quel momento le prestazioni sarebbero a carico del Fondo di garanzia LPP. Esse sarebbero comunque ancora versate dagli istituti di previdenza, che però riceverebbero i sussidi necessari a tal fine. Questi dovrebbero essere finanziati con premi riscossi presso tutti gli istituti di previdenza. Le prestazioni sarebbero dunque finanziate indirettamente.

Il secondo pilastro è attualmente finanziato in larga parte secondo il principio di capitalizzazione, mentre la soluzione alternativa proposta si basa su un altro principio.

I principali vantaggi di questa soluzione consistono nella minore dipendenza dal capitale, nel fatto che potrebbe essere introdotto immediatamente e senza misure compensative e nella sua adattabilità ai nuovi parametri. Tra gli inconvenienti si può citare il fatto che non consente di realizzare risparmi (un franco di prestazione costa sempre un franco, a prescindere dal sistema; la differenza è che gli oneri sarebbero ripartiti diversamente nel tempo), una crescita incontrollabile delle necessità di finanziamento, una minaccia per la perequazione dei rischi e complicazioni di ordine amministrativo.

Per quanto concerne i costi in particolare, essendo fondata su un finanziamento secondo il principio distributivo questa soluzione sarebbe meno costosa all'inizio, ma più costosa in seguito. I conti che non si pagano subito dovranno essere pagati più tardi, correndo il rischio di non essere più in grado di farlo. Questo rischio sarebbe scaricato sulle generazioni più giovani. I confronti effettuati evidenziano che 25-30 anni dopo l'entrata in vigore della riforma i costi di questa soluzione alternativa supererebbero quelli delle misure proposte nell'avamprogetto. Il riversamento delle prestazioni versate oggi sulle generazioni di domani è ingiustificato e non è auspicabile. Considerati i vantaggi e gli svantaggi illustrati, questa soluzione alternativa non appare praticabile. I problemi attuali connessi alla fissazione dell'aliquota minima di conversione devono essere risolti cercando una soluzione basata sulla capitalizzazione completa delle prestazioni assicurate. Questo approccio è il solo che consenta di garantire un finanziamento duraturo della previdenza professionale nell'interesse delle generazioni future.

⁶² 12.4211 Po. Jacqueline Fehr Rendite sicure nel secondo pilastro obbligatorio.

2.2.3.3

Sistema con rendita variabile

Un'altra soluzione alternativa consisterebbe nello scomporre la rendita di vecchiaia in due parti, una fissa e una variabile. La parte fissa sarebbe definita con prudenza, mentre la parte variabile sarebbe stabilita in base alla performance pluriennale dei mercati finanziari. Se la performance è positiva, alla parte fissa potrebbe essere aggiunto un complemento variabile, anche per le rendite in corso. I pensionati parteciperebbero così ai risultati degli investimenti patrimoniali.

Questo sistema a rendite variabili non consentirebbe, tuttavia, di garantire le prestazioni, una condizione indispensabile per un'assicurazione sociale, e quindi di mantenere il loro livello. Nel sistema delle assicurazioni sociali, i pensionati devono poter contare su prestazioni fisse e prevedibili. Questo è un presupposto fondamentale affinché gli assicurati abbiano fiducia nella previdenza professionale. Occorre inoltre considerare che la Costituzione federale fissa un obiettivo di prestazione per il primo e il secondo pilastro, il cui raggiungimento potrebbe essere pregiudicato dall'introduzione di un sistema di rendite variabili.

2.2.3.4

Nessuna aliquota minima di conversione nella legge

Un'altra possibile alternativa prevede una legge senza aliquota minima di conversione, la quale sarebbe definita dalle casse pensioni secondo il loro libero apprezzamento. Al riguardo sono pendenti tre interventi parlamentari, che chiedono o di scorporare l'aliquota minima di conversione e il tasso di interesse minimo dalla legge, o di introdurre nella legge una formula per il calcolo di questi due parametri⁶³. L'iniziativa parlamentare è attualmente al vaglio di una commissione parlamentare. Le mozioni sono state approvate recentemente dal Consiglio nazionale e devono ancora essere dibattute dal Consiglio degli Stati.

L'aliquota minima di conversione è definita nella legge (art. 14 LPP) sin dalla prima revisione della LPP, entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Il Parlamento ha introdotto l'aliquota nella legge poiché ha ritenuto che fosse importante affidare al legislatore la determinazione di questo parametro. L'aliquota di conversione è in effetti un parametro fondamentale della LPP. Definisce il livello minimo delle prestazioni obbligatorie che deve essere garantito da tutti gli istituti di previdenza registrati. Per il primo e il secondo pilastro esiste inoltre un obiettivo comune sancito nella Costituzione. Questo parametro non può pertanto essere sottratto al controllo del legislatore, altrimenti si corre il rischio di compromettere il raggiungimento dell'obiettivo costituzionale.

⁶³ 12.414 Iv. pa. Bortoluzzi Scorporo dei parametri tecnici dalla LPP.
11.3778 Mo. Gruppo liberale radicale Previdenza professionale. Depoliticizziamo il tasso d'interesse minimo.
11.3779 Mo. Gruppo liberale radicale «Previdenza professionale. Depoliticizziamo l'aliquota minima di conversione».

2.2.4 Elaborazione di basi statistiche trasparenti

I due parametri fondamentali per la fissazione dell'aliquota minima di conversione sono la speranza di vita e il tasso di interesse tecnico.

Gli istituti di previdenza determinano la speranza di vita sulla base di tavole di mortalità elaborate da società di servizi private, ottenibili soltanto dietro pagamento di una licenza molto costosa. Questo fatto è in contraddizione con la volontà di avere una legislazione fondata su basi trasparenti. La riforma prevede dunque di dare all'Ufficio federale di statistica (UST) la possibilità di elaborare basi attuariali mirate.

Una nuova base legale incaricherà pertanto l'UST di effettuare presso gli istituti di previdenza le rilevazioni necessarie per elaborare nuove basi attuariali. Dopo l'analisi dei dati rilevati, gli istituti di previdenza avranno a disposizione le basi statistiche di cui necessitano per gli aspetti tecnici della loro gestione. Questo permetterà anche di rendere più trasparente la legislazione, in particolare per quanto riguarda l'aliquota minima di conversione.

2.3 Misure di carattere istituzionale nel settore della previdenza professionale

- Il miglioramento della trasparenza e della vigilanza è indispensabile per preservare la fiducia degli assicurati nella loro cassa pensioni.
- L'applicazione di premi eccessivi per i rischi decesso e invalidità è abusiva e non può essere accettata dalla FINMA.
- I redditi dell'attività del secondo pilastro sono divisi secondo una chiave di ripartizione equa tra gli assicurati e gli assicuratori.
- Sono previste ulteriori modifiche d'ordinanza per aumentare la trasparenza dell'amministrazione del patrimonio, migliorare la sicurezza degli investimenti e concretizzare le disposizioni sulla lealtà.

In materia di previdenza professionale, le compagnie private di assicurazione sulla vita svolgono un ruolo importante per la stabilità del settore. Oltre ad assumersi parte dei rischi per gli istituti di previdenza semiautonomi, attraverso istituti collettori para assicurativi, le compagnie private organizzano anche l'intera previdenza professionale per un gran numero di piccole e medie imprese (assicurazione completa). A fine 2012 gli assicurati attivi erano circa 1,65 milioni, mentre il numero di beneficiari di rendite si aggirava attorno alle 230 000 unità. Alla stessa data, gli accantonamenti tecnici ammontavano in totale a circa 145 miliardi di franchi, mentre il volume dei premi del 2012 raggiungeva i 22,5 miliardi⁶⁴. Gli assicuratori privati devono poter continuare a svolgere queste funzioni. Siccome le svolgono nel settore delle assicurazioni sociali devono però soddisfare esigenze elevate. Tra queste esigenze rientrano la costituzione di un patrimonio vincolato separato, l'allestimento di un conto d'esercizio proprio, determinati requisiti di trasparenza, l'approvazione di tariffe e condizioni generali d'assicurazione (CGA) e il rispetto

⁶⁴ Le cifre sono tratte dalla pubblicazione dell'esercizio 2012 della FINMA, <http://www.finma.ch/i/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/pagine/offenlegung.aspx>.

delle disposizioni applicabili alla ripartizione delle eccedenze realizzate tra assicurati e assicuratori vita.

Nell'ambito della prima revisione della LPP e della revisione parallela delle corrispondenti disposizioni in materia di assicurazioni private, il 1° aprile 2004 è stato posto in vigore un disciplinamento particolare sulla trasparenza, riguardante principalmente la quota minima e il conto d'esercizio separato (art. 37–39 LSA⁶⁵). Il dibattito politico degli ultimi anni ha mostrato che in alcuni settori sussiste ancora un discreto potenziale di miglioramento, che si intende ora sfruttare con i previsti adeguamenti legislativi, illustrati qui di seguito, in materia di sorveglianza degli assicuratori.

2.3.1 Partecipazione degli assicurati alle eccedenze e quota minima

La quota minima determina le modalità di ripartizione del risultato d'esercizio tra assicuratori sulla vita e assicurati. Secondo il diritto vigente, la partecipazione alle eccedenze figurante nel conto d'esercizio deve ammontare almeno al 90 per cento della partecipazione alle eccedenze calcolata secondo l'articolo 37 capoverso 3 lettera b LSA (art. 37 cpv. 4 LSA). Il Consiglio federale, cui spetta il compito di emanare prescrizioni concernenti le basi per determinare la partecipazione alle eccedenze e i principi per la ripartizione della partecipazione calcolata (art. 37 cpv. 3 LSA), ha optato di principio per il metodo di calcolo basato sul reddito, riservando il metodo basato sul risultato soltanto alle annate particolarmente positive sul mercato degli investimenti.

Con l'entrata in vigore della LSA la quota minima è stata fissata al 90 per cento e, da allora, è rimasta invariata. Negli ultimi sette anni la media della quota effettiva di distribuzione è stata del 96,2 per cento. Tralasciando il 2008 (anno in cui è scoppiata la crisi), quando la quota di distribuzione ha ampiamente superato il 100 per cento, essa raggiunge comunque una media del 92,1 per cento. Per tener conto delle esperienze maturate, l'entità della quota minima deve essere sottoposta a riesame.

A tal fine vengono vagliate due varianti che presentano potenziali vantaggi e svantaggi. La prima variante prevede un aumento della quota minima al 92 o al 94 per cento. La seconda variante prevede, diversamente dal regime vigente, l'applicazione di due quote minime diverse per i contratti di assicurazione collettiva che coprono tutti i rischi e per i contratti di assicurazione collettiva che coprono unicamente i rischi di decesso e di invalidità. In tal caso sono possibili combinazioni diverse delle quote, ma sempre con una quota più elevata per le assicurazioni che offrono una copertura parziale (rapporto tra copertura completa e copertura parziale: 90/92 %, 90/94 % o 92/94 %). Questa distinzione consentirebbe di determinare in modo più corretto la quota minima in funzione del rischio.

⁶⁵ Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01).

2.3.2 Trasparenza

Il disciplinamento in materia di trasparenza deve permettere agli assicurati in situazioni analoghe di poter consultare i dati paragonabili. In tal modo possono farsi un'idea del mercato in generale e ciascuno può scegliere la soluzione che considera più consona.

L'attuale articolo 37 capoverso 3 lettera a LSA consente già al Consiglio federale di emanare prescrizioni sul modo in cui le informazioni devono essere presentate nel conto d'esercizio separato. Il Consiglio federale ha soddisfatto questo mandato prevedendo un disciplinamento in tal senso all'articolo 140 dell'ordinanza sulla sorveglianza (OS). In virtù di questa disposizione, entro cinque mesi dalla chiusura del bilancio, l'impresa di assicurazione trasmette agli stipulanti il conto d'esercizio, le indicazioni sul calcolo dell'attribuzione e dell'assegnazione delle eccedenze e tutte le altre informazioni necessarie agli stipulanti per adempiere gli obblighi legali di informare.

Questo disciplinamento deve essere riesaminato alla luce delle migliorate disposizioni in materia di trasparenza. Si tratta in particolare di stabilire quali siano i dati essenziali che le imprese di assicurazione devono trasmettere alla FINMA e quali dati debbano invece pubblicare direttamente o trasmettere agli assicurati.

L'obiettivo è che i conti di esercizio degli assicuratori e quindi anche la loro presentazione siano in futuro il più possibile comparabili con quelli degli istituti di previdenza (Swiss GAAP RPC 26). A tal fine, i tre processi «risparmio», «rischio» e «costi» dovranno essere ben distinti. Si dovrà inoltre garantire che gli assicuratori dichiarino in modo trasparente, come gli istituti di previdenza, le commissioni di brokeraggio (commissioni d'intermediazione e altre commissioni). Inoltre le polizze di libero passaggio dovranno essere scorporate dal conto d'esercizio della previdenza professionale e indicate separatamente. Il mantenimento della previdenza sotto forma di polizza di libero passaggio è paragonabile a un'assicurazione individuale sulla vita. In particolare, questa forma di mantenimento della previdenza non dipende da parametri quali l'aliquota minima di conversione o il tasso d'interesse minimo, per cui gli assicuratori non sopportano gli stessi rischi come nel ramo delle assicurazioni collettive sulla vita.

2.3.3 Spese di amministrazione e spese di amministrazione del patrimonio

Alcune modifiche dell'OS dovrebbero garantire che in futuro tutte le spese di amministrazione per l'esecuzione del ramo assicurativo vita collettivo vengano indicate in modo completo e corretto. Queste comprendono anche alcune spese attualmente incluse nei processi di rischio e di risparmio. Dovranno pertanto essere indicate le spese effettive, ripartite correttamente e in modo trasparente tra i vari gruppi di destinatari (assicurati con copertura completa, assicurati con sola copertura dei rischi o riassicurazione e beneficiari di rendite). Anche le spese di amministrazione del patrimonio andranno indicate con altrettanta trasparenza. Un progetto di ricerca proporrà gli adeguamenti dell'OS necessari a tal fine.

2.3.4 Premi di rischio

L'articolo 37 LSA disciplina le attività delle imprese di assicurazione nel settore della previdenza professionale. Per questo settore, le imprese di assicurazione hanno in particolare l'obbligo di tenere un conto d'esercizio annuale separato (art. 37 cpv. 2 LSA). A livello di legge vengono stabilite direttive materiali. L'articolo 37 capoverso 2 lettera b LSA disciplina precisamente i premi, i quali devono essere suddivisi in funzione del risparmio, dei rischi e delle spese.

Secondo l'articolo 142 OS, l'attribuzione delle eccedenze è calcolata in base al conto d'esercizio. Le voci del conto devono essere suddivise in processo di risparmio, di rischio e dei costi. Il processo di risparmio comprende l'alimentazione dell'avere di vecchiaia, la trasformazione dell'avere di vecchiaia in rendite di vecchiaia e la liquidazione/gestione delle rendite di vecchiaia in corso e delle rendite per figli di pensionati che ne risultano. Il ricavo del processo di risparmio corrisponde al reddito netto del capitale.

Il processo di rischio comprende il pagamento di prestazioni in caso di decesso e di invalidità e la loro liquidazione (sotto forma di prestazioni in capitale e di rendite) nonché le aspettative legate alle rendite di vecchiaia in corso e alle rendite per superstiti che ne risultano. Il ricavo del processo di rischio corrisponde ai premi di rischio scaduti.

Il processo dei costi comprende gli oneri per la gestione e la distribuzione di soluzioni assicurative della previdenza professionale, ad inclusione dei costi amministrativi generali. Il ricavo del processo dei costi corrisponde ai premi dei costi dovuti.

Ogni processo dovrebbe presentare un proprio equilibrio nel rispetto del principio di prudenza, ma in pratica questo non accade. Sul fronte della conversione delle rendite, le imprese di assicurazione sono confrontate con le stesse perdite che gravano sugli istituti di previdenza autonomi. Occorre dunque predisporre uno strumentario che consenta di fare trasparenza nella struttura dei premi delle imprese di assicurazione. A tal fine occorre introdurre una quarta voce di premio, accanto alle voci esistenti. Parallelamente, all'articolo 17 della legge sul libero passaggio, occorre prevedere la possibilità anche per gli istituti di previdenza autonomi di prelevare contributi per finanziare la garanzia della conversione in rendita.

L'introduzione di questa voce di premio supplementare, che del resto con l'andar del tempo è destinata a diminuire grazie all'auspicata riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP, dovrebbe permettere di calcolare in modo trasparente il fabbisogno di accantonamenti per le perdite dovute alla conversione delle rendite e i premi necessari a coprire tale fabbisogno. Avendo carattere esaustivo, l'enumerazione delle voci di premio all'articolo 37 capoverso 2 lettera b LSA deve essere ampliata inserendovi anche il premio destinato a garantire la conversione delle rendite. A livello di ordinanza il nuovo premio a garanzia dell'aliquota di conversione delle rendite sarà integrato nel processo di risparmio, pertanto il corrispondente disciplinamento dovrà essere adeguato di conseguenza.

Questa misura dovrebbe oltretutto portare a una distensione della situazione a livello di premio di rischio. In questo ambito, nel periodo 2005–2011 la quota di sinistri copriva circa il 57 per cento dei ricavi, a fronte di un saldo positivo nel processo di rischio pari in media a circa 1,3 miliardi di franchi. Il saldo positivo cumulato degli ultimi sette anni nel processo di rischio ammontava a 8,8 miliardi di franchi. Anche

nel 2012 il risultato netto (risultato lordo al netto degli incrementi degli accantonamenti tecnici) corrispondeva al 47,8 per cento dei ricavi. Le imprese di assicurazione utilizzano parte di questo risultato per la compensazione con il processo di risparmio. Il saldo positivo del processo di rischio è in parte utilizzato anche sotto forma di partecipazione alle eccedenze riversata agli assicurati, ma nell'ambito del disciplinamento della quota minima ne approfittano anche le imprese stesse. Questa circostanza spinge in un certo qual modo le imprese di assicurazione a tenere piuttosto alto il premio di rischio. Con l'introduzione della nuova voce di premio, lo stimolo a favore di premi di rischio relativamente elevati dovrebbe attenuarsi. qualora si dovesse constatare che queste misure sono di per sé insufficienti, occorrerebbe considerare altre soluzioni per impedire che i premi di rischio vengano gonfiati.

Nell'articolo 37 LSA sarà inoltre aggiunto un capoverso che impedirà l'applicazione di criteri e fattori di ponderazione diversi per il calcolo dei premi e per l'assegnazione delle eccedenze e, di conseguenza, una ridistribuzione poco trasparente delle medesime all'interno dell'effettivo degli assicurati. Analogamente alla distinzione tra i contratti d'assicurazione che prevedono conti delle uscite e delle entrate separati e quelli che prevedono una quota parte minima, in futuro le imprese di assicurazione saranno tenute a raggruppare i contratti in funzione della tariffazione utilizzata e ad assegnare le eccedenze secondo gli stessi principi. Nonostante la costituzione di classi di rischio e la tariffazione empirica, gli eventi assicurati (decesso e invalidità) e i relativi costi non possono essere determinati con precisione in anticipo. Le tariffe devono pertanto essere fissate con prudenza, il che genera inevitabilmente eccedenze. Dato che per questo motivo gli stipulanti pagano in generale premi troppo elevati, è importante che le eccedenze siano riversate a coloro che le hanno prefinanziate con i loro premi. Se per esempio sono state costituite classi di rischio o se i premi non sono stati calcolati secondo la normale tariffa, per il calcolo e l'assegnazione delle eccedenze vanno fatti conteggi separati, altrimenti vi è il rischio che questa ripartizione sia eseguita arbitrariamente e senza rispettare le regole attuariali. Sia i supplementi sia gli sconti di premio possono infatti divergere molto dall'effettiva sinistralità, cosicché alcune classi pagano premi relativamente troppo elevati, altre, invece, relativamente troppo bassi, pur ricevendo alla fine le stesse eccedenze. Se a determinati stipulanti sono concessi sconti, questi devono essere presi in considerazione per l'assegnazione delle eccedenze, affinché tutti gli appartenenti a un medesimo effettivo ricevano la loro parte delle eccedenze in proporzione ai premi versati.

Per meglio tutelare gli assicurati, nel nuovo capoverso 2 dell'articolo 38 è inoltre precisata la nozione di tariffa «abusiva». La conformità delle tariffe dovrà essere verificata dalla FINMA nell'ambito del suo controllo preventivo delle medesime. Il principio della libera fissazione dei premi da parte delle imprese di assicurazione e la procedura amministrativa obbligatoria per il controllo della solvibilità saranno però mantenuti. Oltre a minare la fiducia nel sistema, la riscossione di premi eccessivi è ingiustificata sul piano economico, poiché non corrisponde al rischio effettivamente sopportato dall'assicuratore. Inoltre, i premi di rischio eccessivi sottraggono alle imprese affiliate, di regola PMI, risorse preziose che potrebbero essere utilizzate a fini produttivi. È pertanto oggettivamente giustificato stabilire un limite massimo ben definito per le tariffe. La nuova disposizione fissa questo limite al doppio del danno atteso in base alla statistica sinistri (eventi dannosi effettivi). Il principio di assicurazione è violato, in particolare, nel caso di tariffe tanto sproporzionate da escludere *a priori* qualsiasi rischio finanziario per l'impresa di assicurazione. È

pertanto fondamentale che la FINMA esiga dagli assicuratori soggetti alla sua vigilanza di avvicinare le loro tariffe alla realtà attuale.

2.3.5 Fondo delle eccedenze

Il fondo delle eccedenze è una voce tecnica di bilancio che consente di approntare le quote di eccedenze spettanti al collettivo di assicurati prima ancora che la partecipazione pro rata alle eccedenze su un periodo massimo di cinque anni sia irrevocabilmente attribuita ai singoli assicurati secondo principi di matematica attuariale. Il fondo svolge sostanzialmente due funzioni principali: il livellamento nel tempo delle somme attribuite agli assicurati e il conteggio come capitale di solvibilità (parte libera). Per gli istituti di previdenza, il livellamento garantisce una certa prevedibilità nell'attribuzione delle eccedenze nel periodo di validità del contratto. Dalle cifre pubblicate dalla FINMA emerge che in media viene attribuito annualmente circa il 52 per cento del fondo delle eccedenze.

La parte del fondo delle eccedenze che in seguito al livellamento viene assegnata agli assicurati soltanto negli anni successivi (parte libera) non rientra nel capitale proprio dell'impresa di assicurazione. Perciò, deve essere ascritta al collettivo di assicurati. Tuttavia, l'impresa di assicurazione può conteggiarla nei fondi propri (capitale di solvibilità) richiesti secondo il metodo di valutazione «Solvibilità I» e dalla circolare 08/44 della FINMA («SST»). Questo computo è possibile poiché, in caso di saldo totale negativo, dopo lo scioglimento degli accantonamenti non più necessari e un aumento della quota di distribuzione, il fondo eccedenze disponibile può – anzi deve – essere impiegato dall'impresa per coprire l'ammanto residuo. Tale possibilità di recupero suscita da sempre polemiche a livello politico. Tuttavia, in questo contesto occorre aver coscienza del fatto che in caso di soppressione del diritto di recupero le imprese di assicurazione sarebbero costrette ad acquisire a un prezzo più elevato sul mercato dei capitali il capitale di solvibilità venuto a mancare e a riportare sul collettivo di assicurati i costi corrispondenti. Alla luce di queste premesse, la decisione di mantenere il diritto di recupero, sebbene a condizioni più restrittive rispetto ad oggi, rappresenta di principio una soluzione adeguata.

Anche gli assicurati, proprio come le imprese di assicurazione, hanno il diritto di pretendere che il capitale di solvibilità da loro messo a disposizione venga retribuito conformemente alle condizioni di mercato. Di conseguenza, la quota di distribuzione sul reddito del fondo delle eccedenze deve corrispondere al 100 per cento, e non più al 90 per cento come previsto finora. Le disposizioni dell'OS sul calcolo della partecipazione alle eccedenze devono pertanto essere corrispondentemente adeguate. Inoltre, il recupero del fondo delle eccedenze per coprire i disavanzi in futuro dovrà essere circoscritto soltanto a situazioni straordinarie chiaramente definite. Le responsabilità a cascata previste nell'OS (art. 150 OS) devono essere opportunamente modificate tenendo conto dell'adeguamento dell'ammontare della quota minima, a causa delle interazioni esistenti tra responsabilità a cascata e capitale di solvibilità.

2.3.6 **Ulteriori modifiche d'ordinanza in materia di trasparenza, sicurezza degli investimenti e lealtà**

Il Consiglio federale intende prevedere ulteriori modifiche d'ordinanza (OPP 2) volte ad aumentare la trasparenza delle spese di amministrazione del patrimonio, a migliorare la sicurezza degli investimenti e a concretizzare le disposizioni in materia di lealtà.

Ulteriore aumento della trasparenza delle spese di amministrazione del patrimonio negli istituti di previdenza

Secondo lo studio condotto dall'UFAS sulle spese di amministrazione del patrimonio⁶⁶ degli istituti di previdenza, gli investimenti alternativi (che rappresentano il 6,4 % del totale degli investimenti) generano circa un terzo delle spese complessive di amministrazione del patrimonio. In particolare, gli *hedge funds* sono stati classificati come straordinariamente dispendiosi, seguiti dagli investimenti in *private equity*⁶⁷.

Con l'adeguamento dell'articolo 48a OPP 2, il Consiglio federale ha già posto le basi per garantire un elevato livello di trasparenza e comparabilità delle spese di amministrazione e di amministrazione del patrimonio nel settore degli istituti di previdenza autonomi e parzialmente autonomi. La trasparenza delle spese di amministrazione del patrimonio, finora insufficiente, viene migliorata con l'articolo 48a capoverso 3 OPP 2. I prodotti d'investimento i cui costi non sono indicati in modo trasparente devono figurare separatamente, e in maniera chiaramente identificabile, nell'allegato al conto annuale. Tale indicazione consente anche di valutare l'entità degli investimenti in prodotti non trasparenti di un istituto di previdenza. L'obiettivo di questa «gogna» è far pressione sugli offerenti affinché indichino le spese in modo trasparente. Inoltre, i prodotti su cui si è tenuti a fare rapporto, e che dunque generano oneri, perderanno probabilmente terreno in termini di concorrenzialità. Questa disposizione sarà applicata per la prima volta per il conto annuale della fine del 2013. La Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) ha inoltre emanato direttive⁶⁸ in materia e riconosciuto delle direttive di calcolo delle spese⁶⁹. Ci si attende che l'ordinanza avrà un impatto sui costi⁷⁰.

Il nuovo articolo 48a capoverso 3 OPP 2 incentiva sostanzialmente la riduzione delle spese di amministrazione del patrimonio. In un sistema del risparmio imposto, tuttavia, questo non è sufficiente; occorrono prescrizioni complementari a tutela degli assicurati. In aggiunta all'articolo summenzionato, è pertanto opportuno adottare altre misure. È necessario esigere la trasparenza delle spese di *hedge funds* e *private equity* nell'ambito della previdenza professionale, dato che questi strumenti sono di gran lunga quelli più costosi in questo settore. Ciò significa che gli istituti di previdenza potranno investire solo nei prodotti che soddisfano i requisiti in materia di trasparenza stabiliti dalla CAV PP, quali ad esempio quelli indicati nelle direttive esistenti. Inol-

⁶⁶ *Ibid.*, pag. 29.

⁶⁷ *Ibid.*, pag. 92 e 93; previsioni di spese per *hedge fund* (a più livelli, p. es. fondo di fondi) e Private Equity pari, rispettivamente, al 5 % e al 2,75 %.

⁶⁸ http://www.oak-bv.admin.ch/fileadmin/dateien/Weisungen/Weisungen_02_2013_Vermögensverwaltungskosten_Italienisch.pdf.

⁶⁹ <http://www.swisscanto.ch/ch/fr/berufliche-vorsorge/publikationen/pkstudie/studien.html>, *Les caisses de pension suisses 2013*, pag. 23 (disponibile in francese e in tedesco).

⁷⁰ *Ibid.*

tre, il rapporto tra le spese degli investimenti in *private equity* e *hedge funds* rispetto alle spese trasparenti complessive dell'istituto di previdenza verrà limitato a una determinata percentuale⁷¹. Attualmente, le prime ammontano a oltre il 30 per cento del totale. Un'eventuale riduzione, ad esempio di un terzo, obbligherebbe gli istituti di previdenza a impiegare con grande parsimonia il loro budget per le spese nel settore degli investimenti alternativi e a evitare gli investimenti troppo costosi.

Se le spese verranno limitate, dovranno anche essere stabiliti requisiti minimi in materia di organizzazione, qualificazioni, processo d'investimento, predisposizione di un sistema di gestione dei rischi e di uno di *due diligence* per gli investimenti in *private equity* e *hedge funds*. Occorre evitare che la riduzione delle spese sia attuata mediante risparmi sulla gestione dei rischi.

Al contempo, va verificato se sia possibile migliorare la comparabilità delle spese di amministrazione del patrimonio tra i singoli istituti di previdenza mediante indicatori.

Miglioramento della sicurezza degli investimenti (modifica della OPP 2)

Un intervento s'impone anche nell'ambito del prestito di titoli (*securities lending*) e delle operazioni Repo. In questo caso, non si tratta di migliorare la trasparenza, bensì di ridurre i rischi degli investimenti patrimoniali. Se si prestano titoli o se ne cede la proprietà, occorre esigere garanzie adeguate. Anche la crisi finanziaria ha dimostrato che la mancanza di accuratezza in simili attività può comportare perdite ingenti. La disposizione proposta si rifà alle prescrizioni in materia di investimenti collettivi della FINMA. In effetti, visto che gli istituti di previdenza investono spesso in investimenti collettivi, non ha senso adottare una regolamentazione divergente.

In materia di crediti, le forme tradizionali di prestiti e investimenti sul mercato monetario devono essere distinte, in particolare, dai crediti che non garantiscono rimborsi fissi. I prestiti sono una categoria d'investimento eccezionalmente importante nell'ambito della previdenza professionale, considerati relativamente sicuri. L'ultima crisi dei mercati finanziari ha visto come protagonisti nuovi tipi di crediti strutturati. Occorre evitare che tali crediti, che comportano rischi talvolta notevoli e sono spesso molto complessi, si facciano passare per crediti tradizionali. Questi crediti vanno pertanto considerati come investimenti alternativi. In questo modo rientrano in un settore ben definito e si può quantificare meglio il loro rischio complessivo.

Altre regolamentazioni riguardano il divieto di leva finanziaria, che, attualmente già ampiamente applicato, viene confermato.

Concretizzazione delle disposizioni in materia di lealtà

Nel caso di un determinato gruppo di istituti di previdenza (istituti collettivi autonomi) si corre sempre il rischio che sorgano conflitti d'interesse tra le imprese che esercitano la gestione e i destinatari. Gli interessi della gestione possono entrare in conflitto con quelli degli assicurati e dei datori di lavoro per quanto riguarda le spese di amministrazione. Occorre pertanto adottare misure adeguate in questo contesto mediante una modifica d'ordinanza (OPP 2).

⁷¹ In questo contesto, occorre trovare una soluzione per le spese di *performance*, dato che queste non sono determinabili in anticipo.

Già da alcuni anni gli istituti di previdenza sono tenuti a confermare nei loro rapporti annuali, conformemente alle direttive delle autorità di vigilanza, che chiedono la restituzione delle retrocessioni di cui hanno beneficiato i propri amministratori patrimoniali. Questa necessità è presa in considerazione nell'articolo 48k capoverso 1 OPP 2, introdotto con la riforma strutturale. Questa disposizione d'ordinanza non tiene tuttavia sufficientemente conto dell'inasprimento della prassi del Tribunale federale in materia di cessione di retrocessioni e va quindi adeguata. La modifica d'ordinanza dovrà inoltre obbligare l'organo supremo a esigere la restituzione di tali prestazioni e a fare rapporto in merito nell'allegato al conto annuale.

2.4 Misure in materia di prestazioni e contributi

2.4.1 Nuova regolamentazione delle rendite per superstiti nell'AVS

Le condizioni attuali del diritto alla rendita per vedove e orfani risalgono all'epoca dell'introduzione dell'AVS (1948) e da allora hanno subito pochi cambiamenti (l'ultima modifica è stata effettuata nel 1997 nell'ambito della 10a revisione dell'AVS). La rendita per vedove serve ad assicurare l'esistenza della donna e madre superstita. Quando fu concepita la rendita per vedove, una delle considerazioni fondamentali fu quella dell'esigibilità dell'avvio o della ripresa di un'attività lucrativa.⁷² L'alto grado di dipendenza economica della moglie nei confronti del marito e le difficoltà di integrazione che le donne incontravano sul mercato del lavoro giustificavano una protezione sociale estesa in favore delle donne. La rendita per vedovi fu introdotta nel 1997 con la 10a revisione dell'AVS: la nuova prestazione rappresentava una prima risposta ai mutamenti avvenuti nella ripartizione dei compiti familiari tra i coniugi, ma anche un passo avanti verso la parità dei sessi. Un ulteriore allineamento con la rendita per vedove, già escluso per ragioni finanziarie, apparve ingiustificato anche alla luce dell'ancora prevalente concezione tradizionale dei ruoli.

Attualmente la rendita vedovile dell'AVS equivale all'80 % della rendita corrispondente al reddito annuo medio determinante AVS, mentre la rendita per orfani equivale al 40 % di tale rendita.

Il sistema vigente, ancora basato sul modello tradizionale della famiglia monoreddito, non è più adeguato al contesto attuale. In effetti, dall'epoca in cui fu introdotta l'AVS si è registrata un'evoluzione sia nella divisione dei compiti all'interno della famiglia sia nell'integrazione delle donne sul mercato del lavoro. Considerati i cambiamenti sociali intervenuti dall'introduzione della rendita per vedove nel 1948 e della rendita per vedovi nel 1997, è necessario adeguare il sistema all'evoluzione del contesto generale, tenendo conto anche dei problemi che l'AVS dovrà affrontare a causa dell'evoluzione demografica.

⁷² Rapporto della Commissione federale di esperti per l'introduzione dell'AVS del 16 marzo 1945, pag. 64 segg., e messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 1946, FF 1946 I 396 seg.

2.4.1.1

Prestazioni mirate per i superstiti

- Le prestazioni per superstiti sono previste solo per le persone con compiti educativi.
- La rendita vedovile passa dall'attuale 80 al 60 % della rendita di vecchiaia; in compenso, la rendita per orfani aumenta dal 40 al 50 % della rendita di vecchiaia.
- Le rendite in corso non sono interessate dalla nuova regolamentazione.
- Nelle altre assicurazioni sociali non vi è alcun cambiamento.

Oggi, gran parte delle donne e madri sposate contribuisce con il suo reddito, insieme al marito, al sostentamento della famiglia. È dunque sempre più raro che, in assenza di compiti educativi, vi sia una dipendenza economica totale di uno dei coniugi nei confronti dell'altro. Per di più, una volta terminato il periodo dell'educazione dei figli, si riscontra tendenzialmente anche un'evoluzione del tasso d'attività dei genitori, quantunque tale evoluzione possa essere ostacolata da difficoltà legate all'età. Il cambiamento che si constata nella ripartizione dei ruoli si rispecchia anche nelle situazioni di vedovanza. L'aumento del numero di donne che lavorano e la mutata divisione dei ruoli all'interno della famiglia e nel mondo del lavoro richiedono una copertura più mirata del rischio di decesso.

Come emerso da un lavoro di ricerca sulla situazione economica delle persone vedove,⁷³ la perdita del coniuge non provoca necessariamente a un deterioramento della situazione economica, grazie alle rendite per superstiti ma anche al tasso di attività in crescita costante delle donne. Se nel 1991 la partecipazione delle donne tra i 15 e i 64 anni alla vita attiva era vicina al 68 %, oggi le donne che lavorano rappresentano il 77 %, il 60 % delle quali a tempo parziale (quasi la metà con un grado di occupazione inferiore al 50 %). Le madri con figli fino ai 25 anni presentano un tasso di attività dello stesso ordine di grandezza. A titolo di paragone, gli uomini che lavorano sono circa l'89 %, di cui circa l'87 % lavora a tempo pieno. Il tasso di attività dei padri è leggermente più elevato e si avvicina al 96 %.

Dall'analisi dei redditi (redditi del primo, secondo e terzo pilastro, redditi dell'attività lucrativa e della sostanza) effettuata nell'ambito della citata ricerca è risultato che al giorno d'oggi la vedovanza è un evento ben coperto dal punto di vista assicurativo, contrariamente ad altre cause di scioglimento del matrimonio (divorzio, separazione), che possono avere un impatto decisamente più negativo sulla situazione finanziaria. La ricerca ha anche permesso di constatare che il reddito da attività lucrativa rappresenta una componente importante del reddito delle persone vedove, soprattutto per chi non ha figli da accudire. In futuro la rendita vedovile dovrà dunque essere incentrata non tanto sullo stato civile di «vedova» o «vedovo» quanto sulle limitazioni delle possibilità di conseguimento di un reddito legate ai compiti familiari.

⁷³ In adempimento del postulato 08.3235, è stato realizzato uno studio su larga scala, fondato sui dati fiscali di 9 Cantoni per il 2006 (allineati con i dati del registro delle rendite AVS/AI), sulla situazione economica delle persone vedove. Cfr. Philippe Wanner e Sarah Fall, *La situation économique des veuves et de veufs*, Ginevra 2011 (disponibile in francese).

2.4.1.2 Soppressione graduale del diritto alla rendita vedovile per le donne senza figli

Secondo il diritto vigente, le vedove senza figli hanno diritto a una rendita vedovile se al momento del decesso del coniuge hanno compiuto i 45 anni e sono state sposate durante almeno cinque anni. Il diritto alla rendita vedovile è riconosciuto anche alle donne divorziate se il matrimonio è durato almeno dieci anni e il divorzio è intervenuto dopo che il coniuge divorziato ha compiuto i 45 anni. In altri termini, in assenza di figli, basta aver raggiunto una certa età e durata del matrimonio per avere diritto a una rendita vedovile.

Se per alcune donne l'età può rappresentare a tutt'oggi un ostacolo alla reintegrazione sul mercato del lavoro, quest'affermazione non vale per quanto riguarda la durata del matrimonio. Inoltre, in assenza di compiti educativi, si può ragionevolmente pretendere che la perdita economica sia compensata con l'esercizio di un'attività lucrativa. Il presente avamprogetto propone pertanto di sopprimere il diritto alla rendita per le persone senza figli. Le coppie sposate senza figli dovranno in avvenire considerare altre possibilità per la previdenza in caso di decesso. L'evento potrà essere coperto, oltre che con il reddito da attività lucrativa, anche con le prestazioni previste in caso di decesso nel secondo e nel terzo pilastro. Considerate le difficoltà di integrazione sul mercato del lavoro legate all'età, la soppressione sarà attuata gradualmente per mezzo di un regime transitorio.

Le vedove senza figli che avevano già diritto a una rendita per superstiti prima dell'entrata in vigore della modifica non saranno toccate dalla novella proposta: manterranno la rendita nella misura corrispondente al diritto anteriore. Per concedere alle persone interessate tempo a sufficienza per reagire alla modifica e per adeguare la loro previdenza in caso di decesso, il passaggio avverrà gradualmente nell'arco di dieci anni a partire dall'entrata in vigore della modifica attraverso una riduzione graduale delle rendite vedovili. Un regime transitorio sarà previsto per le donne senza figli che al momento dell'entrata in vigore della modifica avranno già 50 anni compiuti. Se all'insorgere della vedovanza non adempiranno le condizioni della prestazione, ma avrebbero avuto diritto alla rendita prevista per le donne senza figli secondo il diritto anteriore, riceveranno una rendita vedovile di importo pari all'80 per cento della corrispondente rendita AVS calcolata al 31 dicembre dell'anno precedente l'entrata in vigore della modifica. Questo importo resterà garantito fino al momento in cui, in seguito agli adeguamenti delle rendite, la rendita vedovile al 60 per cento non avrà raggiunto lo stesso livello dell'anno immediatamente precedente la modifica.

2.4.1.3 Nuova regolamentazione per le persone vedove con figli e adeguamento dell'importo della rendita per orfani

Secondo il vigente ordinamento, le donne che al momento del decesso del marito hanno uno o più figli (di qualsiasi età) hanno diritto a una rendita vedovile. A determinate condizioni, le donne divorziate sono parificate alle vedove. I vedovi e gli uomini divorziati la cui ex moglie è deceduta hanno diritto a una rendita di vedovo se e fintanto che hanno figli di età inferiore ai 18 anni. Le persone che vivono in unione domestica registrata e perdono il o la partner sono parificate ai vedovi. La

rendita per vedove è versata vita natural durante, salvo in caso di nuovo matrimonio o di nascita del diritto a una rendita di invalidità o di vecchiaia d'importo più elevato. La rendita per vedovi si estingue, oltre che per i motivi citati, al più tardi al compimento del 18° anno d'età del figlio più giovane.

Al decesso del padre o della madre, i figli hanno diritto a una rendita per orfani pari al 40 % della corrispondente rendita di vecchiaia. Il diritto a una rendita per orfani si estingue al compimento dei 18 anni o al termine della formazione, ma al più tardi al compimento dei 25 anni.

Le condizioni del diritto a una rendita vedovile non subiranno modifiche sostanziali per le persone con figli. A differenza di oggi, però, il diritto alla rendita sarà limitato alle persone che hanno almeno un figlio avente diritto a una rendita per orfani. Pertanto, le madri che all'insorgere della vedovanza hanno almeno un figlio avente diritto alla rendita per orfani riceveranno come sinora una rendita vedovile per una durata indeterminata.

Le vedove senza figli o i cui figli non hanno più diritto a una rendita per orfani all'insorgere della vedovanza non avranno più diritto a una rendita per superstiti dell'AVS. Questa regolamentazione si applica già oggi per i vedovi senza figli minorenni aventi diritto a una rendita per orfani. Per contro, il diritto a una rendita viene esteso alle persone vedove che si occupano di un figlio bisognoso di cure e per questo motivo ha diritto ad accrediti per compiti assistenziali dell'AVS.

La modifica principale consiste nell'adeguamento dell'entità delle rendite che saranno versate ai superstiti. L'importo delle rendite vedovili sarà diminuito dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente, mentre la rendita per orfani sarà aumentata dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente. La riduzione delle rendite vedovili e il contemporaneo aumento delle rendite per orfani consentono di garantire il tenore di vita attuale per le economie domestiche con più figli. A partire da due figli, infatti, la riduzione delle rendite vedovili sarà completamente compensata dal contemporaneo aumento di quelle per orfani. In caso di eventuali lacune finanziarie, dal momento in cui si estingue il diritto alla rendita per orfani, la riduzione dell'importo della rendita può essere bilanciata aumentando il grado di occupazione o reinserendosi nel mondo del lavoro. In alcuni casi, questa riduzione sarà compensata anche con le prestazioni per superstiti corrisposte dalla previdenza professionale o da un'assicurazione privata. La generazione di transizione di persone vedove toccate dalla riforma con figli aventi diritto alla rendita per orfani potrà ancora contare transitoriamente sulla garanzia dell'importo precedente: la rendita ammonterà all'80 per cento della corrispondente rendita di vecchiaia al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente l'entrata in vigore della modifica se il totale della rendita vedovile e delle rendite per orfani è inferiore all'importo calcolato secondo il diritto anteriore.

Se al momento dell'insorgere della vedovanza la vedova non ha (più) figli aventi diritto alla rendita per orfani, o il vedovo non ha figli minorenni aventi diritto alla rendita per orfani, non acquisirà più alcun diritto a una rendita per superstiti dell'AVS. Questo cambiamento avverrà gradualmente entro dieci anni dall'entrata in vigore della modifica di legge e sarà accompagnato da un disciplinamento transitorio per le donne che al momento dell'entrata in vigore avranno già compiuto i 50 anni. Per le vedove interessate che secondo il diritto anteriore avrebbero avuto diritto a una rendita si applicherà lo stesso regime transitorio previsto per le vedove senza figli (v. cap. 2.4.1.2)

Le vedove, i vedovi e gli orfani che avevano già diritto a una rendita per superstiti prima dell'entrata in vigore della modifica non saranno toccati dalla novella proposta: continueranno a ricevere le rendite nella misura prevista dal diritto anteriore.

2.4.1.3.1 Ripercussioni finanziarie della nuova regolamentazione

La tabella in appresso illustra le ripercussioni finanziarie della nuova regolamentazione e le spese per il regime transitorio.

Tabella 2-15

Riduzione delle uscite dovuta alle nuova regolamentazione delle prestazioni per superstiti

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Senza regime transitorio	Spese per il regime transitorio	Riduzione complessiva delle uscite
2019	- 81	36	-45
2020	- 161	117	-44
2021	-243	190	- 53
2022	-313	252	- 62
2023	-391	303	- 88
2024	-449	342	- 108
2025	-520	371	- 149
2026	-567	388	- 180
2027	-632	395	- 237
2028	-668	388	- 279
2029	-723	372	- 351
2030	-745	342	- 403

2.4.1.4 Mantenimento dell'attuale regolamentazione nella LPP

Nell'assicurazione professionale obbligatoria, le vedove e i vedovi sono parificati. Il coniuge superstite ha diritto a una rendita vedovile se deve provvedere al sostentamento di almeno un figlio o ha compiuto i 45 anni e il matrimonio è durato almeno cinque anni.

Per quanto riguarda l'assicurazione dei coniugi, tra il primo e il secondo pilastro sussistono alcune differenze. Mentre nel primo pilastro tutti sono assicurati in uno stesso «istituto», retto da una regolamentazione uniforme, per la previdenza professionale coniugi e partner registrati sono in genere assicurati presso istituti di previdenza diversi e con piani di assicurazione diversi. Le pretese di previdenza vengono divise (splitting) soltanto se il matrimonio è sciolto per divorzio, o l'unione registra-

ta per decisione del giudice, prima che si realizzi un caso di previdenza per vecchiaia o invalidità. In questo modo la legislazione tiene conto della comunione economica che si crea nel nostro ordinamento giuridico con il matrimonio e l'unione domestica e che viene dissolta in caso di divorzio. Se il legame resiste invece sino alla morte, nella previdenza professionale non viene effettuato alcuno splitting. L'unica forma relativa di compensazione economica è rappresentata dalle prestazioni per superstiti. Molti istituti di previdenza prevedono prestazioni per superstiti anche per i conviventi, per tener meglio conto dell'attuale realtà sociale.

La soppressione delle prestazioni per superstiti del secondo pilastro, ad esempio nel caso dei coniugi e dei partner registrati senza figli aventi diritto a una rendita per orfani, porterebbe a un risultato piuttosto insensato: se l'unione fallisse e dovesse essere dissolta dal giudice, l'aspetto economico della comunione sarebbe considerato nel migliore dei modi grazie allo splitting delle pretese⁷⁴, mentre se la comunione resistesse fino alla morte, ai partner non sarebbe riconosciuta alcuna pretesa reciproca in materia di previdenza professionale, esattamente come nel caso delle persone celibi o nubili.

Pertanto, il presente avamprogetto non prevede misure che limitino le pretese dei coniugi o partner registrati superstiti.

I casi di trasferimento delle prestazioni dall'AVS al secondo pilastro in seguito alla modifica delle condizioni del diritto o dell'entità delle prestazioni per superstiti dovrebbero rimanere molto rari. Nella previdenza professionale vengono operate riduzioni per sovraindennizzo sulle prestazioni per superstiti soprattutto in caso di concorso con un diritto a prestazioni dell'assicurazione infortuni o a rendite per orfani. In caso di concorso tra il diritto a prestazioni dell'assicurazione infortuni e della previdenza professionale, l'inesistenza di pretese a prestazioni dell'AVS deve essere compensata primariamente dall'assicurazione infortuni.

2.4.1.5 Mantenimento delle attuali regolamentazioni nelle altre assicurazioni sociali

Nell'assicurazione infortuni, i vedovi hanno diritto a prestazioni se hanno figli aventi diritto a una rendita; per le vedove è sufficiente che al momento dell'insorgere della vedovanza abbiano figli (di qualsiasi età) o abbiano compiuto i 45 anni. La riforma non prevede alcuna modifica del regime attualmente previsto.

⁷⁴ Attualmente è al vaglio del Parlamento un disegno di legge che prevede lo splitting delle pretese di previdenza anche in caso di divorzio successivo all'insorgere di un caso di previdenza, poiché tutte le altre soluzioni sono considerate insoddisfacenti (cfr. messaggio del 29 maggio 2013 concernente la modifica del Codice civile svizzero (Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio), FF 2013 4151: http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2013/index_26.html).

2.4.2 Misure di parificazione in materia di contributi AVS

- A parità di rendita, i lavoratori indipendenti pagano gli stessi contributi dei salariati.
- Gli indipendenti non possono più dedurre i riscatti effettuati nel 2° pilastro dal reddito soggetto a contribuzione AVS.

Le misure descritte in appresso, previste per realizzare la parità di trattamento in materia di contributi AVS, puntano prevalentemente a garantire la riscossione degli stessi contributi per la stessa copertura dei rischi e le stesse prestazioni assicurative tra le persone che esercitano un'attività lucrativa, a prescindere dal fatto che nel singolo caso l'attività sia qualificata come attività lucrativa indipendente o dipendente. La parità di trattamento sul piano contributivo aumenta non solo il consenso della popolazione ma semplifica anche l'attuazione dell'assicurazione.

2.4.2.1 Soppressione della tavola scalare

Attualmente, i lavoratori indipendenti che conseguono un reddito inferiore a 56 200 franchi l'anno beneficiano della cosiddetta tavola scalare dei contributi. In materia di contributi AVS, l'aliquota minima oggi prevista è pari al 4,2 per cento per un reddito annuo non superiore a 17 100 franchi, mentre a partire da un reddito annuo di 56 200 franchi è applicata l'aliquota intera del 7,8 per cento. La stessa scalarità è prevista per i contributi IPG e AI. I lavoratori dipendenti che rientrano nella stessa fascia di reddito non beneficiano di questo privilegio. Al loro reddito viene sempre applicata l'aliquota intera dell'8,4 %. Pertanto, gli indipendenti a basso reddito beneficiano di una solidarietà sproporzionata da parte delle altre persone che versano i contributi all'assicurazione obbligatoria. Originariamente, questa misura era destinata a sgravare gli indipendenti che conseguivano redditi realmente modesti. Nella prospettiva attuale, questa normativa manca il bersaglio: secondo i dati del 2008 relativi alle iscrizioni nel conto individuale, vi sono 253 820 indipendenti che versano contributi di importo superiore all'importo minimo. Di questi, quasi il 60 per cento approfitta dei vantaggi della tavola scalare, mentre quelli che dichiarano un reddito superiore al limite massimo previsto dalla tavola sono solo un buon 40 per cento. In media, i contributi prelevati sui redditi degli indipendenti corrispondono dunque soltanto al 7,27 per cento. Grazie alla maggiore flessibilità degli odierni modelli lavorativi, sempre più spesso persone che esercitano a titolo principale un'attività dipendente realizzano accessoriamente un reddito da attività indipendente e beneficiano così di un trattamento privilegiato a livello di contributi, anche se nel complesso conseguono un reddito elevato. Per di più, gli indipendenti hanno un certo margine di manovra nella determinazione del loro reddito imponibile (p.es. con la costituzione di riserve), ragion per cui la loro capacità economica non può essere automaticamente dedotta dall'ammontare del reddito.

La tavola scalare è contraria all'uguaglianza giuridica. Rappresenta un privilegio concesso agli indipendenti che non ha più ragion d'essere.

2.4.2.2

Armonizzazione dei tassi di contribuzione

Attualmente il tasso di contribuzione per gli indipendenti è pari al 7,8 %, mentre quello per i dipendenti è dell'8,4 %. Fino al 1969 (anno dell'entrata in vigore della 7a revisione dell'AVS), per i dipendenti e gli indipendenti era previsto lo stesso tasso di contribuzione AVS. Uno dei motivi principali che allora hanno condotto all'introduzione di tassi diversi consisteva nel fatto che gli indipendenti non potevano affiliarsi a un istituto di previdenza professionale per la vecchiaia (ossia al «secondo pilastro»). Oggi il contesto non è più lo stesso: dato il miglioramento della protezione degli indipendenti intervenuto nel frattempo, il Consiglio federale ha proposto a varie riprese di adeguare i tassi applicabili agli indipendenti⁷⁵.

L'adeguamento del tasso di contribuzione AVS è inteso a realizzare la parità di trattamento tra lavoratori indipendenti e dipendenti. Nei conti individuali che le casse di compensazione tengono per ogni persona assoggettata ai contributi viene registrato il reddito soggetto a contributi. I redditi iscritti rivestono una grande importanza nel calcolo della rendita al momento in cui viene determinata la sua entità. L'attuale differenza tra i tassi di contribuzione di indipendenti e dipendenti ha per conseguenza che a parità di reddito agli indipendenti vengono oggi concesse prestazioni assicurative a condizioni più convenienti rispetto ai dipendenti. Un'assicurazione dovrebbe però prevedere per prestazioni identiche anche identici contributi.

L'attuale differenziazione contraddice l'idea di un'assicurazione popolare obbligatoria e il principio di solidarietà e alla luce della migliorata protezione offerta dalle assicurazioni sociali non è più giustificata: gli indipendenti possono ormai affiliarsi al secondo pilastro e nell'ambito del terzo pilastro hanno a disposizione maggiori possibilità rispetto ai dipendenti. Da quando nel 2005 è stata introdotta l'assicurazione maternità nell'assicurazione perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, gli indipendenti beneficiano di un pari trattamento rispetto ai dipendenti e hanno diritto alle stesse prestazioni. Per di più, la revisione della legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam; RS 836.2), entrata in vigore il 1° gennaio 2013, ha riconosciuto agli indipendenti gli stessi diritti minimi previsti per i lavoratori dipendenti, migliorando così ulteriormente la copertura offerta loro dalle assicurazioni sociali.

L'AVS è dunque l'ultima assicurazione sociale che preveda una differenziazione generale (distinzione fondamentale) a livello di tassi di contribuzione. Un tale trattamento privilegiato degli indipendenti non previsto né nella LAI né nella LIPG. L'articolo 112 capoverso 3 lettera a della Costituzione federale, secondo cui la metà dei contributi dei dipendenti è a carico del datore di lavoro, non conferisce agli indipendenti il diritto di dedurre un contributo «virtuale» del datore di lavoro. La disposizione costituzionale è intesa unicamente a garantire ai lavoratori dipendenti un minimo di protezione economica in considerazione del particolare rapporto di dipendenza al quale sottostanno. Economicamente, tuttavia, la quota del datore di lavoro è inclusa nei costi salariali complessivi, e quindi si ripercuote sul livello dei salari.

⁷⁵ Una prima volta nell'ambito della 9a revisione dell'AVS, nel cui contesto sono state definite le aliquote attualmente vigenti. I tentativi in tal senso del Consiglio federale sono naufragati sia in occasione della 10 revisione dell'AVS sia nell'ambito delle misure di risanamento proposte nel 1994. Al primo tentativo di 11a revisione dell'AVS, una proposta di allineamento delle aliquote all'8,1 % non ha superato lo scoglio del Parlamento.

2.4.2.3 **Riscatti nel secondo pilastro**

La deducibilità dei versamenti personali fatti dagli indipendenti a istituzioni di previdenza è stata sancita, con la volontà di garantire il pari trattamento di indipendenti e dipendenti, nell'articolo 18 capoverso 3 OAVS, entrato in vigore il 1° gennaio 1987.⁷⁶ Nell'ambito della 10 revisione dell'AVS la disposizione è stata spostata senza modifiche materiali nell'articolo 9 capoverso 2 lettera e LAVS.⁷⁷

In virtù di tale disposizione, gli indipendenti possono dedurre dal reddito lordo i «versamenti personali» fatti a istituzioni di previdenza, per quanto equivalgano alla quota generalmente assunta dal datore di lavoro. Il termine «versamenti» comprende i contributi correnti e i riscatti. Per quanto riguarda i riscatti, il Tribunale federale ha interpretato la disposizione in modo tale da consentire sempre agli indipendenti di dedurre dal reddito lordo la metà dei versamenti effettuati a titolo di riscatto.⁷⁸ Oggi a beneficiare dell'esenzione dai contributi sulla metà dei versamenti effettuati per i riscatti nel secondo pilastro sono quasi esclusivamente gli indipendenti con redditi molto elevati. I riscatti operati dai datori di lavoro in favore dei loro dipendenti possono invece essere esclusi dal salario determinante soltanto a condizioni molto restrittive: sono deducibili soltanto se e nella misura in cui si tratta di prestazioni che il datore di lavoro è obbligato a fornire in virtù del regolamento o degli statuti dell'istituto di previdenza.⁷⁹ Nella prassi, tuttavia, i regolamenti non prevedono quasi mai che un lavoratore abbia diritto al versamento di riscatti da parte del datore di lavoro. In confronto ai dipendenti, gli indipendenti sono dunque eccessivamente privilegiati.

Si propone pertanto di limitare le deduzioni degli indipendenti ai contributi correnti versati a istituti di previdenza del secondo pilastro. Questi contributi saranno ancora considerati almeno per metà come spese giustificate dall'uso commerciale.⁸⁰ Gli importi versati a titolo di riscatto, invece, non potranno più essere dedotti dal reddito lordo. Del resto, anche i contributi versati al terzo pilastro continueranno a essere esenti da contributi.⁸¹

2.4.2.4 **Ripercussioni finanziarie delle misure volte a garantire la parità di trattamento in materia di contributi AVS**

La tabella seguente illustra l'evoluzione nel tempo delle entrate da contributi in seguito alla soppressione della tavola scalare e all'adeguamento del tasso di contribuzione.

⁷⁶ RCC **1987** pag. 5 segg.

⁷⁷ FF **1990** II 1, 81, 151

⁷⁸ DTF 136 V 16.

⁷⁹ Art. 8 lett. a OAVS e Pratique VSI **2004** pag. 253; DTF 137 V 321 consid. 3.1 pag. 328, 133 V 556.

⁸⁰ RCC **1987** pag. 5 seg.; art. 66 cpv. 1 LPP.

⁸¹ DTF 115 V 337.

Aumento delle entrate indotto dalla soppressione della tavola scalare e dall'adeguamento del tasso di contribuzione

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Tavola scalare	Tasso di contribuzione	Totale
2019	113	152	265
2020	115	153	269
2021	117	155	272
2022	118	157	275
2023	119	158	277
2024	120	160	280
2025	121	161	283
2026	122	163	285
2027	123	164	288
2028	124	166	290
2029	125	168	293
2030	127	169	296

La soppressione della tavola scalare e l'aumento dei contributi di 0,6 punti percentuali per gli indipendenti determineranno maggiori entrate per l'AVS pari a 296 milioni di franchi nel 2030. La soppressione della tavola scalare genererà inoltre maggiori entrate anche per l'AI (22 milioni) e per le IPG (8 milioni di franchi).

Per quanto riguarda il nuovo disciplinamento previsto per i riscatti degli indipendenti nel secondo pilastro (v. cap. 2.4.2.3), un'analisi effettuata dall'Amministrazione delle contribuzioni del Cantone di Zurigo per il periodo fiscale 2010 ha evidenziato che nel periodo esaminato gli indipendenti hanno versato circa 100 milioni di franchi per i riscatti nel secondo pilastro. L'analisi ha portato anche ad accertare che questi riscatti sono stati attuati soltanto da un 3 per cento scarso di tutti gli indipendenti e che il reddito medio di queste persone era quasi il sestuplo del reddito medio dell'insieme degli indipendenti. Non essendo possibile prevedere l'impatto delle nuove disposizioni sull'ottimizzazione individuale della situazione finanziaria degli indipendenti o le reazioni di questi ultimi, non è nemmeno possibile effettuare una stima fondata delle ripercussioni a livello di contributi AVS e pertanto si è deciso di rinunciare a una stima di tali ripercussioni.

2.4.3 Misure volte a migliorare la previdenza professionale

- Le persone con redditi modesti, con più datori di lavoro o impiegate a tempo parziale beneficiano di una migliore copertura assicurativa della previdenza professionale.
- Chi possiede un avere di libero passaggio all'età di pensionamento può chiedere di riscuoterlo sotto forma di rendita.
- Il tasso di interesse minimo non è più fissato in anticipo, ma in funzione dell'andamento effettivo dei mercati finanziari.

2.4.3.1 Disoccupati anziani⁸²

I lavoratori che rimangono disoccupati pochi anni prima di raggiungere l'età di riferimento perdono spesso anche il diritto a una rendita di vecchiaia a vita del secondo pilastro. Se l'assicurato non trova un nuovo impiego e non continua la previdenza volontariamente in base all'articolo 47 LPP, deve far trasferire la propria prestazione d'uscita a un istituto di libero passaggio e più tardi non beneficerà di una rendita di vecchiaia della previdenza professionale, poiché gli istituti di libero passaggio erogano le loro prestazioni quasi esclusivamente sotto forma di capitale. La presente riforma prevede pertanto due misure volte a migliorare la copertura previdenziale delle persone interessate.

2.4.3.1.1 Estensione dell'assicurazione facoltativa

Come misura in favore dei disoccupati anziani e delle persone che cessano di essere assoggettate alla previdenza professionale obbligatoria poco prima dell'età prevista per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia, sarà prolungata la possibilità di dedurre i contributi versati all'assicurazione facoltativa in base all'articolo 47 LPP. Secondo la prassi attuale delle autorità fiscali, al termine dell'attività lucrativa è possibile operare per due anni una deduzione fiscale dell'assicurazione volontaria. Se l'assicurazione delle persone che non conseguono alcun reddito da attività lucrativa supera i due anni, la prassi delle autorità fiscali ravvisa una violazione del principio sancito all'articolo 1 capoverso 2 LPP, secondo cui il salario assicurabile nella previdenza professionale o il reddito assicurabile degli indipendenti non deve superare il reddito assoggettato al contributo AVS. Nei periodi in cui non viene esercitata alcuna attività lucrativa, l'assicurazione facoltativa contraddice effettivamente in un certo qual modo la citata disposizione. Il legislatore vuole però espressamente mantenere la possibilità di continuare l'assicurazione prevista all'articolo 47 LPP. Difatti, proprio per le persone che rimangono senza impiego pochi anni prima di raggiungere l'età minima prevista per la riscossione di prestazioni di vecchiaia, l'assicurazione volontaria offre l'unica possibilità di continuare ad accrescere il proprio avere di vecchiaia e di beneficiare in seguito di una rendita a vita della previdenza professionale. Le persone che vengono licenziate tra i 58 e i 60 anni devono pertanto avere la possibilità di continuare la previdenza professionale fino al

⁸² Nel passato recente, la Sottocommissione LPP della Commissione della sicurezza sociale e della sanità si è più volte chinata sul problema dei cosiddetti disoccupati anziani.

raggiungimento dell'età minima prevista per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia (62 anni secondo la presente riforma) e poter dedurre dal reddito imponibile i contributi versati a tal fine. Per le persone più giovani e quelle che decidono volontariamente di ritirarsi anticipatamente dal mondo del lavoro, la limitazione temporale della deducibilità dei contributi all'assicurazione facoltativa appare ancora giustificata (v. al riguardo anche il commento all'art. 81b AP-LPP). La possibilità di dedurre per due anni i contributi versati all'assicurazione facoltativa resterà invariata per le persone che al momento del licenziamento hanno già compiuto i 60 anni.

2.4.3.1.2 Riscossione del capitale di libero passaggio sotto forma di rendita

Considerato che gli averi trasferiti agli istituti di libero passaggio possono essere riscossi quasi esclusivamente sotto forma di capitale, occorre dare agli assicurati che dispongono di tali averi e li trasferiscono alla Fondazione istituto collettore LPP la possibilità di riscuotere la prestazione di libero passaggio sotto forma di rendita. Questa regolamentazione presenta per l'istituto collettore gli stessi rischi esistenti per gli altri pensionati (rischio di longevità, rischio di interesse fino a copertura insufficiente), ma senza che queste persone siano mai state sue assicurate LPP. Per queste persone manca anche un assuntore dei rischi, ad esempio l'ex datore di lavoro o lavoratori affiliati allo stesso collettivo. Di conseguenza, sarebbe insostenibile addossare questi rischi supplementari al collettivo degli assicurati assoggettati ai contributi LPP e ai loro datori di lavoro affiliati all'istituto collettore, e soltanto a questo collettivo in tutta la Svizzera. Ne consegue che è necessaria una soluzione autofinanziata. In altri termini, per il calcolo delle rendite l'istituto collettore deve poter applicare parametri propri, fondati su basi estremamente prudenti. In caso di insolvenza dell'istituto di previdenza o del collettivo, queste prestazioni devono essere garantite dal Fondo di garanzia, secondo le modalità previste anche per le altre rendite.

2.4.3.1.3 Misura esaminata ma scartata: mantenimento della previdenza per la vecchiaia per i disoccupati anziani

Secondo la normativa vigente, i disoccupati che percepiscono indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione sono assicurati obbligatoriamente nell'ambito della previdenza professionale per i rischi morte e invalidità. La continuazione della previdenza per la vecchiaia è invece facoltativa. La possibilità di continuare l'assicurazione a titolo facoltativo viene sfruttata soltanto di rado dagli interessati, per cause che spesso sono riconducibili a ristrettezze finanziarie. Chi si assicura facoltativamente per il rischio vecchiaia deve infatti assumersi da sé i costi che ne derivano, non potendo beneficiare di un contributo finanziario del datore di lavoro. Per impedire lacune previdenziali tra i disoccupati e garantire l'accrescimento continuato della previdenza per la vecchiaia, è stata esaminata la possibilità di estendere la copertura assicurativa in età avanzata per i disoccupati anziani. Si è tuttavia rinunciato a prevedere un adeguamento in tal senso, in parte perché la misura non offre una base sufficiente per garantire loro il diritto a una rendita, e in parte perché l'avere di vecchiaia supplementare accumulato in età avanzata nel periodo corrispondente migliorerebbe la rendita soltanto lievemente. Dai relativi calcoli è emerso che l'avere di vecchiaia accumulato durante il periodo

di disoccupazione equivarrebbe in media, per un anno di assicurazione completo, a 5570 franchi.

2.4.3.2 Abbassamento della soglia d'entrata alla previdenza professionale obbligatoria

La soglia d'entrata attualmente prevista in materia di previdenza professionale obbligatoria (fr. 21 060) si applica a ogni datore di lavoro, a prescindere dal grado di occupazione. L'assicurazione non è dunque uguale per una persona che lavora per un solo datore di lavoro e una che lavora per diversi datori di lavoro.

Il lavoro a tempo parziale è un fenomeno sempre più diffuso. Nel 2012 riguardava all'incirca il 34,2 per cento della popolazione attiva, a fronte del 29,8 per cento registrato nel 2000, e riguarda in particolar modo le lavoratrici⁸³. Difatti, oggi lavora a tempo parziale il 58,5 per cento delle donne, mentre gli uomini sono solo il 13,8 per cento. Aumenta sempre più anche il numero di coloro che lavorano per diversi datori di lavoro. Circa il 7 per cento della popolazione attiva accumula due attività professionali o anche più.

Per sopperire alle lacune del sistema attuale e adeguare l'assicurazione all'evoluzione del mercato del lavoro, garantendo in particolare una parità di trattamento per quanto possibile completa tra le diverse categorie di lavoratori, la soglia d'entrata LPP è abbassata alla metà del livello della rendita massima AVS (portandola a fr. 14 040 invece dei fr. 21 060 attuali).

Questa regolamentazione consentirà di migliorare la previdenza professionale dei lavoratori occupati a tempo parziale e a basso reddito o di chi svolge più attività. La modifica proposta consentirebbe di assoggettare obbligatoriamente alla LPP il 90 per cento dei salariati con un unico datore di lavoro e l'86 per cento dei salariati che lavorano per più datori di lavoro. Secondo i dati del 2010, in quell'anno i nuovi assicurati sarebbero quindi stati ben 146 000, e per la maggior parte donne. Questa estensione della cerchia delle persone assoggettate alla LPP consentirà di ridurre il rischio di povertà al momento del pensionamento e quindi si ripercuoterà positivamente sulla situazione sul fronte delle prestazioni complementari e delle prestazioni dell'aiuto sociale. Ad esempio, attualmente una persona che percepisce due salari soggetti a contribuzione AVS di 20 000 franchi ciascuno presso due datori di lavoro (ovvero un importo complessivo di fr. 40 000) non è assicurata obbligatoriamente alla LPP, contrariamente a una che percepisce la stessa cifra presso un solo datore di lavoro. Con la presente riforma, è previsto l'assoggettamento alla LPP in entrambi i casi.

Per di più, con la ridefinizione della deduzione di coordinamento (v. cap. 2.2.1.1), sarebbe prevista per le persone interessate l'assicurazione di un salario coordinato minimo di 10 530 franchi (fr. 14 040 - 25 %). Queste misure consentono di istituire una previdenza adeguata per la vecchiaia e garantiscono un'adeguata copertura assicurativa in caso di morte e invalidità senza generare un rapporto sfavorevole tra costi amministrativi e copertura previdenziale.

⁸³ Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS, condotta dall'UST.

2.4.3.3

Ripercussioni finanziarie dell'abbassamento della soglia d'entrata alla LPP

Tabella 2-17

Costi effettivi⁸⁴ dell'abbassamento della soglia d'entrata alla LPP

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
300	300	300	300	310	310	310	310	320	320	320	320

La stima dei costi si basa sull'ipotesi che le misure di compensazione a lungo termine connesse all'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP, vale a dire la ridefinizione della deduzione di coordinamento e dei tassi applicabili agli accrediti di vecchiaia, siano già state introdotte.

2.4.3.4

Fissazione ex post del tasso di interesse minimo LPP

Il tasso di interesse minimo per la remunerazione dell'avere di vecchiaia nel regime obbligatorio della previdenza professionale è stabilito ex ante dal Consiglio federale nel tardo autunno per l'anno successivo. Nell'anno successivo, la remunerazione è effettuata a fine anno. Ciò significa che dal momento in cui il tasso è fissato al momento in cui è applicato trascorrono circa 14 mesi. A causa di questo divario temporale, in special modo negli anni in cui i mercati presentano una volatilità elevata, può succedere che il tasso non abbia più alcun rapporto con l'attuale andamento del mercato. Si propone pertanto di operare un cambiamento sistematico passando a una definizione ex post del tasso di interesse minimo. Secondo il nuovo sistema, il tasso verrebbe fissato poco prima della fine dell'anno per la remunerazione dell'anno corrente, conoscendo la performance realizzata. In caso di mutazioni a scadenze inferiori a un anno, ad esempio in seguito a uscita dall'istituto di previdenza, di promozione della proprietà d'abitazioni, divorzio, pensionamento, pensionamento parziale eccetera, si applicherà il tasso minimo dell'anno precedente, poiché attendere la decisione del nuovo tasso a fine anno comporterebbe la necessità di provvedere a pagamenti retroattivi estremamente complicati. La definizione ex post è leggermente più complessa, poiché nello stesso anno coesisteranno due tassi di interesse (spesso diversi). Presenta tuttavia il vantaggio di permettere una definizione del tasso di interesse minimo LPP sulla base dell'evoluzione effettiva registrata dal rendimento. Nel 2007, ad esempio, il tasso di interesse minimo è stata aumentato dal 2,5 al 2,75 per cento per il 2008, in seguito all'andamento favorevole registrato nella prima metà del 2007. Nella seconda metà dell'anno e soprattutto nel 2008, però, i mercati hanno subito perdite notevoli, il che ha inciso più del necessario sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza. Per la fissazione ex post non occorreranno più previsioni a lungo termine sul futuro andamento dei mercati finanziari. Anche se in tal modo si ridurrà parzialmente la certezza della pianificazione per gli istituti di

⁸⁴ Oggi alcuni istituti di previdenza applicano già una soglia d'entrata inferiore a quella fissata dalla LPP. Questi istituti dovranno sostenere i costi previsti dalla legge soltanto in misura ridotta, o non dovranno sostenere alcun costo di questo tipo. Questi costi, al netto della previdenza sovraobbligatoria, vengono esposti come «costi effettivi».

previdenza, prevale il vantaggio di basarsi sulla situazione reale del mercato (variante 1).

In aggiunta al meccanismo appena descritto è proposta una seconda variante, secondo cui il Consiglio federale stabilisce alla fine dell'autunno, ex ante per l'anno seguente, un'intervallo entro cui il tasso di interesse minimo dovrà essere fissato ex post alla fine dell'anno successivo. La variante 2 ha il vantaggio di aumentare la certezza della pianificazione degli istituti di previdenza e di permettere un adattamento del tasso d'interesse minimo alla situazione effettiva del mercato entro i limiti dell'intervallo prefissato. Per contro, la definizione di un intervallo riduce l'adattabilità del tasso di interesse all'andamento effettivo del mercato rispetto alla fissazione ex post. La variante 2 è inoltre più complessa sotto il profilo tecnico.

Per introdurre la definizione ex post del tasso di interesse minimo LPP secondo la variante 1 o 2, il Consiglio federale procederà alle opportune modifiche di ordinanza agli articoli 11 e 12 OPP 2.

2.5 Misure riguardanti il finanziamento dell'AVS

2.5.1 Finanziamento aggiuntivo dell'AVS

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Il deficit di finanziamento residuo dell'AVS è coperto con un aumento dell'IVA.• L'IVA è aumentata progressivamente di due punti percentuali al massimo.• Attraverso l'IVA gli oneri finanziari sono ripartiti solidalmente tra l'intera popolazione. |
|---|

L'aumento della longevità e la crescente quota di pensionati nella popolazione compromettono gravemente la situazione finanziaria dell'AVS. Secondo lo scenario finanziario medio, il deficit finanziario dell'AVS dovrebbe raggiungere gli 8,6 miliardi di franchi entro il 2030. Data l'entità del fabbisogno finanziario devono essere adottate, tanto sul fronte dei contributi tanto su quello delle prestazioni, misure che siano globalmente efficaci ma al tempo stesso anche sopportabili e adeguate.

Le misure proposte sono state composte con particolare riguardo a questo obiettivo. Le uscite possono essere ridotte di 920 milioni di franchi, in particolare grazie all'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni e alla nuova regolamentazione delle rendite per superstiti. Sul fronte delle entrate, le misure previste consentono di realizzare maggiori entrate per 640 milioni di franchi, grazie in particolare alla soppressione della franchigia dopo i 65 anni e al nuovo regime applicabile ai contributi degli indipendenti. In tal senso, la riforma tocca in analoghe proporzioni entrate e uscite e il pacchetto di misure proposto consente di ridurre il fabbisogno finanziario previsto per il 2030 a 7,2 miliardi di franchi. Il ridimensionamento corrisponde dunque a un importo di 1,4 miliardi di franchi⁸⁵. Tale importo rappresenta una

⁸⁵ Il ridimensionamento delle uscite riduce di 150 milioni (variante 1) o 180 milioni (variante 2) anche il contributo della Confederazione all'AVS.

combinazione di misure tale da garantire la sostenibilità sociale della riforma. Una drastica riduzione delle uscite dell'AVS non rappresenta una reale possibilità, dato che, in base all'interpretazione incontestata della Costituzione federale, una riduzione del livello delle rendite non entra in linea di conto. La riduzione delle prestazioni in altri ambiti non consentirebbe di realizzare consistenti risparmi⁸⁶, ma non farebbe che provocare uno slittamento dei costi, in particolare verso l'assicurazione malattie. Come già illustrato al capitolo 2.1.2.1, non rappresenta una soluzione praticabile neppure un aumento dell'età di riferimento oltre i 65 anni per tutti i lavoratori. Già un'età di riferimento fissata a 65 anni non rispecchia la reale situazione che caratterizza il mercato del lavoro. Un aumento dell'età di riferimento accentuerebbe ulteriormente la discrepanza tra tale età e l'età effettiva di pensionamento. Ne consegue dunque che il fabbisogno finanziario residuo dell'AVS deve essere coperto con risorse finanziarie supplementari.

2.5.1.1 Misure esaminate

Il fronte del finanziamento dell'AVS offre diversi spunti per un finanziamento aggiuntivo. Secondo l'articolo 102 LAVS, le prestazioni dell'AVS sono finanziate con i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro (74 % delle entrate), il contributo della Confederazione (secondo il diritto vigente pari al 19,55 % delle uscite; 19 % delle entrate), le tasse sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco e le entrate provenienti dal regresso contro i terzi responsabili (1 % delle entrate). Dal 1999, l'AVS è alimentata anche dalla riscossione di un punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto (5,8 % delle entrate), che in ragione del 17 % spetta alla Confederazione.⁸⁷ Le misure di finanziamento aggiuntivo dell'AVS non prevedono nuove fonti, quali ad esempio un'imposta diretta, ma si basano principalmente sulle fonti già esistenti. Le soluzioni esaminate sono due: un aumento dell'aliquota di contribuzione AVS e un aumento dell'imposta sul valore aggiunto. Entrambe le soluzioni rappresentano un mezzo collaudato per il finanziamento dell'AVS e possono generare le risorse necessarie senza rappresentare un carico eccessivo sul piano individuale. L'aumento del contributo della Confederazione all'AVS non rappresenta, neanche, un'alternativa sensata, poiché le casse della Confederazione non potrebbero far fronte a un onere di tale entità senza corrispondente aumento di imposte o tasse.

Per finanziare i costi supplementari dell'AVS legati all'evoluzione demografica, il principio assicurativo consentirebbe di aumentare l'aliquota di contribuzione. A causa dell'evoluzione demografica, il numero di contribuenti continua a diminuire, mentre quello dei beneficiari di rendite aumenta costantemente. Per la copertura del fabbisogno finanziario residuo previsto nel 2030, i contributi sulla massa salariale dovrebbero essere aumentati dell'1,6 per cento. Ma l'aumento dell'aliquota graverebbe soltanto sui lavoratori e quindi non rispetterebbe l'esigenza di una ripartizione dell'onere rappresentato dallo sforzo di finanziamento aggiuntivo sul più vasto numero di persone possibile. Per giunta, l'aumento dei costi accessori dei salari potrebbe ripercuotersi negativamente sull'occupazione e sul livello dei salari. Inoltre, le misure di compensazione proposte

⁸⁶ Per esempio l'assegno per grandi invalidi, i mezzi ausiliari o i sussidi alle organizzazioni per l'aiuto alla vecchiaia. Nel 2012 queste prestazioni rappresentavano meno del 2 % delle uscite complessive dell'AVS.

⁸⁷ Decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI.

inducono già un aumento dei costi salariali a causa del previsto adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP. Perciò, un contemporaneo aumento dei contributi AVS aggraverebbe ulteriormente il fardello e quindi deve essere evitato.

Il finanziamento dell'AVS tramite l'imposta sul valore aggiunto si basa sulla volontà di evitare un aggravio eccessivo di chi è tenuto a versare contributi facendo partecipare solidalmente al finanziamento tutta la popolazione, beneficiari di rendite compresi. L'imposta sul valore aggiunto provoca inoltre un effetto distorsivo relativamente limitato sull'economia nazionale, pur avendo invece un impatto globale sufficientemente importante: dato che l'imposta sul valore aggiunto, in confronto ai contributi sui salari, ha una base fiscale molto ampia, consente di generare gli introiti auspicati con un'aliquota fiscale piuttosto modesta, consentendo di limitare l'onere sul piano individuale. La possibilità di maggiorare l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto qualora a causa dell'evolversi della piramide delle età il finanziamento dell'AVS non fosse più garantito è peraltro prevista all'articolo 130 capoverso 3 della Costituzione federale. L'Assemblea federale ha già fatto uso di questa facoltà decretando la riscossione del punto percentuale dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS. Per queste ragioni si giustifica di prevedere nella Costituzione un aumento dell'imposta sul valore aggiunto in favore dell'AVS.

2.5.1.2 Aumento dell'IVA

Per coprire il fabbisogno finanziario residuo nel 2030, si propone di iscrivere nella Costituzione la possibilità di aumentare di al massimo due punti percentuali l'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS (la normativa vigente prevede sinora la possibilità di un aumento di 1 punto percentuale). Dato che il fabbisogno finanziario dell'AVS evolverà gradualmente, si propone di prevedere un aumento dell'IVA in due tappe. Questa soluzione consentirà inoltre di evitare un impatto eccessivo sui consumi. L'imposta sarà aumentata di un punto percentuale all'entrata in vigore della modifica. Un secondo adeguamento sarà attuato al momento in cui la situazione finanziaria dell'AVS lo richiederà, poiché il momento adatto per l'aumento successivo dovrà essere determinato in funzione della situazione finanziaria effettiva dell'assicurazione.

Per garantire una simmetria tra le misure previste dalla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, ovvero tra il finanziamento aggiuntivo a favore dell'AVS (decreto federale) e le altre disposizioni previste (nel quadro della legge), sono fissati due requisiti materiali indispensabili per poter procedere all'aumento dell'IVA. Questi sono inseriti nell'avamprogetto di decreto federale che modifica la Costituzione federale stabilendo quanto segue:

- il principio dell'armonizzazione dell'età di riferimento per gli uomini e per le donne (nel 1° e nel 2° pilastro) deve essere sancito per legge.
- Il principio di una limitazione del diritto alle rendite vedovili alle persone con compiti educativi o assistenziali è sancita per legge.

La simmetria prevista implica che si possa procedere all'aumento dell'IVA solo se questi criteri sono introdotti nella legge federale sulla previdenza per la vecchiaia. L'aumento dell'IVA entra in vigore anche se le disposizioni transitorie prevedono un innalzamento graduale dell'età di riferimento e una soppressione progressiva del diritto alla rendita vedovile per le donne senza figli, al fine di concretizzare la limitazione del diritto alle rendite per superstiti alle persone con compiti educativi.

Inoltre, il testo costituzionale non esige che le rendite per vedovi e quelle per vedove siano equiparate. Per il diritto alla rendita per vedove è infatti sufficiente che i compiti educativi o assistenziali siano svolti al momento dell'insorgere della vedovanza. Come già attualmente, il diritto alla rendita per vedovi si estingue invece in ogni caso quando l'ultimo figlio compie i 18 anni, anche se il vedovo continua a svolgere compiti assistenziali.

L'aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto per il finanziamento aggiuntivo dell'AVS richiede anzitutto una modifica della Costituzione federale, che dovrà essere decisa con un decreto dell'Assemblea federale che conferirà alla Confederazione la competenza di aumentare a tal fine le aliquote IVA al massimo di due punti percentuali. Tale competenza sarà istituita completando l'articolo 130 capoverso 3 Cost.⁸⁸. Questa soluzione garantisce una certa flessibilità, poiché consente di procedere a tappe all'aumento senza dover ricorrere a una votazione popolare obbligatoria. Inoltre, dato che il legislatore dovrà esercitare la sua competenza adottando una legge federale, rimane aperta la via del referendum facoltativo.

La prima tappa dell'aumento dovrebbe essere attuata al momento dell'entrata in vigore della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 e sarà concretizzata con un'opportuna modifica della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto. Si propone dunque che il legislatore faccia uso una prima volta di questa competenza nell'ambito della presente modifica maggiorando l'aliquota IVA di un punto. L'atto modificatore unico prevede a tal fine l'emendamento dei pertinenti articoli della legge sull'IVA (art. 25, 28, 37 e 55 LIVA⁸⁹). Inoltre, dato che le fonti di finanziamento dell'AVS sono indicate nella relativa legge, occorrerà completare l'articolo 102 LAVS menzionando tra le fonti di finanziamento dell'assicurazione anche le entrate dell'imposta sul valore aggiunto.

Le entrate risultanti dalla maggiorazione dell'imposta sul valore aggiunto saranno direttamente destinate al Fondo di compensazione AVS.

In una tappa successiva, nel momento in cui la situazione finanziaria dell'AVS dovesse richiederlo, il legislatore potrà di nuovo esercitare la competenza conferitagli e aumentare di un punto percentuale ulteriore l'aliquota IVA.

2.5.1.3 Attuazione dell'aumento

Per aumentare l'imposta sul valore aggiunto si può procedere a un adeguamento lineare o proporzionale. Nel caso di un aumento lineare dell'aliquota normale, le tre aliquote sarebbero aumentate della stessa percentuale, mentre nel caso di un aumento proporzionale il rapporto tra l'aliquota normale e le aliquote privilegiate sarebbe mantenuto. L'aumento di un ulteriore punto percentuale dell'imposta decretato nel 1999 si basava su un adeguamento lineare. Nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS, respinta in votazione popolare nel 2004, il Consiglio federale aveva invece optato per un aumento lineare. Per il finanziamento aggiuntivo dell'AI, in vigore fino al 2017, si è di nuovo optato per un adeguamento proporzionale.

Le aliquote d'imposta concrete (alla scadenza di validità dell'aumento per il finanziamento aggiuntivo dell'AI, prevista il 31 dicembre 2017) subirebbero le seguenti modifiche a seconda della variante:

⁸⁸ RS 101

⁸⁹ RS 641.20

Nuove aliquote IVA in caso di aumento proporzionale o lineare

	Diritto vigente senza finanziamento aggiuntivo dell'AI	Aumento proporzionale		Aumento lineare	
		Prima tappa	Seconda tappa	Prima tappa	Seconda tappa
Aliquota normale	7,6	8,6	9,6	8,6	9,6
Aliquota ridotta	2,4	2,7	3,0	3,4	4,4
Aliquota speciale per prestazioni nel settore alberghiero	3,6	4,0	4,5	4,6	5,6

Entrambe le varianti presentano vantaggi e svantaggi:

- un aumento lineare avrebbe il pregio di generare maggiori entrate rispetto a un aumento proporzionale, quantificabili all'incirca nell'ordine del 12 %;
- inoltre, le distorsioni economiche sarebbero meno importanti, poiché le differenze tra le aliquote non aumenterebbero;
- in caso di aumento proporzionale, invece, le aliquote inferiori sarebbero meno toccate e l'aumento peserebbe meno sul consumo di generi di prima necessità;
- dal punto di vista della politica sociale, l'aumento proporzionale ha il pregio di attenuare l'effetto regressivo dell'imposta sul valore aggiunto.

Dato che entrambe le varianti presentano i vantaggi e svantaggi illustrati, si è deciso di sottoporle per parere tutte e due.

2.5.1.4 Ripercussioni finanziarie sull'AVS

La tabella seguente mostra la variazione delle entrate dovuta all'aumento dell'IVA (proporzionale o lineare) di 1 punto percentuale, rispettivamente nel 2019 e nel 2027.

Miglioramento delle entrate dovuto all'aumento dell'IVA
 Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Proporzionale	Lineare
2019	2 442	2 735
2020	3 135	3 511
2021	3 176	3 558
2022	3 215	3 601
2023	3 251	3 641
2024	3 286	3 680
2025	3 320	3 718
2026	3 352	3 754
2027	6 059	6 786
2028	6 837	7 658
2029	6 909	7 738
2030	6 983	7 821

2.5.2 Meccanismo d'intervento finanziario nell'AVS

- In caso di deterioramento della situazione finanziaria, le liquidità dell'AVS sono garantite grazie a un meccanismo d'intervento.
- Il meccanismo d'intervento rispetta il primato della decisione politica.
- Se le misure necessarie non agiscono per tempo o in misura sufficiente, il tasso di contribuzione è aumentato e le rendite sono adeguate solo parzialmente.

2.5.2.1 Situazione iniziale

In passato il Consiglio federale ha più volte ribadito la propria intenzione di voler studiare e introdurre regole vincolanti per le assicurazioni sociali. Un meccanismo d'intervento era già previsto nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS (bocciata in votazione popolare nel 2004). L'introduzione di un meccanismo d'intervento nell'AVS è rivendicata anche dalla mozione Luginbühl (Mo. 11.3113, Introduzione di regole budgetarie per l'AVS e l'AI). Questo tipo di normativa è intesa a garantire che in caso di incombente dissesto finanziario dell'AVS vengano tempestivamente adottate misure di stabilizzazione che assicurino la solvibilità dell'assicurazione. Un'importante condizione di questo tipo di meccanismo consiste nel garantire il primato del controllo politico. Detto altrimenti, il Consiglio federale, l'Assemblea federale e se necessario il Popolo devono avere la possibilità di attuare le misure normative necessarie alla stabilizzazione nell'ambito del processo politico ordinario prima che intervengano misure mirate a scatto automatico. In tal modo,

l'assicurazione può ancora essere guidata rispettando le intenzioni del legislatore e la volontà popolare. La vigente legislazione non prevede ancora alcuna regolamentazione che disciplini l'ipotesi di un eventuale dissesto finanziario dell'AVS. È vero che in virtù dell'articolo 43^{quinquies} LAVS il Consiglio federale è tenuto a esaminare periodicamente se lo sviluppo finanziario dell'assicurazione è equilibrato e se necessario proporre un emendamento della legge. Tuttavia, queste misure non scattano automaticamente, né esistono chiare direttive che definiscano il momento o le condizioni in cui il Consiglio federale dovrebbe proporre simili misure. Il meccanismo d'intervento proposto con la presente modifica si sviluppa a partire da qui.

2.5.2.2 Situazione del fondo di compensazione AVS

Il capitale del fondo AVS è un parametro cruciale per la valutazione della situazione finanziaria dell'AVS. Il fondo deve disporre di riserve per garantire il versamento delle rendite e compensare eventuali fluttuazioni del risultato d'esercizio. Secondo l'articolo 107 capoverso 3 LAVS, il fondo non deve, di regola, scendere sotto un importo uguale a quello delle uscite di un anno. Ma il livello ottimale del capitale del fondo dipende da vari fattori: se il livello previsto dalla legge è eccessivamente basso, insorge il rischio che al momento in cui dovesse essere superato per difetto esistano già deficit elevati difficili da colmare. Un livello eccessivamente elevato ingenera invece dei costi. Negli scorsi decenni, oltretutto, il livello del 100 % richiesto dalla legge era ben lungi dall'essere rispettato. Come già esposto nell'ambito dei due progetti per l'11a revisione dell'AVS, e mai contestato in sede di deliberazioni parlamentari, anche un livello del 70 per cento garantisce riserve di sicurezza e di fluttuazione, tiene conto del rischio di un possibile deterioramento della situazione finanziaria e concede tempo a sufficienza per la messa in atto del processo legislativo necessario al ripristino dell'equilibrio finanziario. Pertanto, occorre ora stabilire nella LAVS che il fondo di compensazione non deve, di regola, scendere al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno.

2.5.2.3 Elementi del meccanismo d'intervento

L'elemento cardine del meccanismo d'intervento a doppia soglia è rappresentato da un valore soglia al di sotto del quale si innesca il dispositivo previsto. La soglia è definita dal (nuovo) livello previsto dalla legge per il fondo di compensazione, fissato al 70 per cento delle uscite di un anno. Questo livello offre sufficienti garanzie finanziarie e nell'ottica dell'evoluzione delle uscite rappresenta un obiettivo realistico.

La prima soglia del meccanismo comprende il mandato politico, che garantisce la ricerca di una soluzione nell'ambito del processo politico ordinario. Il mandato si innesca quando si prevede che entro tre anni il fondo di compensazione scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno. A quel punto il Consiglio federale è obbligato a presentare entro un anno opportune proposte legislative per riequilibrare le finanze dell'AVS. In teoria, l'orizzonte triennale consente alle autorità politiche di reagire con sufficiente anticipo e di correre ai ripari impedendo un'ulteriore forte riduzione del livello del fondo. Questa soluzione dovrebbe consentire di scongiurare

l'effettivo tracollo del fondo al di sotto del livello del 70 per cento e di arginare tempestivamente i deficit di ripartizione.

Il raggiungimento della seconda soglia innesca le misure a scatto automatico. Se nell'ambito del mandato politico le misure di stabilizzazione della prima soglia non vengono adottate o vengono adottate tardivamente, scattano le misure previste sul fronte dei contributi e delle prestazioni (aumento dei contributi salariali, limitazione degli aumenti di rendita). Questa ipotesi si realizza quando il fondo scende effettivamente al di sotto del livello legale del 70 per cento e il deficit di ripartizione supera per due anni consecutivi il 3 per cento delle uscite annue. Il risultato di ripartizione di due anni consecutivi funge da ulteriore baluardo per l'attivazione della seconda soglia, al fine di evitare che le misure scattino in caso di eventi straordinari che non sono destinati a ripetersi (p. es. un crollo del mercato dei capitali). L'utilizzo di entrambi i valori di riferimento serve a garantire che il meccanismo di regolazione venga attivato soltanto in caso di problemi strutturali. In seguito le misure a scatto automatico saranno abrogate revocate al più tardi al momento in cui il Fondo di compensazione AVS avrà di nuovo raggiunto la soglia del 70 per cento.

2.5.2.4 Misure automatiche

Affinché il meccanismo presenti una struttura equilibrata, è essenziale che le misure a scatto automatico previste al raggiungimento della seconda soglia rispettino diversi requisiti: devono essere sufficienti perlomeno per rallentare un ulteriore tracollo del fondo e garantire la solvibilità dell'AVS; tutti i partecipanti devono essere chiamati a contribuire alla stabilizzazione, senza gravare oltremodo su una delle parti; le misure devono intervenire tanto sul fronte delle entrate quanto su quello delle uscite; devono essere attuabili prontamente e senza periodi transitori pluriennali; non devono rappresentare una soluzione a lungo termine e pertanto devono essere facilmente reversibili e di principio avere carattere temporaneo; le misure rimangono in vigore solamente finché sono adottate misure ordinarie o il fondo è riassetato al livello richiesto dalla legge.

Tra le misure sul fronte delle entrate, l'aumento dei contributi salariali è quella che meglio soddisfa i requisiti menzionati. Si tratta di una misura prontamente attuabile, poiché non richiede una modifica costituzionale. Sul fronte delle uscite, la migliore soluzione consiste in una limitazione circoscritta degli adeguamenti delle rendite. Anche questa misura è prontamente attuabile e facile da revocare. Entrambe le misure costituiscono quindi misure d'emergenza credibili, adottate soltanto per evitare un dissesto finanziario che non può essere scongiurato altrimenti. Le autorità politiche avranno tutto l'interesse a intervenire il più rapidamente possibile per consentire al più presto la revoca di simili provvedimenti d'emergenza. Nella migliore delle ipotesi, la minaccia rappresentata dal possibile scatto delle misure della seconda soglia potrà avere addirittura un effetto deterrente.

Per ragioni legate al principio di proporzionalità, l'estensione delle misure non è fissata in anticipo, bensì definita come limite superiore. Il Consiglio federale può anche adottare misure meno incisive. L'estensione massima dell'aumento dei contributi è fissata a un punto percentuale. Per i lavoratori dipendenti, l'aumento sarà ripartito in parti uguali tra lavoratore e datore di lavoro; per gli assicurati a titolo facoltativo, gli indipendenti e i lavoratori il cui datore di lavoro non è soggetto a contributi, l'aumento sarà di un punto ciascuno; i contributi minimi (per gli assicura-

ti a titolo facoltativo, gli indipendenti e le persone che non esercitano un'attività lucrativa) saranno aumentati in proporzione corrispondente. In caso di limitazione dell'adeguamento delle rendite, la costituzionalità della rendita dovrà essere salvaguardata e dopo cinque anni dovrà di nuovo essere concessa almeno la compensazione del rincaro. Inoltre, il livello delle rendite non dovrà scendere al di sotto del 95 per cento del valore calcolato secondo gli adeguamenti ordinari (rendita di riferimento senza meccanismo d'intervento).

Di principio, le misure rimarranno in vigore finché l'Assemblea federale avrà approvato un progetto di riforma con misure diverse e disciplinato in tale contesto anche la revoca delle misure di stabilizzazione a scatto automatico. Se non sarà varato alcun progetto di riforma, le rendite saranno adeguate all'evoluzione dei salari e dei prezzi e i contributi riportati al livello anteriore soltanto quando il fondo avrà di nuovo raggiunto il livello del 70 per cento delle uscite di un anno e si potrà prevedere che rimarrà al di sopra di tale livello anche l'anno successivo.

Le misure proposte sono state esaminate nell'ambito del rapporto del Dipartimento federale dell'interno del 13 giugno 2013 su un meccanismo d'intervento per l'AVS (Bericht über die Einführung eines Interventionsmechanismus in der AHV)⁹⁰. Sono state vagliate diverse varianti e alternative rispetto alle soglie e misure considerate nell'ambito del presente avamprogetto. Sono indipendenti dalle altre misure proposte e non pregiudicano l'adozione delle altre misure.

2.5.2.5 Coordinamento con le altre assicurazioni sociali

L'ammontare della rendita AVS e il suo adeguamento all'evoluzione dei prezzi e dei salari sono determinanti anche per altre assicurazioni sociali sul piano federale e cantonale, le cui prestazioni vengono definite facendo riferimento all'ammontare o al ritmo di adeguamento della rendita AVS. Di conseguenza, occorre garantire che le prestazioni delle altre assicurazioni siano mantenute qualora la seconda soglia del meccanismo d'intervento dovesse innescarsi. Il coordinamento è necessario essere adottata in special modo per le rendite dell'AI, il cui importo corrisponde, in virtù dell'articolo 37 capoverso 1 LAI, a quello delle rendite di vecchiaia dell'AVS. Esistono parallelismi anche in materia di previdenza professionale: gli adeguamenti delle rendite all'evoluzione dei prezzi avvengono contemporaneamente all'adeguamento delle rendite dell'AVS e gli importi limite vengono adattati agli aumenti della rendita semplice minima di vecchiaia dell'AVS. Le rendite complementari versate dall'assicurazione infortuni agli assicurati beneficiari di una rendita AVS o AI sono anch'esse calcolate in base agli importi delle rendite AVS o AI.

Il coordinamento sarà assicurato mediante introduzione di una rendita di riferimento che sarà adeguata secondo le regole ordinarie e secondo i ritmi previsti all'articolo 33^{ter} LAVS. Gli adeguamenti delle rendite continueranno così a essere calcolati, senza però essere attuati per le rendite dell'AVS, anche qualora dovesse scattare il meccanismo d'intervento. La rendita di riferimento potrà servire da riferimento per le prestazioni delle altre assicurazioni, evitando che queste siano toccate dal meccanismo d'intervento.

⁹⁰ Dipartimento federale dell'interno, *Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance*, rapporto del 13 giugno 2013

Con la limitazione dell'adeguamento delle rendite AVS verrebbero a cadere anche altri collegamenti tra rendita AVS e rendita AI. La questione riguarda in particolare la commutazione della rendita d'invalidità in rendita AVS (art. 33^{bis} LAVS) e la limitazione delle rendite per coniugi quando uno dei due percepisce una rendita di vecchiaia e l'altro una rendita d'invalidità (art. 35 LAVS). Per questi casi il Consiglio federale dovrà stabilire quale delle due rendite sarà determinante per la limitazione. Quale ulteriore misura di coordinamento, il meccanismo d'intervento introdotto con l'avamprogetto prevede che la rendita AVS sia pari almeno al 95 per cento del valore di riferimento (e quindi della rendita AI).

La limitazione dell'adeguamento delle rendite AVS si ripercuoterebbe anche sulle prestazioni complementari. Secondo l'articolo 19 LPC, il Consiglio federale può adeguare gli importi delle spese riconosciute per la copertura del fabbisogno generale vitale. Per garantire il mantenimento del livello di prestazioni anche in materia di prestazioni complementari, queste prestazioni compenseranno la sospensione dell'adeguamento delle rendite AVS prevedendo che l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale continuerà a essere adeguato in base alla rendita di riferimento.

2.5.3 Ridefinizione del contributo della Confederazione al finanziamento dell'AVS

- La separazione parziale del contributo federale dall'andamento delle uscite dell'AVS consente alla Confederazione di mantenere il suo margine di manovra finanziario.
- Dopo l'estinzione del debito dell'AI, una parte del contributo della Confederazione può essere trasferito dall'AI all'AVS.

2.5.3.1 Finanziamento dell'AVS da parte dell'ente pubblico

Il finanziamento delle assicurazioni sociali in Svizzera è generalmente garantito da diverse fonti, in primo luogo dai contributi degli assicurati e, se del caso, dei datori di lavoro, nonché dai contributi statali. La Costituzione federale (art. 112 cpv. 3 Cost.) prevede esplicitamente una combinazione simile anche per l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità. Nel bilancio 2012 della Confederazione figurano uscite destinate alle assicurazioni sociali per complessivi 15 miliardi di franchi. La maggior parte di questa somma è andata all'AVS (7,6 mia.), seguita dall'AI (3,7 mia.) e dalle prestazioni complementari (1,3 mia.). La partecipazione della Confederazione mira a contenere gli oneri finanziari a carico degli assicurati e dei datori di lavoro. Una focalizzazione eccessiva sul finanziamento attraverso prelievi su quote di reddito graverebbe in maniera indesiderata sul fattore di produzione lavoro. Per quanto riguarda l'AVS, la partecipazione della Confederazione è giustificata anche da aspetti di solidarietà e redistribuzione della ricchezza, visto che fissando rendite massime e minime si compensano in ampia misura le disparità sociali.

Secondo l'articolo 103 capoverso 1 LAVS, il contributo ordinario della Confederazione all'AVS ammonta al 19,55 per cento delle uscite annue dell'assicurazione. L'articolo 104 LAVS precisa che questo contributo è coperto in parte da un finanziamento speciale in cui confluiscono i proventi dell'imposizione del tabacco e delle

bevande distillate (proventi 2012: 2,7 mia.) e la quota spettante alla Confederazione, pari al 17 per cento, del punto percentuale IVA destinato all'AVS (proventi 2012: 500 mio.). La Confederazione utilizza questi mezzi per finanziare i contributi che versa all'AVS, all'AI e alle PC: il finanziamento speciale copre circa un quarto dei contributi a queste tre assicurazioni sociali. Il resto è finanziato con risorse generali della Confederazione. Oltre a farsi carico del contributo ordinario, dal 1999 la Confederazione riscuote un punto percentuale IVA per l'AVS (decreto federale sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI). L'83 per cento della somma incassata a tale titolo confluisce direttamente nel Fondo AVS. Dal 2000 all'assicurazione viene inoltre devoluto il prodotto della tassa sulle case da gioco (art. 103 cpv. 2 LAVS). Nel 2012 queste entrate fiscali dirette ammontavano complessivamente a 2,6 miliardi di franchi.

2.5.3.2 Evoluzione del contributo della Confederazione

Nel 1948, quando è stata introdotta l'AVS, la pertinente legge federale manifestava già di preferire una combinazione di entrate al puro finanziamento attraverso contributi salariali, questo al fine di contenere l'onere finanziario diretto a carico della popolazione. Fin dalla nascita dell'AVS, la Confederazione e i Cantoni hanno partecipato rispettivamente per due terzi e un terzo al suo finanziamento, prima con 160 milioni di franchi e successivamente con 350 milioni di franchi all'anno. Solo dal 1970, con la 6^a revisione dell'AVS, è stato introdotto un contributo pari al 20 per cento delle uscite a carico di Confederazione (15 punti percentuali) e Cantoni (5 punti percentuali). Nelle successive revisioni la ripartizione ha subito più volte leggere modifiche e nel 1999 la partecipazione a carico di Confederazione e Cantoni è stata portata rispettivamente al 16,36 e al 3,64 per cento. Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 2008, i Cantoni sono stati liberati dall'obbligo di cofinanziare l'AVS e il contributo federale è stato fissato al 19,55 per cento delle uscite.

Poiché è vincolato alle uscite dell'AVS, il contributo aumenta proporzionalmente a queste ultime, concorrendo a sgravare l'AVS dai maggiori costi risultanti dall'evoluzione demografica. Questa soluzione, che comporta un aumento degli oneri a carico del bilancio statale, ostacola l'adempimento degli altri compiti di pertinenza della Confederazione. Conformemente alle esigenze in materia di freno all'indebitamento, gli aumenti delle uscite ai quali non corrispondono aumenti delle entrate devono infatti essere compensati in altre posizioni. Poiché nella maggior parte dei casi gli aumenti delle entrate, contrariamente a quelli delle uscite, possono essere decisi solo mediante modifiche legislative o costituzionali, l'aumento delle uscite per l'AVS sottrae risorse ad altri ambiti di pertinenza della Confederazione. Per questa ragione, il Consiglio federale intende ridefinire il contributo della Confederazione all'AVS in modo da tener conto sia del fabbisogno finanziario dell'AVS sia dell'evoluzione delle entrate della Confederazione.

2.5.3.3 Regolamentazione nell'AI

In passato, anche nell'AI il contributo federale era corrisposto in funzione delle uscite dell'assicurazione (37,7 %). Nell'ambito della revisione AI 6a il meccanismo è però già stato rivisto. Dal 2014, il contributo è legato all'evoluzione dei proventi

dell'imposta sul valore aggiunto (valore scontato) che, a loro volta, rispecchiano l'andamento dell'economia. La separazione del contributo dall'andamento delle uscite è necessaria sulla base delle esigenze di riforma dell'AI: i provvedimenti di risparmio devono andare integralmente a profitto dell'assicurazione e, se non si provvedesse alla separazione, le riduzioni delle uscite determinerebbero anche un calo del contributo federale. Grazie alle riforme varate, le uscite dell'AI sono stabili o sono addirittura in caso, mentre il contributo federale aumenta costantemente. In base al diritto vigente, nel 2030 il contributo federale all'AI sarebbe presumibilmente inferiore di 709 milioni di franchi a quello che risulta con la separazione. Con la ridefinizione il contributo sarà in grado di coprire oltre il 45 per cento delle uscite dell'AI.

2.5.3.4 Ridefinizione del contributo della Confederazione all'AVS

Nel messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (6a revisione AI) il Consiglio federale aveva già affermato di voler valutare nel quadro della successiva revisione se ridefinire il contributo all'AVS in modo analogo all'AI. Quest'esigenza è stata esaminata in modo approfondito in un rapporto⁹¹. Se la ridefinizione del contributo all'AI comporta un aumento delle uscite per la Confederazione e un aumento delle entrate per l'assicurazione, nel caso dell'AVS è l'opposto: il contributo della Confederazione aumenterà solo proporzionalmente alla crescita dell'economia, mentre nei prossimi anni le uscite dell'AVS segneranno una progressione per effetto dell'andamento demografico. L'aggancio del contributo federale ai proventi dell'IVA allargherebbe il divario tra entrate e uscite dell'AVS. Un contributo federale del tutto sganciato dalle uscite ammonterebbe nel 2030 a circa 10,4 miliardi di franchi, mentre secondo l'attuale legislazione si attesterebbe a circa 12 miliardi di franchi.

Per evitare all'AVS questo onere supplementare, pari a 1,6 miliardi di franchi, il nuovo disciplinamento propone di suddividere in due parti il contributo federale e prevede quindi solo una separazione parziale. La metà dell'attuale contributo federale (9,775% delle uscite dell'AVS, arrotondata al 10% per ragioni di semplificazione) resterà legata alle uscite, mentre l'altra metà seguirà l'andamento dei proventi dell'imposta sul valore aggiunto. La base di partenza per il calcolo di questa parte ammonta al 50 per cento della media aritmetica del contributo della Confederazione negli ultimi due anni precedenti l'entrata in vigore della modifica. Il ricorso alla media biennale permette di tenere conto del fatto che le rendite AVS sono adeguate al rincaro e all'evoluzione dei salari ogni due anni, e che quindi le uscite dell'AVS e il contributo federale fanno segnare forti aumenti con tale ciclicità.

Inoltre, la quota spettante alla Confederazione del punto percentuale di imposta sul valore aggiunto attribuita all'AVS (il cosiddetto "percento demografico") verrà ridotta dall'attuale 17 al 10 per cento. Di conseguenza, l'AVS riceverà il 90 per cento anziché l'83 per cento.

La Confederazione continuerà ad accollarsi una parte dell'aumento delle uscite dell'AVS legato all'andamento demografico. Il problema della sottrazione di risorse ad altri ambiti di competenza della Confederazione non viene quindi completamente

⁹¹ *Ibidem.*

risolto. Rinunciando alla separazione completa, si riduce tuttavia il fabbisogno di finanziamento supplementare dell'AVS, che viene in parte compensato dalla cessione del 7 per cento della quota di spettanza della Confederazione sul percento demografico. Per attenuare l'aumento degli oneri a carico della Confederazione che risulterà alla parte di contributo agganciato alle uscite (10 %), la Confederazione tratterrà come finora il 10 per cento dei proventi del punto percentuale di imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS (10 %). In tal modo viene a cadere l'asimmetria, dovuta a ragioni storiche, tra la partecipazione della Confederazione alle uscite dell'AVS e la quota di sua spettanza dei proventi del punto percentuale di imposta sul valore aggiunto. Nel complesso, per la Confederazione il nuovo disciplinamento comporta uno sgravio, che viene però parzialmente ridimensionato dalla cessione del 7 per cento della quota di sua spettanza dei proventi del punto percentuale di imposta sul valore aggiunto.

La tabella seguente mostra la variazione del contributo della Confederazione all'AVS dovuta, da una parte, alle misure della riforma e, dall'altra, alla separazione parziale.

Tabella 2-20

Variazione del contributo della Confederazione all'AVS

Importi in milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi 2013

Anno	Riforma	Separazione parziale (incl. percento demografico)	Totale
2019	28	157	185
2020	24	194	218
2021	13	68	81
2022	-7	100	93
2023	-34	-49	-83
2024	-60	-25	-85
2025	-94	-198	-292
2026	-132	-175	-307
2027	-146	-371	-517
2028	-154	-368	-521
2029	-172	-565	-738
2030	-182	-548	-729

2.5.3.5 Coordinamento dei nuovi contributi della Confederazione all'AVS e all'AI

Rispetto alla regolamentazione attuale e malgrado la cessione del 7 per cento del punto percentuale di imposta sul valore aggiunto, nel corso degli anni successivi all'entrata in vigore della modifica di legge la separazione parziale provocherà una perdita finanziaria crescente per l'AVS. Quale conseguenza del nuovo disciplinamento, nel 2030 le minori entrate dell'AVS si attesteranno a 548 milioni di franchi. Per l'AI l'effetto sarà opposto: la nuova regolamentazione comporterà uno sgravio in

quanto, grazie alle riforme, il contributo federale crescerà più del fabbisogno finanziario. Entro il 2031, l'AI, grazie alle revisioni varate e all'aumento del contributo federale, dovrebbe aver saldato i propri debiti con l'AVS. Il coordinamento dei due sviluppi di segno opposto (entrate in calo per l'AVS e in crescita per l'AI) è quindi giustificato. Occorre pertanto ridurre a lungo termine in una data misura il contributo federale all'AI e versare i mezzi così liberati all'AVS.

In questo modo è possibile compensare le perdite finanziarie dell'AVS che risultano dalla separazione parziale senza che il fabbisogno supplementare sia ribaltato sugli assicurati attivi o sui pensionati.

Il coordinamento dei contributi federali all'AVS e all'AI quale misura correttiva non deve incidere sulle riserve dell'AI. In altre parole, il contributo federale all'AI può essere ridotto solo se la struttura finanziaria dell'AI lo permette, ossia dopo l'abbattimento del debito dell'assicurazione. Una volta riuniti i presupposti (l'anno successivo all'abbattimento del debito), il contributo federale all'AI potrà essere ridotto della media dei risultati di ripartizione dei due anni precedenti e la parte di contributo federale all'AVS legata all'imposta sul valore aggiunto aumentata in egual misura. A questo proposito valgono due riserve: non si può scendere al di sotto del limite inferiore fissato per legge per il contributo federale all'AI, pari al 37,7 per cento, e il livello del fondo di compensazione AI non deve scendere al di sotto della soglia legale del 50 per cento delle uscite annuali né nell'anno dell'attuazione né in quelli successivi. Dall'anno della correzione i contributi federali all'AVS e all'AI aumentano a partire dal nuovo livello (AVS: più alto, AI: più basso) secondo i tassi di crescita definiti nei rispettivi disciplinamenti.

2.6 Ulteriori adeguamenti nell'AVS e nella LPP

2.6.1 Adeguamenti nell'AVS

Adeguamenti in materia di assoggettamento all'AVS

La globalizzazione crescente richiede un maggiore coordinamento delle assicurazioni sociali svizzere con i diversi sistemi nazionali esteri, tanto che attualmente la Svizzera è legata a 45 Stati da convenzioni di sicurezza sociale che prevalgono sul diritto nazionale.

Finora il diritto interno ha potuto tenere conto solo limitatamente degli sviluppi internazionali. La riforma della previdenza per la vecchiaia offre l'opportunità di rielaborare integralmente le disposizioni in materia di assoggettamento assicurativo. Nell'assicurazione obbligatoria occorre in particolare applicare sistematicamente il principio del luogo di lavoro riconosciuto a livello internazionale. Il riferimento al luogo di domicilio resta quindi valido solo per le persone senza attività lucrativa. Sono esclusi dal principio del luogo di lavoro soltanto coloro che fruiscono di privilegi e immunità e che, in conformità al diritto internazionale, sono esentati dalle disposizioni di sicurezza sociale dello Stato ospitante per quanto attiene ai servizi resi allo Stato inviante. Di conseguenza, le persone con privilegi e immunità attive all'estero per conto della Svizzera devono essere obbligatoriamente assicurate all'AVS.

L'applicazione sistematica del principio del luogo di lavoro permette di risolvere la questione dei doppi oneri e rende superflue le disposizioni derogatorie volte a evitarli.

Le persone con uno stretto rapporto con la Svizzera dovranno tuttavia potersi assicurare anche in futuro presso l'AVS. Nella sua forma attuale, la LAVS prevede, sulla base di presupposti differenti, la facoltà di continuare l'assicurazione (che presuppone un periodo assicurativo precedente) e quella di aderirvi (che non lo presuppone). Ciò determina disparità ingiustificate e rende più difficile l'applicazione del diritto, ragion per cui deve essere mantenuta solo la possibilità di continuare l'assicurazione obbligatoria.

Le disposizioni transitorie prevedono che le persone assicurate in virtù del diritto previgente restino sottoposte all'AVS. Vi è peraltro la possibilità di uscire dall'assicurazione obbligatoria nei casi in cui le nuove disposizioni non prevedano più l'assoggettamento.

Nuova sistematica delle disposizioni sull'assoggettamento all'AVS

Attualmente l'assoggettamento all'AVS è disciplinato in un unico articolo (art. 1a LAVS), divenuto più ampio e complesso ad ogni revisione (sei capoversi, quasi tutti suddivisi in lettere, una delle quali è ulteriormente suddivisa in numeri). Il disposto dell'articolo 1a spazia dall'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria, con relative deroghe, alla facoltà di continuare l'assicurazione o di aderirvi. Questo articolo è divenuto troppo complesso e difficile ai fini dell'applicazione del diritto, in quanto contiene un numero eccessivo di informazioni. Per una migliore visione d'insieme, i diversi aspetti trattati nell'attuale articolo 1a LAVS sono disciplinati separatamente, ciascuno in un articolo distinto (art. 1a-1d AP-LAVS).

Soppressione del principio del luogo di domicilio per le persone senza attività lucrativa

Secondo il disciplinamento attuale, sono assicurate all'AVS tutte le persone domiciliate in Svizzera, in particolare quelle che non esercitano un'attività lucrativa. Il principio applicato in primo luogo è quello del luogo di domicilio, e quindi anche i redditi conseguiti in uno Stato non contraente (le convenzioni prevalgono sul diritto interno) sono sottoposti all'obbligo contributivo AVS. Questo aspetto è in contraddizione con il principio del luogo di lavoro riconosciuto a livello internazionale, secondo cui le persone sono sottoposte all'obbligo contributivo negli Stati in cui lavorano. Il riferimento al luogo di domicilio anche per le persone che esercitano un'attività lucrativa non è più in linea con i tempi e può dar luogo a doppi assoggettamenti con conseguenti doppi oneri contributivi. Il domicilio come criterio di riferimento per l'assicurazione obbligatoria deve quindi restare valido solo per le persone senza alcuna attività lucrativa né in Svizzera né all'estero. A chi è domiciliato in Svizzera e svolge un'attività lucrativa all'estero va però lasciata la possibilità di continuare l'assicurazione.

Le conseguenze finanziarie di quest'ultima misura non possono essere stimate con precisione, in quanto non si sa quante persone si avvarranno di questa possibilità. Tuttavia, considerato il numero ridotto di persone potenzialmente interessate, le ripercussioni non dovrebbero essere significative.

Modifica dell'obbligo assicurativo per particolari categorie di persone

La legge attualmente in vigore stabilisce che determinate categorie di persone (cittadini svizzeri al servizio della Confederazione o di organizzazioni di assistenza) sono sottoposte all'obbligo assicurativo in Svizzera anche se svolgono un'attività lucrativa all'estero. Questo regime speciale è fonte di disparità in quanto privilegia determinati datori di lavoro. Ad essere svantaggiati sono inoltre i cittadini stranieri aventi stretti legami con la Svizzera, dato che l'obbligo assicurativo è limitato ai cittadini svizzeri. Questi trattamenti speciali vanno limitati. Se però tutti coloro che lavorano all'estero fossero sistematicamente esclusi dall'obbligo assicurativo AVS, le persone che fruiscono di privilegi e immunità potrebbero ritrovarsi senza copertura assicurativa obbligatoria sia in Svizzera sia nello Stato ospitante. Infatti, secondo le disposizioni del diritto internazionale, queste persone sono esonerate dall'obbligo assicurativo nello Stato ospitante per quanto attiene ai servizi resi allo Stato inviante (Svizzera). In linea di principio, quindi, le persone che fruiscono di privilegi e immunità vanno assicurate in Svizzera nonostante svolgano un'attività lucrativa all'estero. Per tutti gli altri lavoratori delle categorie summenzionate questo rischio invece non sussiste. In linea di principio essi hanno inoltre la possibilità di continuare l'assicurazione in Svizzera.

Le conseguenze finanziarie di questa modifica parziale, che concerne solo una ristretta cerchia di persone, sono difficilmente valutabili; tuttavia la revisione dovrebbe praticamente garantire la neutralità dei costi.

Nuovo disciplinamento della continuazione dell'assicurazione

La LAVS nella sua forma attuale prevede altre due possibilità per l'assoggettamento obbligatorio all'AVS: la facoltà di aderire (specialmente per i coniugi senza attività lucrativa ai sensi dell'art. 1a cpv. 4 lett. c e per le persone domiciliate in Svizzera ai sensi dell'art. 1a cpv. 4 lett. a) e la facoltà di continuare l'assicurazione (persone che lavorano all'estero per conto di un datore di lavoro svizzero e studenti senza attività lucrativa domiciliati all'estero ai sensi dell'art. 1a cpv. 3 lett. a e b). A differenza della facoltà di aderire, che non presuppone un periodo assicurativo precedente, la facoltà di continuare l'assicurazione è riservata solo a chi è assicurato ininterrottamente da almeno cinque anni.

Attualmente per potersi avvalere della facoltà di aderire basta avere un rapporto specifico con la Svizzera (domicilio in Svizzera o coniuge sottoposto all'obbligo assicurativo in Svizzera). La facoltà di continuare l'assicurazione richiede invece, oltre a un legame con il Paese (datore di lavoro svizzero), un rapporto con l'AVS (assoggettamento precedente di durata almeno quinquennale). Questa differenza di presupposti è problematica e la riforma della previdenza per la vecchiaia offre l'opportunità di correggere il tiro. Per ragioni di parità di trattamento, le assicurazioni contratte in virtù della facoltà di aderire devono essere tramutate in assicurazioni continuate, in modo che vi sia una sola possibilità di assicurarsi all'AVS obbligatoria in virtù del diritto svizzero. Rimane dunque un solo tipo di assicurazione per adesione, che trova fondamento nel diritto internazionale, e l'AVS resta aperta solo alle persone che vantano un rapporto sia con la Svizzera sia con l'assicurazione stessa.

La nuova regola riguarda innanzitutto la facoltà di aderire delle persone domiciliate in Svizzera che non sono assicurate presso l'AVS in ragione di un'attività lucrativa svolta all'estero (attuale art. 1a cpv. 4 lett. a LAVS). Essendo queste persone assicurate all'estero, l'AVS rappresenta per loro un'assicurazione complementare. Non

basta un rapporto minimo con la Svizzera per giustificare una copertura di questo tipo, ma occorre un legame supplementare con l'AVS, garantito dalla durata del periodo assicurativo precedente. In secondo luogo, il cambiamento concerne i coniugi senza attività lucrativa di persone che esercitano un'attività lucrativa all'estero (attuale art. 1a cpv. 4 lett. c). Dato che l'AVS non è un'assicurazione familiare, ogni persona deve soddisfare i presupposti. Con la trasformazione in un'assicurazione continuata, che presuppone un periodo assicurativo precedente di una certa durata, viene garantito anche il rapporto con l'AVS dei coniugi senza attività lucrativa.

Considerata la globalizzazione del mercato del lavoro, la durata di cinque anni del periodo assicurativo precedente richiesto attualmente è relativamente lunga e va quindi portata a tre. Per le assicurazioni continuate ciò significa una riduzione di due anni del periodo assicurativo precedente richiesto. Questo aspetto non verrà più disciplinato a livello di ordinanza, bensì direttamente nella legge.

Le conseguenze finanziarie di questa misura non sono determinabili, in quanto non è possibile stimare il numero di persone che si avvarranno della facoltà di continuare l'assicurazione.

Ulteriori modifiche

Nell'ambito della revisione dell'assoggettamento assicurativo vanno soppresse anche le disposizioni divenute irrilevanti (doppio onere che non si può equamente imporre e facoltà degli studenti domiciliati all'estero di continuare l'assicurazione). Inoltre viene migliorata la situazione assicurativa dei figli che seguono all'estero genitori sottoposti all'obbligo assicurativo AVS e precisata quella delle persone straniere che lavorano in Svizzera fruendo di privilegi e immunità. Per i membri della Guardia svizzera pontificia che intendono aderire all'AVS su base volontaria è stato infine introdotto un disciplinamento speciale grazie al quale gli interessati potranno di regola assicurarsi a condizioni più favorevoli.

Tali modifiche rispettano in gran parte la neutralità dei costi.

Misure relative all'esecuzione dell'AVS

Per quanto riguarda le casse di compensazione si propongono diverse modifiche di tipo tecnico, organizzativo e amministrativo, riguardanti disposizioni senza portata politica e volte a migliorare l'esecuzione dell'AVS, semplificare le procedure e aggiornare la LAVS dal punto di vista giuridico. Si suggerisce ad esempio di rendere obbligatorio il principio fondamentale che prevede l'introduzione di un sistema di controllo interno per gli organi di esecuzione, di sopprimere l'obbligo di costituire agenzie comunali AVS e di aggiornare determinate disposizioni in materia di vigilanza. Queste modifiche sono spiegate in dettaglio nei commenti.

Misure tecniche nell'AVS

Nell'epoca in cui viviamo, gli scambi d'informazioni sono sempre più numerosi e rapidi e avvengono per via elettronica. Lo scambio di dati elettronico cresce di continuo, sia in ambito privato sia in ambito pubblico, e si sostituisce alla corrispondenza cartacea inviata per posta. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) offrono nuove prospettive di modernizzazione anche nel campo delle assicurazioni sociali. Oggi una parte dello scambio di dati avviene già elettronicamente e la domanda in tal senso da parte delle diverse autorità delle assicurazioni sociali è in crescita. Per queste ragioni è ormai indispensabile disciplinare la materia.

2.6.2

Ulteriori adeguamenti nella previdenza professionale

Amministrazione paritetica degli istituti di previdenza

La questione dell'implementazione dell'amministrazione paritetica non rappresenta un problema particolare per gli istituti autonomi o semiautonomi, mentre la situazione è diversa per quelli comuni o collettivi. L'applicazione del principio dell'amministrazione paritetica è particolarmente problematica nella procedura di elezione dei rappresentanti dei lavoratori delle fondazioni collettive create da compagnie assicurative. L'assenza di elezioni democratiche dirette ha suscitato vive critiche da parte delle associazioni dei lavoratori, essenzialmente per il fatto che gli assicuratori influenzano l'elezione dei rappresentanti nominando candidati eleggibili. Inoltre, non vi è alcuna garanzia che i lavoratori possano partecipare all'elezione, né che vengano informati del fatto che questa ha luogo.

Ai fini di una maggiore legittimazione dei rappresentanti dei lavoratori nell'organo supremo delle fondazioni collettive e per garantire un processo elettorale democratico, è necessario che i collaboratori possano proporre liste di candidati, un diritto che non dev'essere limitato da regolamenti. Occorre inoltre prevedere un sistema che garantisca ai lavoratori la possibilità di far valere il proprio diritto di voto attivo e passivo. Si propone pertanto di disciplinare nella legge il diritto di voto degli assicurati come pure il sistema di liste elettorali. Affinché le notevoli differenze tra gli istituti di previdenza (dimensioni, numero di assicurati ecc.) siano debitamente considerate, la legge conferirà al Consiglio federale il potere di disciplinare l'attuazione delle soluzioni summenzionate.

Miglioramento della previdenza professionale dei lavoratori indipendenti senza collaboratori⁹²

Attualmente manca una base normativa chiara che permetta ai lavoratori indipendenti senza collaboratori di affiliarsi a un istituto previdenziale diverso da quelli previsti dall'articolo 44 LPP (istituto di previdenza della loro professione o istituto collettore). Poiché la questione dell'affiliazione, ad esempio, a un istituto collettore è controversa, viene proposto di ampliare le possibilità di affiliazione a favore dei lavoratori indipendenti.

Consolidamento del quadro normativo che disciplina i modelli di flessibilità collettiva

La LFLP è concepita per istituti di previdenza finanziati con il sistema di capitalizzazione e disciplina in particolare l'entrata e l'uscita degli assicurati da un istituto. Le fondazioni – come ad esempio la FAR – create dai partner sociali per permettere il pensionamento anticipato flessibile in diversi settori, in particolare in quello dell'edilizia principale e secondaria, sono invece finanziate per lo più con il sistema di ripartizione dei capitali di copertura e non prevedono quindi il diritto a una prestazione d'uscita. I problemi di applicazione possono essere risolti escludendo espressamente questi istituti dal campo d'applicazione della LFLP. Ciò non avrebbe alcun impatto sulla qualifica di «istituto di previdenza non registrato» ai sensi dell'articolo 89a capoverso 6 CC.

⁹² V. postulato 12.3981 Secondo pilastro per gli indipendenti senza collaboratori

Adeguamento delle disposizioni penali al nuovo Codice penale svizzero (CP)⁹³

Con la revisione della parte generale del Codice penale svizzero, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, è stato introdotto un nuovo sistema di sanzioni. Le disposizioni penali della LPP vanno quindi adeguate di conseguenza.

Estensione delle disposizioni applicabili agli istituti di previdenza non registrati

Nell'ambito della riforma strutturale e delle nuove norme sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico sono stati disciplinati i compiti dell'organo supremo (art. 51a LPP). La disposizione pertinente si applica anche agli istituti che offrono prestazioni superiori a quelle minime LPP (art. 49 cpv. 2 n. 7 LPP). Poiché però dev'essere applicabile a tutti gli istituti previdenziali che versano prestazioni regolamentari, è necessaria un'estensione dell'articolo 5 cpv. 2 LPP.

Concretizzazione delle basi legali nella LPP

Con il secondo pacchetto di misure della riforma strutturale sono stati inaspriti i requisiti applicabili alle persone e alle istituzioni incaricate di gestire e amministrare patrimoni previdenziali (art. 51b LPP in combinato disposto con l'art. 48f OPP 2). Contemporaneamente, sono state emanate nuove disposizioni sull'integrità e la lealtà dei responsabili. Ai fini dell'applicabilità di queste disposizioni sono necessari opportuni adeguamenti (art. 53a LPP e art. 25 cpv. 2 LFLP).

Condizioni per la fondazione di istituti di libero passaggio

Attualmente è possibile fondare un istituto di libero passaggio senza dover soddisfare condizioni particolari. Ciò comporta il rischio di abusi. Come già avviene per le fondazioni collettive e comuni, verranno definite condizioni particolari applicabili alla fondazione di un istituto. A tal fine è necessario prevedere una delega legislativa all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LFLP.

Adeguamenti concernenti la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP)

Nell'ambito della riforma strutturale, la CAV PP è stata incaricata di pubblicare periodicamente un rapporto sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza. Per permettere alla Commissione di svolgere correttamente questo compito è necessaria un'apposita base legale (art. 64a cpv. 1 lett. h LPP). Parallelamente, occorre precisare la base di calcolo per la tassa di vigilanza riscossa dalla CAV PP presso le autorità cantonali di vigilanza (art. 64c cpv. 2 lett. a LPP).

Stralcio della competenza per la fissazione del tasso d'interesse tecnico

Il diritto vigente affida al Consiglio federale la competenza di determinare l'intervallo entro il quale gli istituti di previdenza devono fissare il tasso d'interesse tecnico per calcolare le prestazioni di entrata e uscita nei piani previdenziali basati sul primato delle prestazioni (art. 26 cpv. 2 LFLP). Conformemente all'articolo 8 OLP, l'intervallo è attualmente compreso tra il 2,5 e il 4,5 per cento.

⁹³ RS 311.0

Il progetto propone di stralciare questa competenza senza prevedere norme sostitutive. La fissazione del tasso d'interesse tecnico spetterebbe allora agli istituti di previdenza direttamente interessati, come è già il caso per il tasso che serve a calcolare le riserve a copertura delle rendite correnti.

Limitazione del versamento in contanti della prestazione d'uscita nel caso di importi esigui

Si prevede di limitare le possibilità di versamento in contanti della prestazione di uscita in virtù dell'articolo 5 capoverso 1 lettera c LFLP. Esso potrà essere richiesto solo se l'assicurato non aderisce a un istituto di previdenza nei tre mesi successivi alla fine dell'ultimo rapporto previdenziale.

Liquidazione parziale

È necessario un adeguamento all'evoluzione della prassi e della giurisprudenza in materia di liquidazione parziale. Per maggiori dettagli, si rimanda al commento relativo all'articolo corrispondente (art. 53*d* cpv. 1 AP-LPP).

Tariffazione secondo principi collettivi nella previdenza professionale

Con il progetto di revisione si intende sancire nella LPP l'obbligo, per gli istituti di previdenza, di rispettare principi collettivi per la fissazione dell'importo dei contributi di rischio (decesso e invalidità). Una certa solidarietà nell'assunzione dei rischi rientra nello scopo dell'assicurazione rischi nella previdenza professionale. La riscossione di contributi individuali, come quella applicata da singoli istituti di previdenza in analogia con la prassi dell'assicurazione sulla vita individuale, è incompatibile con questa solidarietà. Nel quadro della legge, gli istituti di previdenza manterranno il proprio margine di manovra per finanziare le prestazioni e potranno definire il sistema di contributi tenendo conto dei principi generali. Continuerà a spettare al perito in materia di previdenza professionale, in base alla sua perizia attuariale, presentare all'organo competente dell'istituto di previdenza una raccomandazione sull'importo dei contributi di rischio. Tuttavia, in futuro non saranno più ammesse differenze sostanziali d'importo in seno a uno stesso collettivo.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni finanziarie

3.1.1 Per l'AVS

Nella tabella seguente è illustrate le riperussioni finanziarie della riforma sull'AVS per il 2030, in base all'indice dei prezzi del 2013. Le cifre sono arrotondate alla decina di milioni di franchi. In allegato è riportato un riepilogo con l'evoluzione nel tempo delle singole misure e il relativo budget.

Tabella 3-1

Variazione del risultato dell'AVS nel 2030

In milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi del 2013

Misura	Variazione delle uscite	Variazione delle entrate
Armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni	- 1 110	100
Flessibilizzazione della riscossione della rendita	200	240
Anticipazione per persone con redditi medio-bassi	390	
Riordinamento delle rendite per superstiti	- 400	
Misure per garantire la parità di trattamento tra salariati e indipendenti in materia di contributi AVS		300
Variazione del contributo della Confederazione		-180
Totale derivante dalle misure	- 920	460
Finanziamento aggiuntivo (proporzionale)		6 980
Finanziamento aggiuntivo (lineare)		7 820
Variazione del contributo della Confederazione derivante dalla separazione parziale		-550

Globalmente, le misure di armonizzazione dell'età di riferimento e di flessibilizzazione della riscossione della rendita nonché le altre misure di adeguamento dei contributi e delle prestazioni (comprese le riperussioni sul contributo federale) permetteranno di ottenere uno sgravio dei conti dell'AVS dell'ordine di 1380 milioni di franchi nel 2030 (v. bilanci in allegato). Questo ridurrà il fabbisogno di finanziamento dovuto all'evoluzione demografica a 7,2 miliardi di franchi, un importo coperto mediante il proposto aumento dell'IVA.

3.1.2 Per la previdenza professionale

L'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP al 6 per cento comporta una diminuzione degli oneri a carico degli istituti di previdenza poiché riduce di circa 2 miliardi di franchi il loro fabbisogno di capitali di copertura necessari al finanziamento delle rendite di vecchiaia future (orizzonte 2030). La stabilità del sistema ne risulta rafforzata.

Le misure previste per mantenere il livello di prestazioni minime a seguito dell'adeguamento del tasso di copertura minimo producono tuttavia oneri salariali supplementari. La tabella seguente indica il volume di contributi da versare in più affinché sia garantito il livello delle prestazioni, ovvero i costi effettivi generati dalle misure proposte. Si stima che le misure compensative per la generazione transitoria ammonteranno a 320 milioni nel 2030. L'importo varierà da un anno all'altro (v. cap. 2.2.2).

Tabella 3-2

Costi effettivi per la previdenza professionale nel 2030

In milioni di franchi, in base all'indice dei prezzi del 2013

Misura	Costi effettivi
Misure compensative per l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione al 6 %	
Misure compensative a lungo termine	2 430
- Ridefinizione della deduzione di coordinamento (1 410)	
- Adeguamento degli accrediti di vecchiaia (1 020)	
Misure compensative per la generazione transitoria	320
Abbassamento della soglia d'entrata	320
Totale	3070

3.1.3 Per le altre assicurazioni sociali

Le ripercussioni finanziarie della riforma sulle altre assicurazioni sociali possono definirsi marginali. Sono essenzialmente riconducibili all'innalzamento a 65 anni dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne e alle regole sul sovraindennizzo contenute nelle disposizioni di coordinamento relative alle rendite AVS per superstiti.

3.1.3.1 Per l'assicurazione per l'invalidità

L'effetto principale sull'assicurazione per l'invalidità è l'aumento delle spese dovuto all'innalzamento a 65 anni dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne. Nel 2030 le spese supplementari (versamento rendite AI, assegni per grandi invalidi e mezzi ausiliari per un anno supplementare) si attesteranno a 140 milioni, a fronte di entrate pari a 80 milioni di franchi generate dai contributi supplementari provenienti dall'armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni, dalla soppressione della franchigia di contribuzione dopo i 65 anni e dalla soppressione della tavola scalare dei contributi dei lavoratori indipendenti. In totale, le spese supplementari ammonteranno quindi a 60 milioni di franchi.

3.1.3.2 Per le prestazioni complementari

Le ripercussioni sulle prestazioni complementari sono di duplice natura. Da un lato, le modifiche legate alla flessibilizzazione del pensionamento (accesso più flessibile alle prestazioni complementari) e all'adeguamento delle rendite vedovili comporteranno un aumento delle spese per le prestazioni complementari (PC) solo marginale. Il numero di beneficiari in età pensionabile è infatti tuttora contenuto (3% dei nuovi beneficiari di rendite) così come relativamente bassa è la percentuale di persone vedove beneficiarie di PC (10%). Dall'altro, l'innalzamento a 65 anni dell'età di pensionamento ordinaria delle donne, la soppressione dell'obbligo contributivo in caso di pensionamento anticipato e, in misura minore, l'anticipo per le persone con redditi medio-bassi porteranno a una riduzione delle spese. Nel complesso, la riforma dovrebbe comportare un risparmio dell'ordine di 60 milioni di franchi all'anno, di cui 40 per i Cantoni e 20 per la Confederazione.

Qualora venissero attivate le misure automatiche previste nel meccanismo d'intervento finanziario, le spese aumenterebbero per effetto della modifica dell'adeguamento delle rendite AVS all'evoluzione dei prezzi e dei salari.

Inoltre, i miglioramenti previsti nella previdenza professionale (deduzione di coordinamento, migliore tutela dei disoccupati anziani e abbassamento della soglia d'entrata alla LPP) potrebbero a lungo termine implicare una diminuzione delle spese non quantificabile.

3.1.3.3 Per l'assicurazione contro la disoccupazione

L'innalzamento dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne da 64 a 65 anni protrae di un anno la durata di versamento delle indennità giornaliera alle donne e genera entrate supplementari (contributi). Gli oneri aggiuntivi a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione che risultano dalla maggiore durata di versamento delle indennità ammontano a 50 milioni di franchi all'anno. Vi possono essere altre ripercussioni indirette (positive o negative) legate alle disposizioni di coordinamento con il pensionamento flessibile (v. cap. 2.1.3.9.4).

3.1.3.4 Per l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare

Le ripercussioni finanziarie, peraltro marginali, sono riconducibili all'innalzamento a 65 anni dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne e all'adeguamento delle rendite per superstiti dell'AVS alle regole sul sovraindennizzo. In alcune situazioni di sovraindennizzo è possibile che l'assicurazione contro gli infortuni debba versare un complemento in seguito alla riduzione dell'importo della rendita vedovile. Quest'effetto sarà tuttavia compensato dall'aumento simultaneo delle rendite per orfani⁹⁴. Non vi saranno invece ripercussioni per l'assicurazione militare, in quanto il limite di sovraindennizzo è superiore a quello dell'assicurazione contro gli infortuni (art. 56 LAM) e il volume delle prestazioni è molto ridotto. L'innalzamento a 65

⁹⁴ Le uscite aumenterebbero di meno dell'1 % per le rendite per superstiti e il fabbisogno in termini di premi di meno dell'1 %.

anni dell'età di riferimento per le donne non ha quindi implicazioni per l'assicurazione militare, visto che l'effettivo delle donne che prestano servizio rappresenta meno dello 0,02 per cento di quello maschile. Anche le implicazioni per l'assicurazione contro gli infortuni sono minime.

3.1.3.5 Per l'aiuto sociale

La riforma non dovrebbe comportare spese supplementari per l'aiuto sociale. Al momento del pensionamento l'aiuto sociale interviene infatti solo in rarissimi casi. Si prevede invece una riduzione delle spese per effetto della flessibilizzazione dell'età di pensionamento. D'altro canto, la soppressione della rendita vedovile per le donne senza figli potrebbe portare, in situazioni di precarietà economica, a una dipendenza dall'aiuto sociale.

3.1.3.6 Per la Confederazione

Le ripercussioni della riforma per la Confederazione sono determinate essenzialmente dalla ridefinizione del contributo federale al finanziamento dell'AVS e delle altre assicurazioni sociali, dall'innalzamento dell'IVA e dagli effetti delle misure sull'imposta federale diretta.

Ridefinizione del contributo della Confederazione all'AVS

Per la Confederazione il nuovo meccanismo d'intervento finanziario dell'AVS comporterà uno sgravio che in un primo tempo sarà sovracompensato dalla cessione del 7 per cento della quota sui proventi del punto percentuale IVA (minori entrate per circa 250 milioni di franchi all'anno). Con il passare degli anni prevarranno tuttavia le minori uscite della Confederazione risultanti dal vincolo parziale del contributo federale all'andamento degli introiti dell'IVA. Complessivamente la Confederazione beneficerà dell'effetto netto descritto al capitolo 2.5.2: entro il 2030 il contributo versato all'AVS sarà prevedibilmente inferiore di 550 milioni di franchi rispetto a oggi.

Contributi della Confederazione alle altre assicurazioni sociali

Per quanto concerne le prestazioni complementari, il progetto genererà un onere supplementare a carico della Confederazione dell'ordine di 40 milioni di franchi all'anno (v. cap. 3.1.3.2). Il contributo federale all'assicurazione invalidità è determinato dall'andamento dell'IVA, ma non tiene conto delle ripercussioni degli adeguamenti d'aliquota, per cui non è interessato dal progetto. Per quanto attiene all'assicurazione contro la disoccupazione, la partecipazione della Confederazione ammonta allo 0,159 per cento della massa salariale soggetta all'obbligo contributivo. Se l'innalzamento dell'IVA determinerà un aumento degli stipendi, ciò si ripercuoterà anche sul contributo federale. Infine nel settore dell'assicurazione malattie la Confederazione versa un contributo pari al 7,5 per cento dei costi lordi della salute a favore della riduzione individuale dei premi. Il rialzo dell'IVA condurrà dunque a un aumento del contributo federale destinato al finanziamento della riduzione dei premi.

Imposta sul valore aggiunto

L'innalzamento dell'IVA a favore dell'AVS determinerà un aumento – neutro in termini di bilancio – delle entrate e delle uscite pari a circa 3,1-3,5 miliardi di franchi nel 2020 (1 punto percentuale) e a 6,9-7,8 miliardi di franchi nel 2030 (2 punti percentuali). Per quanto riguarda i consumi e gli investimenti, la Confederazione è toccata dall'aumento delle aliquote nella stessa misura delle economie domestiche. L'AFC stima che un aumento proporzionale dell'IVA dovrebbe determinare, per la Confederazione, maggiori uscite pari a 70-75 milioni di franchi sugli acquisti di beni e servizi.

Per la Confederazione in quanto datore di lavoro l'aumento dell'IVA, oltre a produrre un rincaro, può generare una pressione all'aumento degli stipendi. Ciò significa che a medio termine i costi salariali della Confederazione potranno aumentare.

Le rendite AVS vengono adeguate in base all'evoluzione dei prezzi e dei salari, per cui il rialzo dell'IVA dovrebbe indurre un aumento delle uscite dell'AVS. Dato che anche in futuro il contributo della Confederazione all'AVS sarà in parte vincolato all'andamento delle uscite di questa assicurazione (partecipazione pari al 10% delle uscite), l'aumento sarà finanziato anche dal bilancio della Confederazione.

Il freno posto dall'aumento dell'IVA sulla crescita economica dovrebbe inoltre ripercuotersi sulle entrate della Confederazione. Secondo diverse stime, il calo delle entrate fiscali dovrebbe seguire un andamento analogo all'indebolimento della crescita economica⁹⁵.

Misure nel settore della previdenza professionale

In quanto datore di lavoro, la Confederazione è anch'essa toccata dall'aumento delle aliquote per gli accrediti di vecchiaia, dall'abbassamento della soglia d'entrata e dalla ridefinizione della deduzione di coordinamento. I costi supplementari effettivi dovrebbero tuttavia rimanere contenuti, in quanto il regolamento dell'istituto di previdenza della Confederazione (Publica) prevede già prestazioni superiori al minimo LPP.

Parificazione dell'età di riferimento e flessibilizzazione della riscossione della rendita

In quanto datore di lavoro, anche la Confederazione è interessata dalla parificazione dell'età di riferimento e dalla flessibilizzazione della riscossione della rendita.

Imposta federale diretta

L'innalzamento dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia da 58 a 62 anni nella previdenza professionale e l'aumento dell'età di riferimento a 65 anni per le donne estendono il periodo di riscossione dello stipendio degli assicurati che a causa di queste nuove regole abbandonano più tardi la vita professionale. Ne consegue un aumento del reddito netto imponibile che si traduce in entrate supplementari per la Confederazione. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) stima che queste misure indurranno complessivamente maggiori entrate per 27 milioni di franchi all'anno (anno di riferimento 2011).

⁹⁵ AFF, *Eine Analyse der Einnahmenschwankungen*, documento di lavoro n. 7/2003, Berna 2003 (disponibile in tedesco).

Le altre misure nel settore del secondo pilastro (adeguamento delle aliquote per gli accreditati di vecchiaia, ridefinizione della deduzione di coordinamento) porteranno a una riduzione del reddito imponibile, con conseguenti minori entrate per circa 74 milioni di franchi all'anno. L'abbassamento della soglia d'entrata avrà un effetto trascurabile sulle entrate fiscali della Confederazione.

Con l'introduzione della parità di trattamento fra indipendenti e salariati in materia di contributi AVS, i salari netti degli indipendenti diminuiranno, riducendo ulteriormente le entrate fiscali per un importo di circa 8 milioni di franchi.

Tabella 3-3

Ripercussioni finanziarie di singole misure della riforma per la Confederazione

Misura	Ripercussioni finanziarie (in mio. CHF)
Innalzamento dell'età minima di pensionamento da 58 a 62 anni nella previdenza professionale	+17
Aumento dell'età di riferimento a 65 anni per le donne	+10
Ridefinizione della deduzione di coordinamento; adeguamento delle aliquote per gli accreditati di vecchiaia nella previdenza professionale	-74
Parità di trattamento fra indipendenti e salariati in materia di contributi AVS	-8
Totale imposta federale diretta senza deduzione della quota cantonale	-55
Deduzione della quota cantonale dell'imposta federale diretta (17%)	11
Totale imposta federale diretta inclusa la deduzione della quota cantonale	-44

3.1.3.7 Per i Cantoni e i Comuni

In linea di principio le ripercussioni per i Cantoni e i Comuni in quanto consumatori, investitori e datori di lavoro sono analoghe a quelle indicate per la Confederazione (v. cap. 3.1.3.6). Si rileva comunque che le ripercussioni finanziarie concrete per i Cantoni e i Comuni sono più significative rispetto a quelle per la Confederazione, soprattutto in ambito fiscale. Per quanto riguarda i contributi alle assicurazioni sociali, le conseguenze finanziarie dipendono dalla partecipazione effettiva.

Contributi alle assicurazioni sociali

Le ripercussioni del progetto non toccano i Cantoni, che non partecipano al finanziamento dell'AVS⁹⁶. A livello di prestazioni complementari, per i Cantoni si prevede un onere supplementare pari a 20 milioni di franchi all'anno (v. cap. 3.1.3.2). Nelle fasce a reddito medio-basso, i premi della cassa malati di bambini e giovani adulti in formazione sono sussidiati nella misura del 50 per cento dai Cantoni. L'innalzamento dell'IVA farà aumentare questo contributo, visto ad esempio che i prezzi più elevati dei servizi medici si ripercuoteranno sui premi. Se tuttavia gli stipendi aumenteranno a seguito del rialzo dell'IVA, il numero dei beneficiari diminuirà, limitando di fatto le uscite dei Cantoni.

⁹⁶ Per effetto della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, in vigore dal 1° gennaio 2008.

Imposta sul valore aggiunto

Si stima che la tassa occulta supplementare indotta dall'aumento proporzionale di un punto percentuale IVA ammonterebbe a circa 210 milioni di franchi per i Cantoni e i Comuni.

Imposte sul reddito

Per i Cantoni e i Comuni, le misure previste dalla riforma hanno ripercussioni analoghe a quelle calcolate per la Confederazione. Per la determinazione delle ripercussioni finanziarie a carico dei Cantoni e dei Comuni viene applicato un fattore standard: 300 per cento delle maggiori o minori entrate dell'imposta federale diretta.

Tabella 3-4

Ripercussioni finanziarie delle singole misure della riforma per i Cantoni e i Comuni

Misura	Ripercussioni finanziarie (in mio. CHF)
Innalzamento dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia da 58 a 62 anni nella previdenza professionale	+51
Aumento dell'età di riferimento a 65 anni per le donne	+30
Ridefinizione della deduzione di coordinamento; adeguamento delle aliquote per gli accrediti di vecchiaia nella previdenza professionale	-222
Parità di trattamento fra indipendenti e salariati in materia di contributi AVS	-24
Totale	-165
Più quota cantonale dell'imposta federale diretta (17%)	-11
Totale inclusa la quota cantonale dell'imposta federale diretta	-176

3.2 Per gli assicurati

I modelli teorici permettono di calcolare le rendite AVS e LPP al momento del pensionamento come pure il rapporto tra le singole rendite o le rendite totali AVS e LPP e l'ultimo stipendio, ossia il tasso di sostituzione. I seguenti grafici indicano i tassi di sostituzione per due generazioni⁹⁷.

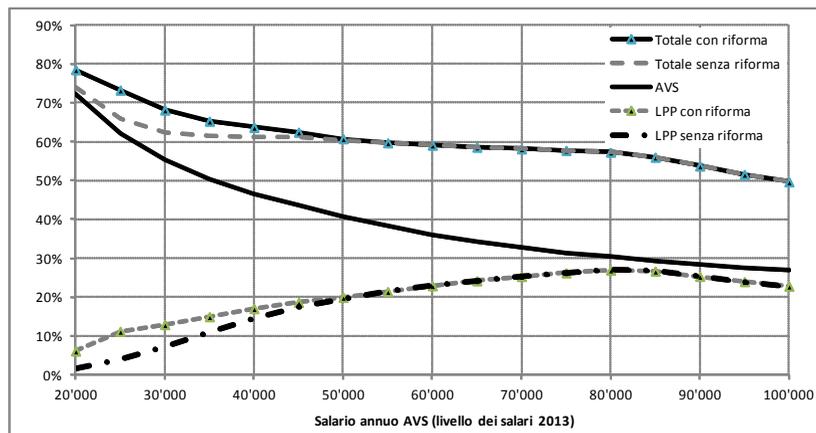
Dal primo grafico risulta che la ridefinizione della deduzione di coordinamento nella LPP comporterà, a distanza di soli dieci anni dall'entrata in vigore della riforma, un miglioramento della rendita di vecchiaia per gli assicurati con un salario annuo inferiore a 50 000 franchi. Per gli assicurati con un reddito più elevato, tuttavia, le misure compensative a lungo termine non basteranno a bilanciare integralmente

⁹⁷ I grafici rappresentano la rendita di vecchiaia AVS (senza assegni per compiti educativi o assistenziali e senza splitting) e la rendita di vecchiaia LPP (solo previdenza minima legale, senza parte sovraobbligatoria) di un assicurato tipo al momento del pensionamento (età di riferimento 65 anni) rispetto al salario AVS percepito un anno prima, per diversi livelli salariali. I calcoli sono stati effettuati partendo dall'ipotesi che in 45 anni l'andamento del salario annuo AVS di questo assicurato abbia seguito l'evoluzione generale dei salari nominali secondo l'indice svizzero dei salari ISS (così facendo si ipotizza implicitamente una carriera professionale a tempo pieno e senza interruzioni). L'asse orizzontale riporta i diversi livelli salariali, standardizzati in base al 2013, vale a dire che i valori indicati corrispondono al salario AVS annuo dell'assicurato tipo nel 2013.

l'adeguamento dell'aliquota di conversione. Questa categoria potrà quindi beneficiare delle misure compensative per la generazione di transizione, volte a garantire che il tasso di sostituzione generato dalla riforma non risulti mai inferiore al tasso che si sarebbe riscontrato senza riforma.

Grafico 3-1

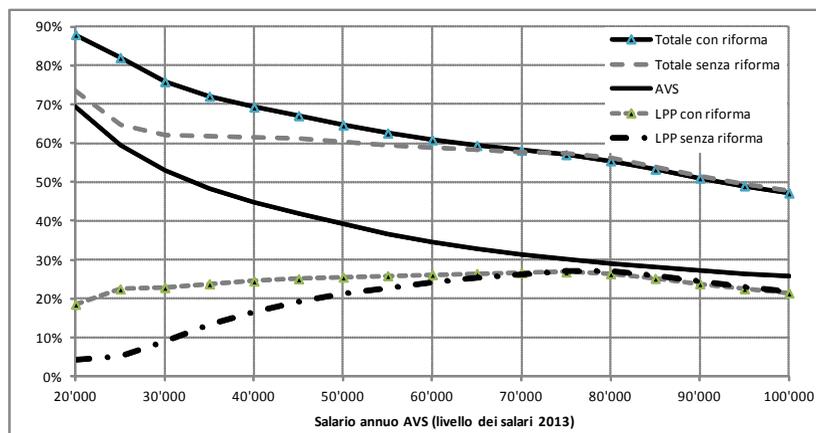
Tassi di sostituzione nel 2030 (anno di nascita 1965)



Gli assicurati che andranno in pensione dopo il 2045 non potranno più beneficiare delle misure compensative per la generazione di transizione, visto che avranno meno di 40 anni all'entrata in vigore della modifica. I tassi di sostituzione per il 2045 indicano tuttavia che a quel momento le misure compensative a lungo termine (ridefinizione della deduzione di coordinamento e delle aliquote per gli accrediti di vecchiaia) avranno permesso di compensare quasi integralmente l'adeguamento dell'aliquota di conversione, anche per i redditi più elevati.

Grafico 3-2

Tassi di sostituzione nel 2045 (anno di nascita 1980)



I tassi di sostituzione sono intesi per persone singole e diversi livelli salariali, partendo dall'ipotesi che i soggetti siano rimasti assicurati allo stesso livello salariale per tutta la loro carriera. I tassi di sostituzione per gli stipendi molto bassi non possono essere interpretati senza riserve, in quanto questi redditi non sono di per sé sufficienti a coprire il fabbisogno vitale. Questi tassi di sostituzione non sono dunque comparabili con quelli dei redditi più alti, perché il salario annuo medio in questi casi non può essere interpretato come il reddito percepito da una singola persona sull'intero arco della vita.

3.3 Ripercussioni economiche

3.3.1 Finanziamento aggiuntivo attraverso l'IVA

L'aumento dell'IVA di due punti percentuali in totale avrà ripercussioni su parametri economici quali il livello dei prezzi, il potere d'acquisto e i consumi privati, nonché sulla domanda di forza lavoro e la crescita del prodotto interno lordo (PIL). Le conseguenze illustrate nelle prossime pagine dovrebbero tuttavia incidere sull'economia soprattutto durante un periodo di adattamento che non dovrebbe protrarsi per più di qualche anno.

Inflazione, potere d'acquisto e indice dei prezzi

In generale le aziende possono trasferire gli aumenti dell'IVA sui consumatori finali, il che si traduce in un innalzamento dei prezzi dei beni e dei servizi. Si può immaginare che subito dopo le decisioni politiche le aziende aumenteranno progressivamente i prezzi fino a compensare del tutto o in parte l'IVA. Le esperienze del passato e quelle di altri Paesi indicano tuttavia che le aziende scelgono diverse opzioni per far gravare l'aumento dell'IVA sui clienti: calcoli compensativi, applicazione immediata dell'aumento e dosaggio progressivo su un arco di tempo prolungato.

I consumatori sono penalizzati dall'innalzamento del livello dei prezzi e il potere d'acquisto reale delle economie domestiche diminuisce. Se da un lato si sa per certo che l'onere supplementare non si ripercuote integralmente ed esclusivamente sui consumi, dall'altro l'esperienza insegna che è difficile quantificarne l'effetto: quando è stata introdotta l'IVA nel 1995 e quando ne è stata aumentata l'aliquota a favore dell'AVS nel 1999, l'onere supplementare è stato trasferito sui consumatori nella misura rispettivamente dell'85 e del 65 per cento⁹⁸. In previsione dell'aumento temporaneo dell'IVA nel 2011, l'UST aveva calcolato un effetto potenziale massimo di circa il 50 per cento. Queste cifre mostrano quanto sia difficile fare previsioni attendibili. In generale, tuttavia, i prezzi più elevati di beni e servizi indeboliscono la domanda complessiva a breve termine: i consumi delle economie domestiche diminuiscono, come anche gli investimenti delle aziende. Si può quindi affermare che l'innalzamento dell'IVA genera un aumento dell'inflazione, ma che si tratta di un effetto una tantum e di breve durata.

Gli introiti attuali dell'IVA permettono di stimare approssimativamente le ripercussioni di un aumento dell'imposta sui consumi. Partendo dalle aliquote attuali, un aumento (proporzionale) di 1 punto percentuale potrebbe generare maggiori entrate

⁹⁸ Messaggio concernente la semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto del 25 giugno 2008 (08.053; pag. 6244)

del 12,5 per cento. Per il 2012 ciò corrisponde a circa 2,8 miliardi di franchi ovvero meno dell'1 per cento dei consumi complessivi (pubblici e privati). Secondo una stima di BAKBASEL, un aumento dell'IVA di 1 punto percentuale potrebbe far diminuire il livello dei consumi dello 0,5 per cento circa⁹⁹.

Spesso tuttavia l'annuncio di un innalzamento dell'IVA genera un incremento dei consumi nell'immediato. Sapendo che il livello dei prezzi aumenterà, i consumatori sono incentivati a spendere più che a risparmiare. Secondo studi empirici realizzati all'estero¹⁰⁰, questo incremento una tantum dei consumi dovrebbe attestarsi a un livello superiore all'1 per cento. Come descritto sopra, nell'anno successivo al rialzo dell'IVA bisognerà invece aspettarsi un calo dei consumi, perché i consumatori dovranno compensare sia l'aumento dell'anno precedente sia il calo del budget causato dall'innalzamento dell'IVA.

L'inflazione farà aumentare l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC), il che innescherà altri meccanismi:

- Nelle trattative salariali si tiene conto anche dell'IPC quale base di confronto per la compensazione del rincaro. A medio termine un IPC in crescita potrebbe portare a rivendicazioni salariali e il livello degli stipendi nominali potrebbe alzarsi.
- I meccanismi di adeguamento delle prestazioni essenziali coperte dalle assicurazioni sociali sono legati all'indice dei prezzi, direttamente o tramite l'indice delle rendite (che tiene conto anche dell'evoluzione degli stipendi). In quest'ultimo caso un innalzamento dell'IVA può comportare, per effetto della pressione all'aumento degli stipendi, un rialzo delle prestazioni delle assicurazioni sociali.

Aziende e competitività

Siccome l'IVA viene a ripercuotersi sui consumatori finali, l'aumento delle aliquote d'imposta non ha conseguenze dirette sulla produzione. Inoltre l'incremento dei prezzi tocca allo stesso modo i beni e i servizi sul mercato nazionale. Da parte loro, le esportazioni non sono gravate dall'IVA. Si può quindi affermare che l'innalzamento dell'imposta non tocca direttamente la competitività delle aziende esportatrici né quella delle aziende attive sul mercato interno.

La pressione sugli stipendi in seguito all'incremento dell'IPC può invece avere un effetto ritardato sui costi di produzione (costo del lavoro) e sulla competitività delle aziende svizzere. È però possibile che l'aumento dell'IVA non venga trasferito integralmente sui consumatori. Se le aziende assorbono parte dell'aumento dei prezzi riducendo i margini di guadagno, possono mantenere o accrescere la loro competitività relativa. L'innalzamento dell'IVA può quindi tradursi in una maggiore pressione sui margini delle aziende attive in rami caratterizzati da una forte competitività (nazionale e internazionale) sul mercato interno.

Le aziende che forniscono prestazioni escluse dall'IVA e quelle che non sono soggette all'imposta perché conseguono un fatturato annuo inferiore a 100 000 franchi

⁹⁹ UFAS, *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, rapporto di ricerca n. 9/12, Berna 2012.

¹⁰⁰ Integrati in: FMI, *Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How?*, 2011. A causa della crisi del 2009, per la Svizzera è difficile stimare l'incidenza sui consumi nel 2010 dell'ultimo aumento dell'IVA, effettivo dal 1° gennaio 2011.

non possono dedurre l'IVA che grava sulle loro prestazioni preliminari a titolo di imposta precedente. Sono quindi gravate da una tassa occulta. Questo onere potrebbe diventare più significativo con l'innalzamento dell'IVA. Si stima che la tassa occulta supplementare indotta da un aumento proporzionale di un punto percentuale IVA ammonterebbe a circa 200 milioni di franchi nei settori della formazione, della salute, dello sport e della cultura.

Per i contribuenti e l'AFC le conseguenze dell'attuazione (ad es. costi informatici) sono piuttosto di natura amministrativa. L'AFC stima costi dell'ordine di 150-200 milioni di franchi ad ogni innalzamento d'imposta.

Crescita economica

Il calo della domanda dovrebbe determinare, per un breve periodo, un rallentamento della crescita economica. L'indebolimento della domanda genererà una riduzione delle importazioni, ma ciò non avrà ripercussioni negative dirette per l'economia svizzera. D'altra parte le economie domestiche ridurranno probabilmente i loro risparmi per mantenere lo stesso livello di consumi. Negli anni immediatamente successivi al rialzo dell'IVA, il calo della domanda potrà inoltre ripercuotersi sull'occupazione e sulla disoccupazione. In passato è stata stimata una perdita di 10 000-15 000 impieghi¹⁰¹. Le ripercussioni economiche del calo della domanda saranno comunque relativamente limitate e dovrebbero stabilizzarsi entro alcuni anni. La crescita economica dovrebbe rallentare solo temporaneamente anche per effetto dei diversi meccanismi di adeguamento: l'evoluzione degli stipendi e dei prezzi, ad esempio, potrebbe subire una flessione a causa del minor dinamismo del mercato del lavoro e della domanda. Secondo stime realizzate in vista dell'11^a revisione dell'AVS¹⁰² e da BAKBASEL¹⁰³, la crescita economica a lungo termine non dovrebbe essere toccata dall'innalzamento dell'IVA; soltanto il livello del PIL dovrebbe scendere complessivamente dello 0,5 per cento circa¹⁰⁴. Sul fronte dell'offerta, l'aumento dell'IVA non dovrebbe avere ripercussioni sul potenziale di crescita del PIL.

L'IVA nell'UE

Negli ultimi decenni, sempre più Paesi hanno introdotto un'imposta sul valore aggiunto, le cui aliquote sono andate aumentando nel corso degli anni. L'aliquota normale applicata in Svizzera è nettamente inferiore a quella dei Paesi dell'UE. Nel 2012, in effetti, l'aliquota normale era superiore al 15 per cento in tutti i Paesi considerati. Le aliquote più alte, che raggiungono il 25 per cento, si riscontrano nei Paesi scandinavi. La tabella sottostante¹⁰⁵ riporta una panoramica delle aliquote IVA vigenti all'inizio del 2012:

¹⁰¹ BAKBASEL, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04*, dicembre 2004

¹⁰² Messaggio sull'11^a revisione dell'AVS, FF **2000** 1651

¹⁰³ UFAS, *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, rapporto di ricerca n. 9/12, Berna 2012

¹⁰⁴ In altre parole, l'effetto sul tasso di crescita dovrebbe corrispondere a una perdita di circa lo 0,1-0,2 per cento durante alcuni anni (2 o 3) e sfociare in una stabilizzazione a un livello inferiore dello 0,5 per cento (pari circa alle perdite cumulate del tasso di crescita).

¹⁰⁵ OCSE, *Consumption Tax Trends 2012*, novembre 2012 / Commissione europea: le aliquote dell'Iva negli Stati membri dell'UE, luglio 2013

Aliquote IVA nel confronto internazionale

	Introduzio- ne	1976	1996	2006	2012	Aliquote speciali
Austria	1973	18.0	20.0	20.0	20.0	10.0/12.0
Belgio	1971	18.0	21.0	21.0	21.0	0.0/6.0/12.0
Danimarca	1967	15.0	25.0	25.0	25.0	0.0
Estonia	1991	-	18.0	18.0	20.0	9.0
Finlandia	1994	-	22.0	22.0	23.0	0.0/9.0/13.0
Francia	1968	20.0	20.6	19.6	19.6	2.1/5.5/7.0
Germania	1968	11.0	15.0	16.0	19.0	7.0
Gran Bretagna	1973	8.0	17.5	17.5	20.0	0.0/5.0
Grecia	1987	-	18.0	19.0	23.0	6.5/13.0
Irlanda	1972	20.0	21.0	21.0	23.0	0.0/4.8/9.0/13.5
Italia	1973	12.0	19.0	20.0	21.0	4.0/10.0
Lussemburgo	1970	10.0	15.0	15.0	15.0	3.0/6.0/12.0
Paesi Bassi	1969	18.0	17.5	19.0	19.0	6.0
Polonia	1993	-	22.0	22.0	23.0	5.0/8.0
Portogallo	1986	-	17.0	21.0	23.0	6.0/13.0
Repubblica Ceca	1993	-	22.0	19.0	20.0	14.0
Slovacchia	1993	-	23.0	19.0	20.0	10.0
Slovenia	1999	-	-	20.0	20.0	8.5
Spagna	1986	-	16.0	16.0	18.0	4.0/8.0
Svezia	1969	17.65	25.0	25.0	25.0	0.0/6.0/12.0
Svizzera	1995	-	6.5	7.6	8.0	0.0/2.5/3.8
Ungheria	1988	-	25.0	20.0	27.0	5.0/18.0

Diversi Paesi hanno già scelto di utilizzare punti percentuali IVA a favore della previdenza per la vecchiaia, ad esempio la Danimarca (1987), la Svizzera (1999), la Germania (2007), l'Ungheria (2009) e la Francia (2014). Un importante argomento a favore di questa opzione è l'abbassamento dei costi salariali accessori. Contestualmente all'aumento dell'IVA a favore della previdenza per la vecchiaia, alcuni Paesi hanno infatti ridotto i contributi sociali dei datori di lavoro.

Bilancio

In generale i consumi rappresentano una base imponibile ampia e stabile che conferisce all'IVA un alto potenziale di entrate fiscali senza forti distorsioni economiche. Nonostante il suo carattere regressivo, l'innalzamento dell'IVA è socialmente accettabile. Sotto il profilo economico, BAKBASEL stima un abbassamento del livello del PIL pari a 0,5 punti percentuali. Non è invece possibile determinare in che misura l'aumento inciderà sulla crescita a lungo termine.

3.3.2 Misure nel settore della previdenza professionale

La ridefinizione della deduzione di coordinamento e dell'aliquota contributiva per gli accrediti di vecchiaia porterà a un aumento degli accrediti di vecchiaia LPP di tutti gli assicurati. Nel caso degli istituti di previdenza che operano esclusivamente nel regime obbligatorio o che assicurano solo una parte esigua di prestazioni nel regime sovraobbligatorio, comporterà una maggiorazione dei contributi regolamentari di risparmio. Inoltre, con l'abbassamento della soglia d'entrata, i lavoratori che conseguono redditi bassi saranno sottoposti obbligatoriamente alla previdenza LPP. Queste tre misure comporteranno un aumento dei costi salariali accessori sia per i datori di lavoro che per i lavoratori. Le ripercussioni per l'economia possono quindi essere esaminate globalmente per tutte le misure.

A lungo termine le nuove disposizioni porteranno a offrire a tutta la popolazione una previdenza per la vecchiaia più ampia. Di conseguenza, il livello delle prestazioni verrà mantenuto a lungo termine nonostante l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione e la cerchia degli assicurati sarà allargata. Non è invece possibile mettere a confronto i benefici finanziari del mantenimento del livello delle rendite e dell'ampliamento della cerchia degli assicurati con le ripercussioni dirette per l'economia e gli assicurati, in quanto ciò altererebbe l'analisi costi-benefici. Nonostante i costi a breve termine che causano, occorre tener conto dei benefici a lungo termine che le misure porteranno. Se l'aliquota minima di conversione LPP non venisse adeguata, le misure di risanamento previste per coprire i deficit delle casse pensioni avrebbero un costo economico e sociale nettamente superiore.

Contributi di risparmio

La ridefinizione della deduzione di coordinamento e dell'aliquota contributiva per gli accrediti di vecchiaia dovrebbe comportare un aumento dei contributi regolamentari di risparmio di circa 2,4 miliardi di franchi all'anno, ossia dello 0,7 per cento della somma degli stipendi lordi. Vista la mancanza di dati empirici per la Svizzera, non è possibile determinare in modo definitivo in che misura i costi supplementari comporteranno un aumento dei costi salariali (a carico dei datori di lavoro) oppure una diminuzione degli stipendi netti (trasferimento dei costi ai lavoratori). Sulla base di diverse analisi di plausibilità si può supporre che i costi supplementari non avranno un effetto univoco, ma provocheranno sia un aumento dei costi salariali a carico dei datori di lavoro, sia una diminuzione degli stipendi netti. In sede di elaborazione del messaggio relativo alla riforma della previdenza per la vecchiaia occorrerebbe analizzare se l'aumento dei contributi di risparmio causerà una maggiorazione dei costi salariali o se porterà piuttosto a una riduzione degli stipendi netti.

Mercato del lavoro

Per i *datori di lavoro* la riforma comporta l'aumento dei costi salariali accessori e, di rimando, del costo del lavoro in generale, il che può ripercuotersi sulla competitività delle aziende e frenare la domanda di manodopera. Questo, a sua volta, avrebbe un impatto sul PIL. D'altro canto, l'aumento relativo del costo del lavoro rispetto al costo del capitale dovrebbe indurre le imprese a effettuare investimenti di razionalizzazione volti a ridurre le spese di manodopera aumentando l'intensità di capitale nei processi produttivi. Secondo le simulazioni basate sul modello macroeconomico messo a punto da BAKBASEL, l'aumento dei contributi sociali comporterebbe un

lieve incremento del PIL a fronte di una diminuzione dell'occupazione lievemente più marcata¹⁰⁶.

Per gli *assicurati* l'aumento dei costi salariali accessori imputabile ai contributi di risparmio più elevati comporta una riduzione del reddito disponibile e, di rimando, del potere d'acquisto e dei consumi delle economie domestiche. Il rallentamento dei consumi privati ha un lieve effetto frenante sull'andamento del PIL (v. capitolo 3.3.1).

Costi di attuazione

Per l'assoggettamento alla LPP dei lavoratori con redditi bassi è necessario considerare i costi, per l'economia nazionale, del processo di risparmio rispetto alle prestazioni attese. Occorre inoltre tener presente che questa categoria di persone presenta una discontinuità occupazionale superiore alla media. Il passaggio da un impiego all'altro genera costi al sistema. Tuttavia, sia i costi per assicurato dell'entrata o dell'uscita dalla cassa pensioni, sia gli oneri annuali di gestione di un conto individuale restano nettamente inferiori ai costi amministrativi medi pro capite calcolati in base alle statistiche dell'UST e della FINMA. Per i redditi tra 14 040 e 20 060 franchi i costi per la gestione dei conti e le mutazioni e il rendiconto saranno imputati alle imprese e agli istituti di previdenza: non verranno quindi addossati ai singoli assicurati, ma andranno globalmente a carico delle imprese e delle casse pensioni.

Bilancio

L'aumento pur moderato del costo della manodopera ha un impatto negativo sui costi di produzione e sul potenziale di crescita dell'economia. In questo contesto bisognerebbe valutare la riduzione della competitività dell'economia nazionale. Inoltre, poiché gli aumenti interessano gruppi vulnerabili (persone in cerca di impiego con basse qualifiche, persone poco flessibili a causa della loro situazione familiare e persone anziane in cerca di impiego), sarebbe opportuno valutare il tasso di disoccupazione di questi gruppi. I dati disponibili non permettono infatti di quantificare con precisione l'effetto globale che le misure avranno sul mercato del lavoro. L'effetto finale dipenderà non solo dall'incidenza effettiva delle misure sui costi della manodopera, ma anche dalla situazione dell'offerta e della domanda di manodopera nei vari segmenti del mercato del lavoro, dai comportamenti individuali e dalla congiuntura. In linea di massima ci si può aspettare un lieve calo della domanda globale di manodopera, che non sarà né generale né omogeneo. Gli effetti sull'evoluzione dell'occupazione varieranno in funzione del settore e delle qualifiche richieste. La fascia di reddito e d'età dei lavoratori sono solo due dei numerosi criteri che determinano quest'evoluzione. Malgrado queste difficoltà, gli effetti devono essere valutati nel miglior modo possibile. Per questo motivo l'UFAS elaborerà proiezioni in collaborazione con la SECO.

¹⁰⁶ UFAS, *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, rapporto di ricerca n. 9/12, Berna 2012. Secondo le simulazioni dello studio, un aumento dei contributi sociali tre volte superiore a quello previsto nell'ambito di questa riforma porterebbe a un calo del PIL di solo lo 0,5 per cento a medio termine, a una riduzione dell'occupazione del 2 per cento e a un lieve aumento del livello dei prezzi.

3.3.3 Armonizzazione dell'età di riferimento e flessibilizzazione della riscossione della rendita

Mercato del lavoro e economia

Con l'innalzamento dell'età di riferimento delle donne, l'offerta di lavoro cresce in concomitanza con il pensionamento di questo gruppo. Non si può tuttavia prevedere in che misura l'offerta di lavoro aumenterà globalmente. Gli effetti di sostituzione possono infatti limitare la portata dell'aumento se l'occupazione di altri gruppi di popolazione diminuisce o se la manodopera immigrata viene sostituita da manodopera nazionale. Se nei primi anni successivi all'entrata in vigore della riforma è prevedibile un aumento dei casi di riscossione anticipata delle rendite, dopo alcuni anni il tasso di occupazione prima e dopo l'età di riferimento dovrebbe stabilizzarsi a un livello simile a quello anteriore alla riforma. Questa tendenza è già stata riscontrata in passato in occasione dell'innalzamento progressivo dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne da 62 a 64 anni. Ciò significa che se da un lato, con l'innalzamento a 65 anni dell'età di riferimento per le donne, l'offerta di manodopera ha tendenza ad aumentare, dall'altro la possibilità di pensionamento anticipato ha l'effetto contrario. L'aumento progressivo del limite di età di due mesi all'anno contribuirà a una transizione «morbida». In una dinamica economica dominata a lungo termine dall'offerta è prevedibile che anche l'offerta di lavoro supplementare possa essere sfruttata in modo produttivo. Già oggi la capacità di assorbimento del mercato svizzero del lavoro è elevata (come dimostra la recente evoluzione dell'immigrazione) e dovrebbe senz'altro mantenersi costante in un contesto caratterizzato sempre più dagli effetti limitanti dell'invecchiamento demografico sull'offerta di lavoro in Svizzera e nei Paesi limitrofi.

L'aumento dell'offerta di lavoro che risulta dall'innalzamento dell'età di riferimento delle donne migliorerà il potenziale produttivo e avrà un impatto positivo sul PIL reale riconducibile agli effetti dell'incremento dell'occupazione e dei redditi sui consumi e gli investimenti. L'incremento dell'occupazione che risulta dall'innalzamento dell'età di pensionamento dovrebbe tuttavia essere accompagnato da un calo del livello generale di produttività (la produttività marginale diminuisce con l'aumentare della manodopera). I redditi reali aumenteranno quindi in misura minore rispetto all'occupazione. La misura proposta non dovrebbe avere conseguenze sul tasso di disoccupazione degli ultrasessantenni.

Inoltre, per effetto della permanenza più lunga dei lavoratori sul mercato gli investimenti dei datori di lavoro e dei lavoratori nel perfezionamento professionale produrranno vantaggi supplementari, il che avrà un impatto positivo su produttività e retribuzioni.

Bilancio

Si può considerare che l'aumento a 65 anni dell'età di pensionamento delle donne, combinato con l'innalzamento della età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia nella LPP e con le possibilità di migliorare le rendite portando avanti l'attività lavorativa dopo i 65 anni dovrebbe far aumentare l'età media di uscita dal mercato del lavoro delle donne. In ultima analisi l'impatto positivo sull'offerta di lavoro delle persone anziane dovrebbe ripercuotersi favorevolmente sull'occupazione totale, grazie all'effetto di moderazione dell'aumento dell'offerta di lavoro sul processo di formazione dei salari e dei prezzi. La conseguenza è un lieve aumento del potenziale di crescita del PIL.

3.3.4 Meccanismo d'intervento

L'introduzione di un meccanismo d'intervento indica la volontà, se non l'impegno, di garantire la stabilità del primo pilastro. Questo ha un duplice effetto: da un lato aumenta la fiducia degli assicurati nella solidità del primo pilastro, dall'altro dimostra la stabilità finanziaria della piazza economica svizzera. Una volta attivate, le misure automatiche previste nel quadro del meccanismo d'intervento avranno un impatto sull'economia. L'aumento dei contributi salariali comporterà l'incremento del costo del lavoro per le imprese e il calo degli stipendi netti dei lavoratori. Le conseguenze per il mercato del lavoro coincidono con quelle già descritte riguardo l'aumento dei contributi di risparmio (rallentamento della domanda di lavoro, aumento dei costi di produzione, calo del potere d'acquisto). In caso di raggiungimento della seconda soglia, la limitazione dell'adeguamento delle rendite comprometterebbe il potere d'acquisto dei beneficiari di rendite. I beneficiari di prestazioni complementari non risentirebbero invece di questo effetto, dato che le PC continuerebbero ad essere adeguate all'evoluzione dei prezzi e dei salari.

In caso di attivazione, le misure automatiche del meccanismo d'intervento avranno ripercussioni incisive. È tuttavia fondamentale che tali misure siano sufficienti a garantire la liquidità dell'AVS. Non rappresentano infatti una soluzione a lungo termine, ma sono reversibili e limitate nel tempo. Entrambe le misure devono fungere esclusivamente da misure di emergenza da adottare unicamente per scongiurare una situazione di squilibrio finanziario altrimenti inevitabile. La politica ha interesse a portare avanti al più presto una riforma per evitare l'attivazione di queste misure d'emergenza o per fare in modo che le misure attivate possano essere revocate al più presto. Nel migliore dei casi, le conseguenze del raggiungimento della seconda soglia di intervento hanno addirittura un effetto preventivo.

3.4 Ripercussioni sociali

Dal punto di vista sociale le misure proposte permettono, da un lato, di mantenere il livello delle prestazioni di vecchiaia; dall'altro, consentono di sviluppare la previdenza per la vecchiaia (miglioramento della previdenza professionale per determinate categorie di persone). Per gli assicurati l'aumento dei contributi ha il vantaggio di migliorare la copertura assicurativa individuale, mentre l'onere finanziario addizionale legato all'aumento dell'IVA consente di garantire a lungo termine il finanziamento dell'intero sistema della previdenza per la vecchiaia. Se è vero che l'evoluzione demografica implicherà anche dopo il 2030 un ulteriore fabbisogno finanziario, tale fabbisogno si stabilizzerà e potrà essere adeguato meglio alla situazione economica e finanziaria del momento.

3.4.1 Aumento dell'imposta sul valore aggiunto

Il calo del potere d'acquisto riconducibile all'aumento dell'IVA non tocca tutti i gruppi della popolazione in modo uniforme. Le economie domestiche con un reddito basso consumano generalmente una parte del reddito disponibile maggiore rispetto a

quelli con un reddito più elevato. In altre parole, se in termini assoluti - in franchi - l'incidenza del rialzo dell'IVA (e quindi dei prezzi dei beni di consumo) è inferiore per i nuclei familiari a basso reddito, in termini relativi (in per cento del reddito disponibile) l'incidenza risulta più marcata. La diminuzione del potere d'acquisto legata all'aumento (proporzionale) di un punto percentuale dell'aliquota IVA varia, a seconda del reddito disponibile, da 225 a 903 franchi all'anno. Questo corrisponde a una riduzione compresa tra lo 0,4 per cento (redditi elevati) e lo 0,6 per cento (redditi bassi) del reddito lordo (v. tabelle 3-8 e 3-9¹⁰⁷). Pur mitigando l'effetto regressivo dell'IVA, l'aliquota ridotta applicata ai beni di prima necessità non riesce a compensarlo interamente.

Tabella 3-6

Aggravio (in franchi) derivante dall'aumento proporzionale dell'IVA di un punto percentuale

Classe di reddito (in franchi al mese)	0 - 4699	4700 - 6799	6800 - 9099	9100 - 12 499	12 500 e oltre
Tutte le economie domestiche	239,2	349,3	447,3	564,5	862,9
Persone sole (senza beneficiari di rendite)	239,6	312,1	387,7	595,7	
Coppie (senza figli)		369,5	464,6	553,9	840,8
Coppie (con un figlio)		378,0	456,2	568,1	869,5
Coppie (con due figli)		357,4	450,9	593,5	902,8
Beneficiari di rendite	225,0	378,1	510,4	751,4	

Beneficiari di rendite e persone sole: visto il numero contenuto di osservazioni, le due classi di reddito « 9100 – 12 499 » e « 12 500 e oltre » sono state raggruppate.

¹⁰⁷ Calcoli dell'AFC in base ai dati della ricapitolazione delle indagini sul budget delle economie domestiche (IBED) condotte dall'Ufficio federale di statistica.

Aggravio (in % del reddito lordo) derivante dall'aumento proporzionale dell'I-VA di un punto percentuale

Classe di reddito (in franchi al mese)	0 - 4699	4700 - 6799	6800 -9099	9100 - 12 499	12 500 e oltre
Tutte le economie domestiche	0,60	0,50	0,47	0,44	0,41
Persone sole (senza beneficiari di rendite)	0,61	0,45	0,42		0,38
Coppie (senza figli)		0,52	0,49	0,43	0,40
Coppie (con un figlio)		0,54	0,48	0,44	0,42
Coppie (con due figli)		0,50	0,47	0,46	0,43
Beneficiari di rendite	0,57	0,55	0,54		0,47

Beneficiari di rendite e persone sole: visto il numero contenuto di osservazioni, le due classi di reddito « 9100 – 12 499 » e « 12 500 e oltre » sono state raggruppate.

Le ripercussioni dell'ultimo aumento dell'IVA sulla disparità a livello di reddito disponibile sembrano tuttavia essere relativamente contenute. Secondo l'UST¹⁰⁸ tra il 2010 e il 2011 il grado di disparità tra il reddito disponibile delle diverse fasce della popolazione è rimasto stabile, mentre per le economie domestiche con reddito da lavoro è addirittura diminuito.

3.4.2 Misure nell'ambito della previdenza professionale

Le misure specifiche nel settore della previdenza professionale sono da intendersi in primo luogo come misure di compensazione per l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione. Uno degli obiettivi fondamentali della riforma è il mantenimento delle prestazioni del secondo pilastro, che presuppone un aumento dei contributi di risparmio. I costi diretti per gli assicurati sono controbilanciati dal mantenimento a lungo tempo delle prestazioni. Inoltre, le misure si applicano alla parte obbligatoria della previdenza professionale e hanno quindi ripercussioni dirette soltanto per una parte degli assicurati. Infine, comportano un miglioramento della previdenza in particolare per le donne e i lavoratori a tempo parziale.

Aliquote degli accrediti di vecchiaia

L'impatto dei costi delle misure previste dalla riforma varia in funzione dei gruppi di popolazione. La tabella seguente illustra il loro effetto sugli accrediti di vecchiaia LPP per varie classi di reddito e d'età in percentuale del salario AVS. Si tratta degli effetti lordi prima e dopo la riforma. Gli effetti netti sono meno marcati, in quanto i regolamenti di numerose casse pensioni prevedono già parametri che si discostano da quelli minimi LPP. La tabella permette di identificare i gruppi potenzialmente più toccati dalle misure, ma non consente di trarre conclusioni circa l'aumento effettivo dei contributi di risparmio risultante dalla riforma.

¹⁰⁸ UST, *Reddito delle economie domestiche: la redistribuzione riduce sensibilmente le disparità di reddito*, settembre 2013.

Aumento degli accrediti di vecchiaia LPP in percento del salario AVS

Salario AVS	15 000	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	70 000	80 000
Età									
25-34	5,3%	5,3%	4,3%	4,0%	2,5%	1,7%	1,1%	0,7%	0,4%
35-44	8,6%	8,6%	7,2%	6,8%	4,8%	3,5%	2,7%	2,1%	1,7%
45-54	13,1%	13,1%	11,0%	10,4%	7,3%	5,5%	4,3%	3,4%	2,7%
55-65	13,1%	13,1%	10,6%	9,9%	6,2%	4,0%	2,5%	1,4%	0,7%

La riforma prevede uno scatto contributivo più alto tra le classi d'età 35-44 e 45-54. Oggi i costi salariali per i lavoratori con più di 55 anni sono più elevati rispetto a quelli dei lavoratori più giovani, il che rappresenta tendenzialmente uno svantaggio sul mercato del lavoro. Aumentando gli accrediti di vecchiaia dall'età di 45 anni, lo scatto contributivo più marcato viene anticipato a 45 anni. I lavoratori dovrebbero quindi sostenere i costi salariali supplementari a partire da 45 anni, mentre da 55 anni non subentrerebbe alcun aumento dell'aliquota contributiva. Si presume che, nel regime attuale, la classe d'età a partire da 45 anni sarà maggiormente in grado di sostenere il nuovo e più marcato scatto contributivo rispetto a quella a partire da 55 e che globalmente, il nuovo disciplinamento porterà a un miglioramento della situazione.

Deduzione di coordinamento e abbassamento della soglia d'entrata

Secondo il diritto vigente i lavoratori giovani, le donne e i lavoratori a tempo parziale non sono assicurati obbligatoriamente al secondo pilastro. La regolamentazione proposta in materia di deduzione di coordinamento e abbassamento della soglia d'entrata permette di migliorare la previdenza professionale di queste categorie di lavoratori a basso reddito. Le donne, in particolare, lavorano spesso a tempo parziale o percepiscono redditi relativamente bassi. Le misure proposte permettono di migliorare in modo mirato la loro situazione previdenziale. Gli oneri salariali LPP saranno quindi identici a quelli delle altre fasce di reddito (a parità di età). Per mancanza di dati non è però possibile stimare con precisione l'entità della diminuzione dello stipendio netto e le eventuali conseguenze sociali per le economie domestiche direttamente interessate. Da uno studio risulta che gli accrediti di vecchiaia a carico dei datori di lavoro sono considerati parte integrante dello stipendio dagli assicurati al secondo pilastro¹⁰⁹. Questo significa anche che i rischi di un deterioramento dell'impiegabilità legata all'aumento del costo del lavoro dovrebbero essere sostenuti in primo luogo dai gruppi più esposti agli effetti della riforma in quest'ambito.

Sarebbe opportuno svolgere un'analisi approfondita per determinare in che misura l'importo dei contributi di risparmio per la previdenza professionale influenza le abitudini di risparmio e di consumo in funzione delle fasi di vita delle singole fasce d'età.

¹⁰⁹ INFRAS, *Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende*, rapporto di ricerca n. 2/11, Berna 2011.

3.4.3 Innalzamento dell'età di riferimento

Grazie alle misure complementari volte a una maggiore flessibilità nel pensionamento, gli interessati potranno organizzare meglio gli ultimi anni di lavoro prima del pensionamento (tempo parziale) e avranno nuove possibilità di posticipare il ritiro dalla vita attiva. Tuttavia, è chiaro che le opportunità di impiego per le persone anziane dipenderanno in ultima analisi dalla politica che le imprese adotteranno nei confronti di questo segmento di manodopera. A sua volta, questa politica dipende in ampia misura dall'evoluzione congiunturale e strutturale dell'economia.

Donne che nel 2025 avranno 65 anni

Fino all'implementazione completa della nuova età di riferimento, prevista per il 2025, si prevede che 57 000 donne saranno interessate dall'armonizzazione dell'età di riferimento. Il mercato del lavoro deve tuttavia poter assorbire solo la manodopera in grado di esercitare un'attività lavorativa a 65 anni. Supponendo che la partecipazione al mercato del lavoro nell'anno precedente l'età di riferimento si situi a livelli analoghi a quelli registrati attualmente, si tratterebbe dell'equivalente di 14 000 posti a tempo pieno. Come già descritto in precedenza, si può partire dal presupposto che il mercato del lavoro sarà in grado di assorbire questa manodopera.

Lavoratrici che nel 2025 avranno un'età compresa tra 61 e 66 anni

Le possibilità di anticipare o ritardare di uno o più anni il pensionamento senza impatto sul piano attuariale (in certi casi il ritardo potrebbe addirittura generare rendite) contribuiranno a flessibilizzare la riscossione della rendita in modo da rispondere meglio alle preferenze e alle capacità individuali da un lato e alle esigenze specifiche delle imprese dall'altro, tanto più che i meccanismi potranno applicarsi a percentuali di rendita. L'effetto della maggiore flessibilità sul tasso di attività dei lavoratori anziani dipenderà ovviamente dalle opportunità di impiego e dalle risorse finanziarie dei beneficiari di rendite durante il pensionamento.

L'analisi delle conseguenze dell'innalzamento da 63 a 64 anni dell'età di riferimento per il pensionamento delle donne mostra, in base a numerose fonti (conti individuali AVS 2000-2008 e RIFOS 2001-2009), che le donne che esercitano un'attività lucrativa tendono a ritardare di un anno l'uscita dal mercato del lavoro. In termini di tasso di attività, la transizione - ossia il ritorno a un tasso di partecipazione al mercato del lavoro del 45 per cento un anno prima dell'età di riferimento - è avvenuta nell'arco di quattro anni. Gli effetti delle nuove regole di riscossione flessibile della rendita proposte dalla riforma non sono considerati in questa sede.

Altri assicurati

Il rischio di esclusione dei giovani lavoratori, con conseguente aumento del loro tasso di disoccupazione, dovrebbe mantenersi molto basso, in quanto le qualifiche dei lavoratori anziani si differenziano notevolmente da quelle dei giovani. Non si dovrebbe quindi osservare un aumento del tasso di disoccupazione.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il contenuto della presente modifica corrisponde al programma di legislatura 2011-2015. Nel settore della politica sociale il Consiglio federale ha dichiarato prioritari il rafforzamento della coesione sociale e il consolidamento finanziario delle assicurazioni sociali in considerazione dell'evoluzione demografica. Per il consolidamento finanziario delle assicurazioni sociali verranno adottati progetti che concernono la previdenza per la vecchiaia (1° e 2° pilastro). Il programma di legislatura prevede inoltre la parità di trattamento tra donne e uomini, segnatamente negli ambiti famiglia, istruzione, lavoro e età pensionabile.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sulle norme costituzionali che disciplinano la competenza della Confederazione a legiferare nell'ambito delle assicurazioni sociali (art. 112 Cost. per l'AVS/AI, art. 112a Cost. per le prestazioni complementari, art. 113 Cost. per la previdenza professionale, art. 114 Cost. per l'assicurazione contro la disoccupazione, art. 116 Cost. per gli assegni familiari e l'assicurazione per la maternità, art. 117 Cost. per l'assicurazione contro gli infortuni, art. 59 cpv. 4 Cost. per le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio, art. 59 cpv. 5 Cost. per l'assicurazione militare), in quello del diritto civile (art. 122 Cost.) e in quello dell'IVA (art. 130 Cost.). Le modifiche della LSA poggiano sull'articolo 122 capoverso 1 Cost.

La LAVS, la LAI, la LPC, la LACI, la LIPG, la LAFam, la LAINF e la LAM sono rette dalla legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA¹¹⁰), entrata in vigore il 1° gennaio 2003.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Strumenti delle Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) del 1966 è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992¹¹¹. All'articolo 9 prevede il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, comprese le assicurazioni sociali. Gli Stati parte si impegnano inoltre a garantire che i diritti enunciati nel Patto verranno esercitati senza discriminazione alcuna, in particolare senza discriminazioni legate al sesso (art. 2 par. 2).

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, conclusa nel 1979, è entrata in vigore per la Svizzera il 26 aprile 1997¹¹². Gli Stati parte si impegnano a prendere ogni misura adeguata al fine di eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nel campo dell'impiego ed assicurare loro, sulla base della parità tra uomo e donna, gli stessi diritti, in particola-

¹¹⁰ RS 830.1

¹¹¹ RS 0.103.1

¹¹² RS 0.108

re il diritto alla sicurezza sociale (art. 11 par. 1 lett. e). Inoltre, nella Raccomandazione generale n. 27 sulle donne anziane e la protezione dei loro diritti umani (CEDAW/C/GC/27) del 16 dicembre 2010, paragrafo 42, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne afferma che «gli Stati Parti hanno l'obbligo di assicurare che l'età pensionabile sia nel settore pubblico sia in quello privato non costituisca una discriminazione contro le donne. Di conseguenza, gli Stati Parti hanno l'obbligo di assicurare che le politiche pensionistiche non siano in alcun modo discriminatorie, anche quando le donne scelgono di andare in pensione presto, e che tutte le donne anziane che sono state attive abbiano accesso a pensioni adeguate».

5.2.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro

La Convenzione n. 128 del 29 giugno 1967 concernente le prestazioni per l'inabilità, la vecchiaia e i superstiti (con All.), conclusa nel 1967, è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977¹¹³. La parte III concerne le prestazioni di vecchiaia, mentre la parte IV le prestazioni per i superstiti. Per ognuna di esse la Convenzione definisce l'evento coperto e stabilisce la cerchia degli aventi diritto, le condizioni che danno diritto alle prestazioni, il livello nonché la durata del versamento delle prestazioni. Prevede inoltre che l'importo dei pagamenti periodici sia riveduto non appena insorgano mutamenti sensibili del livello generale dei guadagni o del costo della vita (art. 29 par. 1).

5.2.3 Strumenti del Consiglio d'Europa

Il Codice europeo di sicurezza sociale, concluso nel 1964, è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977¹¹⁴. Il nostro Paese ha adottato segnatamente la parte V che riguarda le prestazioni di vecchiaia e la parte X che riguarda le prestazioni riservate ai superstiti. Ciascuna parte definisce l'evento coperto e stabilisce la cerchia degli aventi diritto, le condizioni che danno diritto alle prestazioni, il livello nonché la durata del versamento delle prestazioni. Il Codice prevede inoltre che l'ammontare dei pagamenti periodici sarà riveduto non appena si verificano sensibili variazioni del livello generale dei guadagni che risultino da sensibili variazioni del costo della vita (art. 65 par. 10). Per quanto attiene al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, il Codice prevede che il costo delle prestazioni e le spese amministrative debbano essere finanziate collettivamente mediante contributi o imposte, o congiuntamente, secondo modalità che evitino che le persone con scarse risorse abbiano a sopportare un onere troppo gravoso e che tengano conto della situazione economica della Parte Contraente e di quella delle categorie delle persone assistite (art. 70 par. 1).

¹¹³ RS 0.831.105

¹¹⁴ RS 0.831.104

5.2.4 Diritto dell'Unione europea

L'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea chiede l'istituzione di un sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale che agevoli la libera circolazione dei lavoratori subordinati, dei lavoratori autonomi e dei loro familiari. Il coordinamento è disciplinato in dettaglio dal regolamento (CE) n. 883/2004¹¹⁵ del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009¹¹⁶ del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento summenzionato. I due regolamenti hanno l'unico scopo di coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale e si fondano sui principi di coordinamento internazionali, in particolare sulla parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli delle altre parti contraenti, sul mantenimento dei diritti acquisiti e sul pagamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei propri sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con la CE e i suoi Stati membri (ALC; 1° giugno 2002), la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento e applica i due regolamenti comunitari summenzionati (v. allegato II all'ALC, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale).

5.2.5 Compatibilità con il diritto internazionale

5.2.5.1 Misure in materia di riscossione della rendita

La fissazione dell'età di riferimento per la riscossione della rendita a 65 anni con possibilità di flessibilizzazione entro una forbice compresa tra 62 e 70 anni è compatibile con le convenzioni dell'ONU, dell'OIL e del Consiglio d'Europa ratificate dalla Svizzera.

Le altre misure previste in materia di pensionamento non pongono problemi di compatibilità con il diritto internazionale applicabile alla Svizzera.

5.2.5.2 Misure in materia di previdenza professionale

La nuova regolamentazione proposta in materia di deduzione di coordinamento permetterà tra l'altro di migliorare la situazione previdenziale dei lavoratori a tempo parziale, andando dunque essenzialmente a beneficio delle donne. Ciò è in linea con quanto previsto dalla Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

Le altre misure previste in materia di previdenza professionale sono compatibili con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

¹¹⁵ RS 0.831.109.268.1

¹¹⁶ RS 0.831.109.268.11

5.2.5.3

Misure in materia di prestazioni

Per quanto attiene alle prestazioni per superstiti, la Convenzione n. 128 e il Codice europeo di sicurezza sociale definiscono l'evento coperto come la perdita dei mezzi d'esistenza subita dalla vedova o dai figli a cagione della morte del sostegno di famiglia (art. 21 par. 1 Convenzione e art. 60 par. 1 Codice). Inoltre, in entrambe le normative per «vedova» si intende la donna che era a carico del coniuge al momento del decesso di costui (art. 1 par. 1 lett. g). I due strumenti lasciano un certo margine di manovra agli Stati parte, autorizzandoli a fissare le condizioni per il diritto a una rendita vedovile. Peraltro, il Codice europeo di sicurezza sociale precisa che, nel caso della vedova, il diritto alla prestazione può essere subordinato alla presunzione, in conformità della legge nazionale, che essa sia incapace di provvedere ai propri bisogni (art. 60 par. 1). Si può considerare che le vedove senza figli sono in grado di provvedere al proprio mantenimento nella misura in cui la ripresa o l'aumento dell'attività lucrativa sono esigibili per questa categoria di persone. Ciononostante, per tutelare la protezione sociale delle vedove anziane sono previste disposizioni transitorie di lungo periodo. Pertanto, la soppressione del diritto alla rendita per vedove senza figli, accompagnata da disposizioni transitorie di lungo periodo, non dovrebbe essere considerata incompatibile con i due strumenti internazionali summenzionati da parte degli organismi di controllo internazionali.

La riduzione della rendita vedovile dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia non pone problemi in relazione alla Convenzione n. 128 e al Codice europeo di sicurezza sociale. In effetti, entrambe le convenzioni fissano un tasso di sostituzione minimo per la rendita per i superstiti versata a un beneficiario tipo (vedova con due figli). Poiché la riduzione della rendita vedovile è compensata dall'aumento del 10 per cento delle rendite per orfani, che passeranno dal 40 al 50 per cento, il tasso di sostituzione può essere mantenuto nel caso del beneficiario tipo e, pertanto, il livello di prestazioni fissato dalle due convenzioni è rispettato.

5.2.5.4

Fine dell'obbligo contributivo AVS in caso di riscossione anticipata di una rendita intera di vecchiaia

In caso di riscossione anticipata di una rendita intera di vecchiaia completa presso uno Stato membro dell'UE, l'obbligo contributivo non finisce al momento della riscossione secondo la legislazione straniera, bensì tre anni prima del raggiungimento dell'età di riferimento applicabile in Svizzera. Questo è in linea con l'articolo 5 lettera b del regolamento (UE) n. 883/2004. Poiché l'età di pensionamento e le possibilità di riscossione anticipata variano da un Paese all'altro, sarebbe sproporzionato e oggettivamente ingiustificabile equiparare il momento della riscossione anticipata di prestazioni versate da altri Stati con quello della riscossione anticipata di prestazioni versate dalla Svizzera per quanto concerne l'esenzione dal pagamento dei contributi.

5.2.5.5 Riscossione anticipata della rendita AVS e anni di gioventù

In virtù degli accordi conclusi con l'UE/AELS e con altri Stati contraenti, i periodi contributivi totalizzati all'estero non vengono considerati né per determinare il diritto a una rendita svizzera di vecchiaia né per calcolare l'ammontare della stessa.

Non esistono obblighi o basi legali neppure per il computo dei contributi versati all'estero negli anni di gioventù. Pertanto, in caso di riscossione anticipata di una rendita di vecchiaia in Svizzera i contributi versati negli anni di gioventù non possono compensare la riduzione della rendita AVS. Dato che tali contributi vengono presi in considerazione nel Paese in cui sono stati versati, l'assicurato non perde periodi contributivi e non risulta discriminato.

In caso di riscossione anticipata della rendita AVS svizzera, i contributi versati negli anni di gioventù dalle persone con redditi bassi saranno presi in considerazione e verrà applicata un'aliquota di riduzione più bassa per ogni anno contributivo perso. Poiché la riscossione anticipata non può essere compensata da contributi versati all'estero negli anni di gioventù, in questa fattispecie non sussiste nemmeno il diritto a un'aliquota di riduzione attuariale inferiore e si applica quindi quella ordinaria.

Coloro che hanno versato contributi previdenziali in Svizzera negli anni di gioventù beneficiano pertanto di un trattamento diverso rispetto a quanti hanno versato tali contributi all'estero. Contrariamente ai quelli versati negli anni di gioventù in Svizzera, i contributi versati all'estero non concorrono infatti al finanziamento dell'AVS e non possono essere considerati per compensare la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia, ma servono a finanziare le rendite parziali all'estero e vengono corrisposti dall'ente pensionistico estero. Pertanto, il trattamento differenziato è proporzionato e giustificato.

5.2.5.6 Misure in materia di finanziamento dell'AVS

Il meccanismo di intervento finanziario che si prevede di introdurre per l'AVS potrebbe portare, qualora venisse raggiunta la seconda soglia di intervento, a una limitazione dell'adeguamento delle rendite AVS all'evoluzione dei prezzi e dei salari, il che potrebbe - in alcuni casi - disattendere le esigenze formulate dalla Convenzione n. 128 e dal Codice europeo di sicurezza sociale. Quest'ultimo strumento prevede infatti che l'ammontare delle prestazioni (segnatamente di vecchiaia) venga rivisto se si verificano sensibili variazioni del livello generale dei guadagni che risultino da variazioni apprezzabili del costo della vita. Questo significa in sostanza che se venisse raggiunta la seconda soglia di intervento e se, allo stesso tempo, il costo della vita dovesse aumentare sensibilmente, una limitazione dell'adeguamento delle rendite risulterebbero problematici. Per ovviare a questo inconveniente è prevista una serie di accorgimenti: la sospensione dell'adeguamento delle rendite può durare solo 5 anni ed è garantito il mantenimento del livello delle rendite al 95 per cento rispetto all'adeguamento secondo l'indice misto. Inoltre, tali misure verrebbero revocate non appena la prima tappa venisse attuata o qualora la situazione dovesse migliorare.

Le altre misure previste in materia di finanziamento dell'AVS sono compatibili con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera

5.2.5.7

Altre misure

Le altre misure previste dal progetto di riforma non pongono problemi di compatibilità con il diritto internazionale applicabile alla Svizzera.

5.3

Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contemplano norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Le modifiche proposte seguiranno pertanto la normale procedura legislativa. Il progetto è presentato sotto forma di atto mantello che riunisce tutte le modifiche delle leggi speciali pertinenti.

5.4

Delega di competenze legislative

AVS

- Possono essere emanate prescrizioni per il calcolo della rendita anticipata, in particolare nel caso in cui l'aliquota di riduzione viene modificata (art. 40 cpv. 4 LAVS). Nel settore delle prestazioni complementari, per il calcolo dei redditi computabili vanno disciplinati i casi nei quali viene versata una rendita anticipata contemporaneamente a una rendita d'invalidità secondo l'articolo 40^{bis} LAVS o a una rendita per superstiti secondo l'articolo 40^{ter} LAVS (art. 11 cpv. 1 lett. d^{bis} LPC).
- È necessario definire le modalità per il computo dei contributi versati negli anni di gioventù in caso di riscossione anticipata della rendita (art. 40^{sexies} cpv. 5 LAVS).
- Dev'essere concretizzato l'obbligo di versare interessi moratori sulle pretese di risarcimento per i danni di responsabilità del datore di lavoro (art. 52 cpv. 7 LAVS) e delle associazioni fondatrici o dello Stato (art. 70 cpv. 1^{bis} LAVS).
- Devono essere emanate disposizioni dettagliate sulle riserve delle casse di compensazione professionali e sull'indennizzo da versare alle casse di compensazione che subentrano nella gestione operativa in caso di scioglimento (art. 60 cpv. 1^{bis} e 1^{ter} LAVS).
- Dev'essere disciplinato lo scambio elettronico di dati tra le autorità (art. 63 cpv. 3^{bis} e 3^{ter} LAVS, 26b LPC).
- Devono essere precisate le modalità di partecipazione della Confederazione al finanziamento dell'AVS (art. 103 cpv. 3 LAVS). Il contributo federale all'AI va ridotto non appena diminuisce l'indebitamento dell'assicurazione per l'invalidità (cpv. 1 delle disposizioni finali della modifica del ...concernente la [LAI]).
- Fondo di compensazione AVS: occorre verificare periodicamente se la situazione finanziaria dell'AVS è equilibrata. Se si prevede che nei tre anni successivi il livello del Fondo scenda al di sotto della soglia stabilita dalla

legge, il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale misure di stabilizzazione (art. 113 cpv. 2 LAVS). Se il livello scende al di sotto della soglia stabilita e se il deficit di ripartizione dell'AVS supera il 3 per cento delle uscite annue per due anni consecutivi, l'adeguamento delle rendite viene limitato e le aliquote dei contributi aumentate (art. 113 cpv. 3 lett. a e b LAVS). Inoltre, il Consiglio federale disciplina il coordinamento con l'assicurazione per l'invalidità, in caso di concorso con rendite per coniugi (art. 35 LAVS) e in caso di concorso con rendite per orfani o per figli (art. 37^{bis} LAVS), per tener conto degli effetti dell'adeguamento delle rendite o della sua limitazione (art. 113 cpv. 3 lett. c LAVS).

LPP

L'articolo 97 capoverso 1 LPP fornisce al Consiglio federale la base legale necessaria per adottare misure volte ad attuare la previdenza professionale. Il progetto prevede la delega delle seguenti competenze legislative al Consiglio federale:

- disposizioni sulla riscossione della rendita: disciplinamento delle eccezioni per la riscossione di prestazioni di vecchiaia prima del raggiungimento dell'età minima (art. 13 cpv. 2 LPP); promulgazione di disposizioni esecutive sulla riscossione flessibile della rendita (art. 13a cpv. 5 LPP); fissazione delle aliquote minime di conversione in caso di riscossione di prestazioni di vecchiaia prima/dopo l'età di riferimento (art. 14 cpv. 2 LPP); fissazione delle aliquote minime di conversione durante il periodo di adeguamento dell'aliquota dal 6,8 al 6 per cento in considerazione dell'innalzamento dell'età di pensionamento per le donne (lett. b. delle disposizioni transitorie della modifica del... della LPP);
- disciplinamento delle modalità di attuazione e delle eccezioni allo scrutinio di lista per l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori nell'organo paritetico (art. 51 cpv. 6 LPP);
- disposizioni sui requisiti che le persone e gli istituti incaricati di amministrare il patrimonio devono soddisfare (art. 53a lett. a BVG);
- eccezioni alla liquidazione parziale per dispendio sproporzionato (art. 53d cpv. 1 LPP);
- disposizioni sulle modalità di definizione dei contributi per la copertura dei rischi di decesso e di invalidità secondo i principi collettivi (art. 65 cpv. 2^{bis} LPP);
- disciplinamento delle possibilità di riscatto delle prestazioni previdenziali (art. 79b cpv. 2 LPP);
- prescrizioni sull'elaborazione delle basi attuariali (art. 97 cpv. 1^{bis} LPP);
- disciplinamento del calcolo dei versamenti per la generazione di transizione (lett. c delle disposizioni transitorie della modifica del... della LPP);

LFLP

- Definizione di un patrimonio iniziale e di prestazioni di garanzia per la costituzione di istituti di libero passaggio e disposizioni analoghe per le istituzioni di libero passaggio già attive (art. 26 cpv. 1^{bis} LFLP).

LSA

- Emanazione di disposizioni sulla riduzione temporanea della quota minima volta a ripristinare la solvibilità (art. 37 cpv. 4^{bis} LSA).

In seguito all'introduzione dell'obbligo di versare interessi moratori sulle pretese di risarcimento (art. 52 cpv. 7 e art. 70 cpv. 1^{bis} LAVS) il Consiglio federale è tenuto a disciplinarne i dettagli.

5.5 Conformità alla legislazione sulla protezione dei dati

Le misure proposte non pongono problemi di compatibilità con il diritto in materia di protezione dei dati.

5.6

Parte speciale: commento alle modifiche costituzionali e di legge

Modifica della Costituzione federale

Art. 130 cpv. 3^{bis} e 3^{ter} (nuovi)

I motivi e i dettagli di questa modifica sono esposti al capitolo 2.5.1.

Capoverso 3^{bis}: questo capoverso conferisce al legislatore la competenza di finanziare l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) mediante un aumento delle aliquote dell'IVA di due punti percentuali al massimo oltre il punto percentuale già previsto al capoverso 3.

Le aliquote dell'IVA potranno tuttavia essere aumentate solo se saranno sanciti per legge il principio dell'armonizzazione dell'età di riferimento degli uomini e delle donne, così come le nuove regole che limitano le condizioni per la concessione delle rendite per superstiti (v. commenti agli art. 23, 24 e 24a AP-LAVS). Queste due condizioni dovranno essere adempiute cumulativamente. Vista la portata delle disposizioni transitorie relative a queste due misure, le aliquote dell'IVA potranno essere aumentate nel corso della validità di queste disposizioni.

Lo scopo della nuova disposizione è creare una simmetria tra la legge federale sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e il decreto federale sul finanziamento aggiuntivo dell'AVS mediante l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto. Le lettere a e b creano questa relazione.

Capoverso 3^{ter}: questo capoverso precisa che i proventi risultanti dall'aumento delle aliquote dell'IVA sono destinati esclusivamente al finanziamento dell'AVS. I nuovi introiti non saranno più esplicitamente destinati a coprire le ripercussioni dell'evoluzione demografica sull'AVS.

Modifica del CC

Art. 89a cpv. 6 n. 2, 2a (nuovo) e 14

Numeri 2 e 2a: l'articolo 89a capoverso 6 elenca le disposizioni della LPP applicabili anche agli istituti di previdenza che operano esclusivamente nell'ambito della previdenza sovraobbligatoria.

Nel suo tenore vigente, risalente alla 1^a revisione della LPP, il numero 2 è privo di oggetto, dato che il disciplinamento degli «acquisti supplementari per il prelievo anticipato della prestazione di vecchiaia» ivi citato, previsto nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS, non è entrato in vigore. Per contro, è necessario estendere il campo di applicazione a una nuova disposizione della LPP introdotta nel quadro della presente revisione.

Il presente progetto propone infatti di istituire un modello flessibile per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia nella previdenza professionale, con un'età minima fissata nella legge. Affinché la validità di questo modello non sia limitata alla previ-

denza professionale obbligatoria, il campo di applicazione degli articoli 13 capoverso 2 e 13a AP-LPP deve essere esteso anche agli istituti che assicurano esclusivamente il settore sovraobbligatorio.

Queste disposizioni si riferiscono tuttavia solo agli istituti di previdenza nei cui regolamenti è previsto un diritto alle prestazioni di vecchiaia. Non sono quindi interessati, ad esempio, i fondi padronali.

Numero 14: affinché la disposizione relativa al calcolo dei contributi di rischio in caso di decesso e invalidità secondo principi collettivi sia applicabile anche agli istituti di previdenza che operano esclusivamente nel settore sovraobbligatorio della previdenza professionale, occorre inserire l'articolo 65 capoverso 2^{bis} AP-LPP nell'elenco dell'articolo 89a capoverso 6.

Modifica della LIVA

Art. 25 cpv. 1, 2, frase introduttiva, e 4, primo periodo

In virtù della competenza che si prevede di sancire in un nuovo articolo 130 capoverso 3^{bis} Cost., le aliquote dell'IVA sono aumentate di 1 punto percentuale al fine di garantire il finanziamento dell'AVS. L'aumento riguarda tutte e tre le aliquote: l'aliquota normale, quella ridotta per i beni di prima necessità e quella speciale sulle prestazioni nel settore alberghiero. L'aumento può essere previsto in modo proporzionale (ovvero mantenendo il rapporto tra le aliquote) o lineare (ovvero aumentando tutte le aliquote degli stessi punti percentuali). Le aliquote proposte sono le seguenti: 8,6 per cento per l'aliquota normale, 2,7 per cento per l'aliquota ridotta e 4 per cento per l'aliquota speciale, in caso di aumento proporzionale; 8,6 per cento per l'aliquota normale, 3,4 per cento per l'aliquota ridotta e 4,6 per cento per l'aliquota speciale, in caso di aumento lineare.

Art. 28 cpv. 2

I contribuenti che acquistano prodotti naturali presso produttori (agricoltori, commercianti di bestiame ecc.) non assoggettati all'imposta possono dedurre una parte dell'importo fatturato loro per tali acquisti a titolo di imposta precedente. Un aumento delle aliquote d'imposta comporta la necessità di adeguare la percentuale dell'importo fatturato deducibile. Questa va portata al 2,9 per cento in caso di aumento proporzionale e al 3,1 per cento in caso di aumento lineare.

Art. 37 cpv. 1

I contribuenti la cui cifra d'affari annua e il cui debito fiscale di un anno non superano i valori fissati per legge possono applicare per il rendiconto il metodo delle aliquote saldo. L'aumento delle aliquote d'imposta comporta la necessità di adeguare i limiti dei due parametri summenzionati per l'applicazione di tale metodo. Con entrambe le varianti (proporzionale e lineare) il limite della cifra d'affari passerà a 5,05 milioni di franchi e quello del debito fiscale a 113 000 franchi.

Art. 55 Aliquote d'imposta

Si veda il commento all'articolo 25 capoversi 1, 2, frase introduttiva, e 4, primo periodo LIVA.

Legge federale sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI (nuova)

La modifica del decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI (RS 641.203; di seguito, il «decreto federale») costituisce una revisione totale. In seguito alla revisione totale della Costituzione federale del 18 aprile 1999, non è più prevista la possibilità di sancire mediante decreto federale disposizioni che stabiliscono norme di diritto. Per questo motivo, è necessario emanare una nuova legge federale.

Art. 1

A livello materiale, questo articolo è identico all'articolo 1 del decreto federale vigente. L'unica differenza è rappresentata dall'adeguamento dei riferimenti agli articoli costituzionali relativi alle aliquote dell'IVA, resosi necessario in seguito alla modifica di queste ultime in occasione della revisione totale della Costituzione federale.

Art. 2

Fatta eccezione per i capoversi 2 e 4, questo articolo riprende integralmente il tenore dell'articolo 2 del decreto federale vigente.

Capoverso 2: la modifica di questo capoverso è ascrivibile alla separazione parziale dei versamenti effettuati dalla Confederazione all'AVS e all'AI, in seguito alla quale il contributo della Confederazione alle uscite dell'AVS passa dal 19,55 al 10 per cento. La quota dei proventi risultanti dall'aumento dell'IVA a favore dell'AVS, entrato in vigore il 1° gennaio 1999, deve corrispondere alla quota di partecipazione della Confederazione alle uscite annue dell'AVS, pari al 10 per cento. Infine, per evitare possibili fraintendimenti, si rinuncia ad impiegare il termine ambiguo di «riserva».

Capoverso 4: è ormai necessario menzionare esplicitamente il Fondo di compensazione dell'AI oltre a quello dell'AVS, visto che dal 1° gennaio 2011 i fondi di compensazione delle due assicurazioni sono separati.

Art. 3

Dal momento che si tratta di una revisione totale, il decreto federale vigente è abrogato.

Modifica della LAVS

Art. 1a-1d

L'articolo 1a è divenuto sempre più ampio ad ogni revisione di legge. Attualmente, le condizioni per l'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria sono oggetto di un unico articolo, che disciplina al contempo le relative eccezioni nonché la continuazione dell'assicurazione e l'adesione ad essa. Per rendere più comprensibili le regole sull'assoggettamento, occorre modificare la sistematica della legge. La presente revisione prevede che ogni principio sia disciplinato in un articolo a sé stante; il contenuto dell'articolo 1a vigente è pertanto suddiviso come segue:

- Articolo 1a Assicurazione obbligatoria
- Articolo 1b Eccezioni all'assicurazione obbligatoria
- Articolo 1c Continuazione dell'assicurazione
- Articolo 1d Adesione all'assicurazione

Art. 1a Assicurazione obbligatoria

L'articolo 1a AP-LAVS definisce la cerchia di persone assicurate obbligatoriamente, riprendendo concettualmente il contenuto dei capoversi 1 e 1^{bis} dell'articolo 1a vigente. Dal punto di vista del contenuto sono tuttavia previste al contempo alcune modifiche:

Lettera a: d'ora in poi dovranno essere assicurate obbligatoriamente all'AVS in base al criterio del domicilio solo le persone che non esercitano un'attività lucrativa né in Svizzera né in un altro Stato. Le persone domiciliate in Svizzera che lavorano in uno Stato non contraente (Stato con cui la Svizzera non ha stipulato una convenzione di sicurezza sociale) non dovranno più essere assoggettate all'assicurazione obbligatoria in Svizzera. In tal modo, si tiene conto della realtà economica attuale e del principio del luogo di lavoro, generalmente applicato nei rapporti internazionali (v. tutte le convenzioni di sicurezza sociale e gli accordi sulla libera circolazione delle persone con gli Stati membri dell'UE e dell'AELS), nonché di un'eventuale doppia imposizione contributiva. Inoltre, molte persone che lavorano in uno Stato non contraente non sanno assolutamente di essere assicurate (anche) all'AVS e dunque non si annunciano presso la cassa di compensazione competente in virtù del criterio del domicilio. Questa non è in condizioni di constatare le attività lucrative svolte all'estero e può registrare solo le persone che comunicano la loro attività professionale in uno Stato non contraente. Le casse di compensazione ricevono una comunicazione fiscale unicamente per le persone soggette all'imposizione secondo il dispendio (imposizione forfettaria). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, queste persone non sono assoggettate all'AVS, bensì assicurate nello Stato contraente in questione in virtù dell'Accordo di libera circolazione delle persone con l'UE o l'AELS oppure di convenzioni di sicurezza sociale.

Lettera b: dal punto di vista materiale, la disposizione dell'avamprogetto riprende integralmente quella vigente.

Lettera c: l'articolo 1a capoverso 1 lettera c n. 1 LAVS disciplina l'assicurazione obbligatoria dei cittadini svizzeri che lavorano all'estero al servizio della Confederazione. Nella versione tedesca, è apportata una modifica puramente redazionale. In

base alla corrispondente disposizione dell'avamprogetto, le persone summenzionate saranno assicurate obbligatoriamente all'AVS solo se, in virtù di immunità e privilegi, saranno esonerate dalle norme giuridiche del luogo di lavoro, conformemente al diritto internazionale (in particolare alle convenzioni di Vienna, rispettivamente sulle relazioni diplomatiche [RS 0.191.01] e sulle relazioni consolari [RS 0.191.02]). Di conseguenza, la cerchia di persone interessate sarà circoscritta a quelle che non potranno essere assicurate obbligatoriamente all'estero in virtù della loro attività ufficiale per la Confederazione e necessitano pertanto di un'assicurazione all'AVS. D'altra parte, però, il campo di applicazione della disposizione viene esteso, dal momento che dovranno essere assicurati obbligatoriamente all'AVS non solo i cittadini svizzeri, ma anche quelli di Stati membri dell'UE e dell'AELS. In tal modo, si tiene conto del crescente ricorso a specialisti provenienti da questi Paesi, nonché del fatto che attualmente anche i cittadini stranieri al servizio della Confederazione godono di immunità e privilegi.

Il disciplinamento vigente previsto all'articolo 1a capoverso 1 lettera c numero 3 LAVS (in base al quale i cittadini svizzeri che lavorano all'estero al servizio di organizzazioni private di assistenza sostenute in modo sostanziale dalla Confederazione conformemente all'articolo 11 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale) non ha dato buoni risultati e viene pertanto abrogato. Questo interessa le organizzazioni che sono regolarmente legate alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) mediante i contratti programmatici. Tali contratti sono rinegoziati ogni quattro anni; benché di regola essi siano rinnovati, tuttavia non tutti lo sono. Di conseguenza, non è possibile garantire la continuità dell'assicurazione all'AVS, il che causa incertezza giuridica. Inoltre, la regolamentazione vigente ha determinato una disparità di trattamento tra i collaboratori delle organizzazioni di assistenza, dal momento che possono essere assicurati solo i cittadini svizzeri, ma non quelli stranieri, cui tuttavia queste organizzazioni fanno sempre più spesso ricorso. Inoltre, si è sempre contestata una disparità di trattamento tra i vari datori di lavoro, proprio in considerazione dei criteri non del tutto chiari. Infine, le organizzazioni di assistenza sono oggi imprese professionali, in condizioni di garantire un'assicurazione sufficiente ai loro collaboratori su base privata. La disposizione in esame è pertanto abrogata.

I collaboratori di organizzazioni di assistenza hanno tuttavia la possibilità, a prescindere dalla loro cittadinanza, di continuare ad essere assicurati all'AVS, se dimostrano di avere un legame sufficientemente forte con la Svizzera (periodo assicurativo precedente di tre anni; v. art. 1c AP-LAVS).

Lettera d: i familiari senza attività lucrativa che accompagnano all'estero gli assicurati secondo l'articolo 1a lettera c o che nascono all'estero non sono assicurati all'estero in virtù di immunità e privilegi propri, ragion per cui anch'essi devono essere fatti rientrare nella copertura assicurativa obbligatoria dell'AVS. Nel diritto vigente, l'adesione all'assicurazione è prevista all'articolo 1a capoverso 4 lettera c LAVS.

Lettera e: la disposizione proposta nell'avamprogetto corrisponde integralmente al vigente articolo 1a capoverso 1 lettera c numero 2 LAVS.

Art. 1b Eccezioni all'assicurazione obbligatoria (*nuovo*)

L'articolo 1b AP-LAVS riprende le eccezioni all'assicurazione obbligatoria previste nel vigente articolo 1a capoverso 2 LAVS, adeguandone al contempo il tenore al

fine di tener conto dell'evoluzione degli ultimi anni. Ormai superata è l'eccezione prevista al vigente articolo 1a capoverso 2 lettera b per le persone che partecipano ad un'assicurazione statale estera per la vecchiaia e per i superstiti, per le quali l'assicurazione obbligatoria costituirebbe un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre. La Svizzera ha infatti concluso numerose convenzioni di sicurezza sociale, il che ha permesso di ridurre i casi di persone assoggettate all'assicurazione obbligatoria in due o più Stati simultaneamente. Inoltre, l'eliminazione del domicilio quale criterio di assoggettamento obbligatorio in Svizzera (v. art. 1a lett. a AP-LAVS) e quella dell'assicurazione obbligatoria per i cittadini svizzeri al servizio di organizzazioni private di assistenza (v. art. 1a lett. c AP-LAVS) renderanno privo di oggetto il criterio di esonero dalla doppia imposizione.

Lettera a: questa disposizione riguarda i cittadini stranieri che fruiscono di immunità e privilegi secondo la legge del 22 giugno 2007 sullo Stato ospite (RS 192.12). Attualmente, per queste persone è prevista un'eccezione assoluta dall'obbligo di assicurazione in virtù dell'articolo 1a capoverso 2 lettera a LAVS. Il disciplinamento proposto nel quadro della presente revisione circoscrive il campo di applicazione di questa eccezione all'attività svolta in veste ufficiale, introducendo al contempo una regolamentazione per la situazione dei familiari delle persone interessate. In base alle nuove circostanze venutesi a creare con il passare del tempo, infatti, si è constatato che talvolta le persone che godono di immunità e privilegi esercitano anche un'attività accessoria (p. es. insegnamento universitario) e i familiari al seguito, in particolare i coniugi, svolgono un'attività lucrativa nello Stato ospite. Nella prassi, si è già tenuto conto di questo sviluppo, come dimostra l'ordinanza del 7 dicembre 2007 sullo Stato ospite (art. 21 cpv. 4 e art. 22 cpv. 4 OSOp; RS 192.121), in base alla quale le persone che fruiscono di privilegi e immunità non ne beneficiano per queste attività, il che comporta tra l'altro il loro assoggettamento al diritto svizzero delle assicurazioni sociali. Per poter svolgere un'attività lucrativa è necessaria un'autorizzazione in tal senso del Dipartimento degli affari esteri.

Fatti salvi eventuali accordi internazionali prioritari di tenore diverso, l'eccezione dall'obbligo di assicurazione non si applica in generale, ma è limitata alle attività svolte in veste ufficiale per un beneficiario istituzionale. Questo è in sintonia con la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (art. 33) e la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (art. 48), che prevedono l'esonero dalle norme di sicurezza sociale in vigore nello Stato accreditatario solo per quanto concerne i servizi resi allo Stato accreditante. Per questo motivo, di regola il reddito delle attività lucrative accessorie è soggetto alle disposizioni legali in materia di contributi.

Il disciplinamento previsto nell'avamprogetto precisa inoltre che i familiari al seguito sono esclusi dall'assicurazione obbligatoria solo se non esercitano un'attività lucrativa.

Lettera b: la categoria di persone menzionata in questa disposizione corrisponde esattamente a quella definita dal vigente articolo 1a capoverso 2 lettera c LAVS. Si propone di rinunciare a una norma di competenza specifica per il disciplinamento dei dettagli da parte del Consiglio federale, poiché a tal fine è sufficiente la norma di competenza generale prevista all'articolo 154 capoverso 2.

Art. 1c Continuatorazione dell'assicurazione (*nuovo*)

Capoversi 1 e 2: in base al disciplinamento vigente, la continuazione dell'assicurazione, disciplinata all'articolo 1a capoverso 3 LAVS, è prevista (a condizione che abbiano totalizzato un periodo assicurativo precedente di cinque anni) per due categorie di persone distinte, segnatamente:

- le persone che lavorano all'estero per conto di un datore di lavoro con sede in Svizzera, se questi dà il proprio consenso (art. 1a cpv. 3 lett. a LAVS); e
- gli studenti senza attività lucrativa che lasciano il loro domicilio in Svizzera per dedicarsi a una formazione all'estero, fino al compimento dei 30 anni (art. 1a cpv. 3 lett. b LAVS).

L'articolo 1c AP-LAVS riprende solo in parte questa regolamentazione. Esso, infatti, non menziona più la possibilità di continuare ad essere assicurati per gli studenti residenti all'estero, dal momento che dal 2001, anno in cui è stata introdotta la possibilità di continuazione dell'assicurazione, questa opportunità non è quasi mai stata sfruttata (risultano 12 richieste di affiliazione dal 2001 al 2013 e 9 affiliati ancora attivi nel primo trimestre 2013). Considerando il fatto che gli studenti che si recano all'estero mantengono generalmente il loro domicilio in Svizzera in applicazione dell'articolo 23 capoverso 1 CC (la dimora a scopo di formazione non costituisce di per sé domicilio) e che molti di loro esercitano un'attività lucrativa all'estero – ragioni per cui non soddisfano più le condizioni necessarie per continuare ad essere assicurati –, il campo di applicazione di questa disposizione è praticamente inesistente.

Per contro, la possibilità di continuazione dell'assicurazione attualmente prevista per le persone che lavorano all'estero per conto di un datore di lavoro con sede in Svizzera deve essere non solo mantenuta con l'articolo 1c capoverso 1 lettera a AP-LAVS, ma addirittura estesa, riducendo il periodo assicurativo precedente richiesto a tre anni.

Inoltre, l'articolo 1c capoverso 1 AP-LAVS estende la continuazione dell'assicurazione ad altre due categorie di persone, che attualmente rientrano nel campo di applicazione, rispettivamente, dell'assicurazione obbligatoria e dell'adesione all'assicurazione:

- la lettera b dà l'opportunità di continuare ad essere assicurate alle persone che, in seguito alla modifica dell'articolo 1a capoverso 1 lettera a proposta, non sono più assicurate obbligatoriamente in base al domicilio, in quanto, con il disciplinamento proposto nel quadro della presente revisione, il domicilio rappresenta un criterio per l'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria solo se la persona interessata non esercita un'attività lucrativa in alcun Paese. In base all'avamprogetto, d'ora in poi l'esonero dall'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria in base al domicilio si giustificherà non solo in virtù di convenzioni internazionali (come accade già attualmente), ma anche, in generale, in caso di svolgimento di un'attività lucrativa all'estero. Il campo di applicazione va pertanto esteso a tutti i casi in cui non sussiste l'obbligo di assicurazione in Svizzera in virtù dell'esercizio di un'attività lucrativa all'estero. Al fine di armonizzare il disciplinamento della continuazione dell'assicurazione, la vigente adesione all'assicurazione è convertita in una continuazione dell'assicurazione con un periodo assicurativo precedente di tre anni.

- La lettera c riguarda le persone che non svolgono un'attività lucrativa, ma accompagnano all'estero i loro coniugi che vi lavorano per conto di un datore di lavoro con sede in Svizzera. Attualmente queste persone possono decidere di aderire all'assicurazione in virtù dell'articolo 1a capoverso 4 lettera c LAVS. Con il disciplinamento proposto, l'adesione all'assicurazione vigente per i coniugi senza attività lucrativa è convertita in una continuazione dell'assicurazione con un periodo assicurativo precedente di tre anni. Questa modifica intende garantire la parità di trattamento tra i coniugi nei casi in cui uno lavori all'estero per un datore di lavoro con sede in Svizzera, dato che entrambi dovranno soddisfare la condizione di un periodo assicurativo precedente. Inoltre, si intende precisare a livello di legge che le persone interessate devono accompagnare all'estero i loro coniugi che esercitano un'attività lucrativa, il che è attualmente sancito solo a livello d'ordinanza.

Capoverso 3: per il disciplinamento dei dettagli, come nel caso delle attuali possibilità di continuazione dell'assicurazione (v. art. 1a cpv. 5 LAVS), occorre conferire un'apposita competenza al Consiglio federale.

Art. 1d Adesione all'assicurazione (nuovo)

Attualmente l'adesione all'assicurazione comprende tre fattispecie diverse, disciplinate all'articolo 1a capoverso 4 lettere a–c LAVS. I casi previsti alle lettere a e c sono sostanzialmente ripresi nel disciplinamento proposto della continuazione dell'assicurazione di cui all'articolo 1c capoverso 1 lettere b e c AP-LAVS. L'articolo 1d capoverso 1 AP-LAVS riprende, invariata, la regolamentazione dell'adesione all'assicurazione di cui all'articolo 1a capoverso 4 lettera b LAVS. L'adesione all'assicurazione sarà possibile per i cittadini svizzeri impiegati presso beneficiari istituzionali, come ad esempio l'OMC. Una norma di competenza in materia è superflua, dato che le modalità sono disciplinate negli scambi di lettere sugli accordi di sede.

Art. 2 cpv. 1^{bis} e 5^{bis} (nuovi)

Capoverso 1^{bis}: attualmente, essendo previsto un periodo assicurativo precedente di cinque anni, l'affiliazione all'assicurazione facoltativa è possibile solo per i figli che hanno già compiuto i cinque anni. Tuttavia, il rischio d'invalidità è coperto anche per i figli non assicurati facoltativamente, conformemente all'articolo 9 capoverso 2 LAI, nel quadro dei provvedimenti d'integrazione. La mancata possibilità di assicurazione per i figli può avere ripercussioni in seguito, nel momento in cui essi raggiungono la maggiore età. Da una parte, infatti, nel caso in cui riprendano il domicilio in Svizzera, questi figli non possono far valere di regola alcun diritto a una rendita d'invalidità straordinaria. Dall'altra parte, non possono pagare contributi per evitare lacune contributive al momento del loro futuro rientro in Svizzera. Il Tribunale federale aveva già trattato questo problema (DTF 136 V 161) e aveva stabilito che era compito del legislatore modificare la regolamentazione in materia.

Per garantire la parità di trattamento, nel quadro della presente revisione si propone che i figli che accompagnano i genitori all'estero o che sono nati all'estero siano d'ora in poi automaticamente affiliati all'assicurazione facoltativa, senza che sia necessaria una richiesta in tal senso. Il requisito è che almeno un genitore sia assicurato all'AVS, o obbligatoriamente in virtù dell'articolo 1c capoverso 1 lettera a AP-

LAVS o di una convenzione internazionale (distacco) oppure facoltativamente secondo il nuovo articolo 2 capoverso 1. L'assicurazione di un figlio a seguito di quella di uno o di entrambi i genitori termina con il pensionamento o il rientro in Svizzera di questi ultimi oppure comunque al più tardi quando il figlio stesso inizia ad essere soggetto all'obbligo contributivo secondo l'articolo 3 LAVS (ovvero al compimento dei 18 anni, se esercita un'attività lucrativa o al compimento dei 20 anni, in caso contrario).

Se, una volta diventato maggiorenne, il figlio rimane all'estero e desidera continuare ad essere assicurato all'AVS, può, purché soddisfi le condizioni necessarie, aderire all'assicurazione facoltativa. Se è rispettato il termine di adesione, è soddisfatto anche il criterio del periodo contributivo precedente, in virtù dell'assicurazione automatica passata.

Capoverso 5^{bis}: la Guardia svizzera pontificia è impiegata direttamente dal Papa. Non si tratta di un corpo armato straniero ai sensi del Codice penale militare, bensì di un semplice corpo di polizia. Per prestare servizio presso la Guardia svizzera non occorre pertanto l'autorizzazione del Consiglio federale. La durata minima di servizio presso la Guardia svizzera è di 25 mesi. Secondo i dati statistici disponibili, l'80 per cento delle Guardie resta meno di tre anni in Vaticano. Ogni anno vengono impiegate tra 30 e 35 nuove Guardie e lo stesso numero lascia il servizio. La Guardia svizzera conta circa 130 uomini.

Le Guardie svizzere sono assicurate per i rischi di vecchiaia, morte e invalidità presso il Fondo Pensioni del Vaticano e versano contributi pari al 9,9 per cento del loro salario (il datore di lavoro ne paga per l'8,35 %). Il diritto a una rendita di vecchiaia del Fondo Pensioni nasce solo dopo il versamento di contributi per almeno 15 anni, mentre per quello a una rendita per superstiti o d'invalidità occorre una durata di contribuzione minima di 5 anni. Le Guardie pagano inoltre contributi pari al 2 per cento della loro retribuzione per prestazioni assicurative in caso di malattia, ma non dispongono di copertura in caso di disoccupazione né percepiscono assegni familiari.

Dato che risiedono in Vaticano, esercitano la loro attività in questo Stato e non sono al servizio della Confederazione, le Guardie non sono assicurate obbligatoriamente all'AVS/AI, ma possono comunque aderirvi facoltativamente. Disponendo generalmente di risorse economiche modeste, le Guardie trovano spesso molto onerosa l'assicurazione facoltativa, in aggiunta ai contributi sociali che devono pagare nello Stato del Vaticano. La Guardia svizzera gode di fama internazionale, trasmette all'estero un'immagine positiva della Svizzera e ha legami molto stretti con essa. È dunque importante che le Guardie possano affiliarsi facoltativamente all'AVS senza notevoli oneri finanziari e continuare al contempo a prestare servizio per il Papa. Non devono temere che la loro assenza dal Paese avrà un'incidenza negativa sulle loro aspettative di rendita e devono disporre di una copertura anche in caso d'invalidità.

Al fine di ridurre l'onere contributivo a loro carico (il che può tuttavia comportare anche una riduzione della futura rendita di vecchiaia e di un'eventuale rendita in caso di decesso o invalidità), con la presente revisione si propone che in futuro le Guardie siano considerate come persone senza attività lucrativa. Questa modifica si applicherà a tutti coloro che al momento dell'entrata in vigore della riforma presteranno servizio presso la Guardia svizzera e saranno già affiliati facoltativamente all'assicurazione AVS/AI. La loro situazione sarà modificata automaticamente dalla

Cassa svizzera di compensazione. Alle Guardie che al momento dell'entrata in vigore della riforma non saranno affiliate facoltativamente all'AVS/AI e per le quali sarà già scaduto il termine di adesione di un anno, non sarà concesso un nuovo termine, ragion per cui esse non disporranno di un'altra possibilità di aderire all'assicurazione AVS/AI facoltativa.

Art. 3 cpv. 1 e 1^{bis}

L'articolo 3 LAVS disciplina l'obbligo contributivo degli assicurati. L'articolo 3 capoverso 1 AP-LAVS riprende integralmente il disciplinamento vigente relativo all'obbligo contributivo delle persone che non esercitano un'attività lucrativa.

La durata di tale obbligo è regolamentata separatamente nel capoverso 1^{bis} introdotto nell'articolo 3 AP-LAVS.

Se attualmente questa categoria di assicurati è tenuta al pagamento dei contributi fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento (64 anni per le donne e 65 per gli uomini), con il disciplinamento proposto l'obbligo contributivo durerà per principio fino al raggiungimento dell'età di riferimento di 65 anni per entrambi i sessi (lett. a). Dato che l'età di riferimento per le donne sarà aumentata progressivamente, conformemente alle disposizioni transitorie, anche il prolungamento dell'obbligo contributivo per le donne della generazione di transizione sarà graduale (v. in proposito le disposizioni transitorie). Tuttavia, se un assicurato riscuoterà anticipatamente una rendita intera di vecchiaia, non sarà più tenuto al pagamento dei contributi in qualità di persona senza attività lucrativa (lett. b). Ciò significa che, nel caso in cui continui a svolgere un'attività lucrativa, continuerà a pagare i contributi in funzione del reddito con essa conseguito, ma non potrà più essere obbligata a versare contributi quale persona senza attività lucrativa, in virtù del calcolo comparativo secondo l'articolo 10 capoverso 1 LAVS in combinato disposto con l'articolo 28^{bis} OAVS. Gli assicurati che riscuoteranno solo una parte della rendita continueranno invece ad essere soggetti all'obbligo contributivo secondo le regole generali, a prescindere dal fatto che esercitino o meno un'attività lucrativa.

Art. 4 Calcolo dei contributi

L'articolo 4 LAVS contiene due capoversi. Il primo sancisce il principio del calcolo dei contributi in percentuale del reddito, mentre il secondo definisce in che misura il Consiglio federale può prevedere eccezioni. Queste riguardano i redditi provenienti da attività lucrative esercitate all'estero e la franchigia per i beneficiari di rendita. Nel quadro della presente revisione si propone di sopprimere entrambe le eccezioni, cosicché nell'articolo 4 AP-LAVS resterà solo il contenuto del capoverso 1 vigente.

La soppressione dell'eccezione di cui all'articolo 4 capoverso 2 lettera a LAVS, in base alla quale non vanno riscossi contributi AVS sui redditi provenienti da attività lucrative esercitate all'estero, è una conseguenza della nuova regolamentazione dell'assoggettamento all'assicurazione stabilito con la revisione. Per quanto riguarda la soppressione della franchigia per i beneficiari di rendita, attualmente applicata in virtù dell'articolo 4 capoverso 2 lettera b LAVS, si rimanda a quanto esposto al capitolo 2.1.3.6 (Computo dei contributi pagati dopo il raggiungimento dell'età di riferimento e soppressione della franchigia dell'AVS).

Art. 5 cpv. 3 lett. b

L'articolo 5 LAVS disciplina la riscossione dei contributi sui redditi di attività dipendenti e in particolare, al capoverso 3, il caso dei familiari che lavorano nell'azienda di famiglia. La lettera b contempla la situazione di tali familiari dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento. In considerazione dell'aumento dell'età di pensionamento per le donne, nella corrispondente disposizione dell'avamprogetto il limite di età sarà uniformato a 65 anni.

Art. 8 Contributi sul reddito di un'attività lucrativa indipendente 1. Regola

L'articolo 8 LAVS contiene le regole fondamentali per la riscossione dei contributi sui redditi di attività lucrative indipendenti.

Capoverso 1: nel suo tenore vigente, il capoverso 1 contempla due privilegi in materia di contributi a favore degli indipendenti, segnatamente la fissazione di un tasso di contribuzione pari al 7,8 per cento e la cosiddetta «tavola scalare», in base alla quale i redditi che rientrano in una determinata fascia beneficiano dell'applicazione di un tasso di contribuzione che può scendere fino al 4,2 per cento. Con la presente revisione si propone di sopprimere entrambi i privilegi (v. cap. 2.4.2.1 Allineamento del tasso di contribuzione e cap. 2.4.2.2 Soppressione della tavola scalare). Di conseguenza, anche la regolamentazione dell'arrotondamento, attualmente necessaria per motivi tecnici per l'applicazione della tavola scalare decrescente, risulterà superflua. Il disciplinamento proposto al capoverso 1 dell'avamprogetto contempla pertanto un tasso di contribuzione unico dell'8,4 per cento, che corrisponde alla quota totale applicata ai redditi da attività lucrativa dipendente. La riscossione di un importo minimo al fine di evitare lacune contributive, attualmente prevista all'articolo 8 capoverso 2 LAVS, sarà integrata nell'articolo 8 capoverso 1 AP-LAVS.

Capoverso 2: questo capoverso riprende, riformulandola, la regolamentazione vigente delle eccezioni. Si tratta di esonerare dal pagamento dell'importo minimo solo gli assicurati che esercitano un'attività accessoria indipendente, a condizione che essi abbiano già versato contributi in misura sufficiente sul loro reddito dell'attività dipendente. Secondo il nuovo tenore della disposizione, però, sul reddito dell'attività indipendente dovranno pagare il tasso di contribuzione adeguato, pari all'8,4 per cento.

Art. 9 cpv. 2 e 2^{bis} (nuovo)

Per il calcolo del reddito soggetto a contribuzione in caso di attività lucrativa indipendente, l'articolo 9 capoverso 2 LAVS prevede un elenco di possibili deduzioni dal reddito lordo. Il tenore vigente riprende in gran parte quello dell'atto normativo antecedente la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11), ovvero il decreto federale concernente la riscossione di un'imposta federale diretta (DIFD; art. 22 cpv. 1). Per armonizzarlo alla legislazione fiscale vigente in materia (art. 27 cpv. 1 e 2 LIFD), nel quadro della presente revisione si propone di riprenderne la terminologia. Questo è necessario anche in considerazione del fatto che per l'accertamento del reddito di un'attività lucrativa indipendente l'AVS fa riferimento alla legislazione fiscale (art. 9 cpv. 3 LAVS). Gli

adeguamenti sono principalmente di natura formale e non hanno praticamente alcuna ripercussione finanziaria.

In sintonia con la LIFD, all'articolo 9 capoverso 2 AP-LAVS si modifica il primo periodo aggiungendo che dal reddito lordo sono dedotte «le spese aziendali e professionali giustificate». L'aggiunta finale, che specifica cosa rientra «in particolare» tra le deduzioni, chiarisce che l'elenco che segue non è esaustivo. Di conseguenza, è abrogato l'ultimo periodo del vigente articolo 9 capoverso 2 LAVS, in virtù del quale il Consiglio federale può accordare altre deduzioni dal reddito lordo. In passato sono state gradualmente soppresse tutte le deduzioni disciplinate a livello d'ordinanza, come ad esempio, il 1° gennaio 1973, l'imposta sui profitti di guerra, ormai diventata priva di oggetto. In occasione della 10^a revisione dell'AVS, la deduzione dei versamenti personali fatti a istituzioni di previdenza, consentita dal 1987, è stata trasferita nella legge al fine di permettere una visione d'insieme migliore, adducendo il fatto che tutte le altre deduzioni erano enumerate nella LAVS (FF 1990 II 1, in particolare pag. 50). Negli ultimi 25 anni il Consiglio federale non ha sfruttato la possibilità concessagli di accordare altre deduzioni dal reddito lordo. Inoltre, nell'AVS sono ammesse solo deduzioni di spese aziendali e professionali giustificate. La competenza attualmente attribuita al Consiglio federale va dunque palesemente oltre tale principio. In seguito all'armonizzazione delle nozioni di reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente nel diritto dell'AVS e in quello fiscale federale (v. DTF 134 V 253), l'introduzione di eventuali ulteriori deduzioni di spese aziendali e professionali giustificate è possibile solo parallelamente a un intervento analogo a livello fiscale. Dato che per questo occorre una modifica della LIFD, se necessario si può modificare allo stesso tempo anche la LAVS. In considerazione di quanto precede, si rinuncia alla norma di delega attualmente prevista.

Per quanto concerne le singole modifiche apportate all'elenco, valgono le motivazioni seguenti:

Lettera a: l'attuale riferimento alle spese generali per il conseguimento del reddito previsto in questa lettera è obsoleto. In seguito all'adeguamento alla terminologia del diritto fiscale vigente, esse saranno menzionate nella frase introduttiva del capoverso 2 quali «spese aziendali e professionali giustificate».

Dato che la modifica proposta persegue l'adeguamento al diritto fiscale federale, all'elenco delle spese aziendali e professionali giustificate sono aggiunti gli interessi su debiti commerciali, per analogia con l'articolo 27 capoverso 2 lettera d LIFD. Sebbene il concetto di «spese aziendali e professionali giustificate» utilizzato nella frase introduttiva dell'articolo 9 capoverso 2 AP-LAVS comprenda le spese generali per il conseguimento del reddito e dunque anche gli interessi su debiti commerciali, questi ultimi sono menzionati in una lettera a sé stante, per analogia con l'articolo 27 capoverso 2 LIFD. Questo non comporta alcuna modifica materiale, dal momento che, contrariamente a quanto avviene nel diritto fiscale, in quello dell'AVS gli interessi su proventi da partecipazioni dichiarate quali sostanza commerciale secondo l'articolo 18 capoverso 2 LIFD in combinato disposto con l'articolo 27 capoverso 2 lettera d LIFD non sono deducibili nemmeno attualmente, dato che in tal caso si tratta di un'assegnazione volontaria alla sostanza commerciale. Il disciplinamento in materia è previsto al vigente articolo 17 OAVS. Dato che a questo proposito non vi è analogia con il diritto fiscale, la legge deve menzionare esplicitamente questo fatto.

Lettera b: il tenore vigente («gli ammortamenti e le riserve [...] consentiti dall'uso commerciale») corrisponde ancora al DIFD. Si propone pertanto di adeguarlo all'attuale terminologia della LIFD, riprendendone anche i rinvii.

Lettera c: questa lettera menziona la deduzione delle perdite commerciali. Inizialmente, la giurisprudenza non ammetteva nell'AVS la compensazione delle perdite su diversi periodi. In seguito al passaggio dal periodo di contribuzione biennale a quello annuale (2006), il Tribunale federale si è trovato di fronte alla mancanza di una regolamentazione a sé stante dell'AVS, ragion per cui ha dichiarato applicabile la compensazione delle perdite su sette anni, conformemente al diritto sull'imposta federale diretta. Il 1° gennaio 2008, il Consiglio federale ha dunque creato un disciplinamento in materia, limitando la compensazione delle perdite all'anno di contribuzione in esame e a quello immediatamente precedente.

Il fatto che attualmente si tenga conto dell'anno di contribuzione precedente determina una violazione del principio di periodicità (in base al quale i contributi dovuti in un anno di contribuzione devono essere calcolati in funzione del reddito effettivamente conseguito nel medesimo anno), che è contraria al sistema e va dunque eliminata. Il sistema dell'AVS non consente di procedere a una compensazione delle perdite esattamente allo stesso modo di quello fiscale. Diversamente da quest'ultimo, infatti, l'AVS è un'assicurazione, che sostituisce il reddito che non viene più conseguito in seguito a vecchiaia o decesso; il medesimo scopo è perseguito dall'AI e dalle IPG, in particolare in caso di maternità. Un'eventuale riduzione del reddito per la compensazione di perdite può comportare riduzioni delle prestazioni. In considerazione delle caratteristiche intrinseche del sistema dell'AVS, il trattamento dei risultati negativi nell'assicurazione è diverso rispetto a quello applicato nel sistema fiscale: nell'AVS non sono previsti contributi negativi nei conti individuali e non ne deriva nemmeno l'esenzione dall'obbligo contributivo; il contributo minimo è infatti sempre dovuto e determina un'iscrizione corrispondente nel conto individuale. L'esperienza ha dimostrato che la compensazione delle perdite per i lavoratori indipendenti è di scarsa rilevanza nel diritto dell'AVS.

Nel quadro della presente revisione, si intende pertanto limitare a livello di legge la compensazione delle perdite alle perdite commerciali subite e allibrate nell'anno di contribuzione in questione. Una compensazione delle perdite sarà quindi possibile solo se in un anno vi sono più chiusure dei conti o se un assicurato esercita diverse attività lucrative indipendenti. Inoltre, l'articolo 9 capoverso 2 lettera c AP-LAVS riprende la terminologia della legislazione fiscale (v. spiegazioni introduttive sull'articolo in questione), sostituendo l'espressione «perdite commerciali» con «perdite effettive sul patrimonio aziendale».

Lettera d: questa lettera menziona sostanzialmente la deduzione di elargizioni a istituzioni previdenziali a favore del proprio personale e include, nel suo tenore vigente, anche elargizioni fatte esclusivamente a scopo di utilità pubblica.

Anche in questo caso, si intende adeguare la terminologia a quella della legislazione fiscale, ragion per cui nella versione italiana il termine «elargizioni» viene sostituito da «versamenti». Anche la versione tedesca è adeguata alla terminologia della legislazione fiscale.

Le elargizioni fatte esclusivamente a scopo di utilità pubblica sono quelle che non vanno specificamente a vantaggio del proprio personale. Dal 1° gennaio 1995, data dell'entrata in vigore della LIFD, il diritto fiscale federale non ammette più la deduzione a scopo di utilità pubblica per gli indipendenti, continuando a prevedere sol-

tanto le «deduzioni generali», che sono tuttavia possibili per tutte le persone fisiche e non solo per gli indipendenti (art. 33a LIFD). Come nel disciplinamento in ambito fiscale, questo genere di deduzione non rientra tra le spese aziendali e professionali giustificate nemmeno nel diritto dell'AVS, che quindi non ha alcun motivo di divergere dal primo. Dato che il diritto fiscale non prevede più una tale deduzione dalla sostanza commerciale, non è più nemmeno possibile segnalare la comunicazione fiscale. Questa deduzione dovrebbe pertanto essere effettuata separatamente a livello dell'AVS, il che è tuttavia impossibile, poiché le casse di compensazione non dispongono dei dati necessari.

Di conseguenza, si propone di sopprimere la deduzione dal reddito lordo di elargizioni fatte esclusivamente a scopo di utilità pubblica per l'accertamento del reddito di un'attività lucrativa indipendente.

Lettera e: questa lettera concerne la previdenza professionale. Al fine di evitare che i lavoratori indipendenti continuino ad essere privilegiati rispetto ai dipendenti in materia di reddito soggetto a contribuzione AVS, occorre escludere la deducibilità delle somme di riscatto versate agli istituti di previdenza professionale redigendo una nuova disposizione che limiti la deducibilità ai versamenti correnti (v. cap. 2.4.2.3 Riscatti nel secondo pilastro).

Capoverso 2^{bis}: l'adeguamento dell'articolo 9 LAVS al tenore dell'articolo 27 capoversi 1 e 2 LIFD, e in particolare l'introduzione del riferimento alle «spese aziendali e professionali giustificate» nella frase introduttiva del capoverso 2, implica che la deduzione dell'interesse del capitale proprio impegnato nell'azienda (attualmente indicata alla lettera f) non possa più rientrare nell'elenco, ma debba essere disciplinata in un nuovo capoverso 2^{bis}. Tale deduzione, infatti, cui si può procedere solo nell'AVS ma non nel diritto fiscale, non dipende dall'uso commerciale o professionale. Sotto il profilo materiale, questa deduzione viene ripresa invariata.

Art. 9a (nuovo) 3. Calcolo nel tempo

Attualmente la legge stabilisce dettagliatamente le basi reddituali di calcolo per i contributi riscossi sui redditi da attività lucrative indipendenti, ma non contempla alcuna prescrizione sulle basi temporali. Quest'ultimo punto è disciplinato solo a livello d'ordinanza (art. 22 OAVS). In base alle attuali regole di tecnica legislativa, tuttavia, i parametri importanti per il calcolo nel tempo (periodo di contribuzione, periodo di calcolo dei contributi) dovrebbero figurare formalmente nella legge, ragion per cui devono essere fissati nella LAVS. Per questo motivo, si propone di inserire un nuovo articolo (art. 8a AP-LAVS) che disciplini tutti gli elementi necessari per il calcolo nel tempo. I principi dimostratisi validi saranno mantenuti e quelli contenuti nel vigente articolo 22 OAVS, comprese le singole eccezioni (v. in particolare cpv. 2 di seguito), saranno integrati nella legge. Il passaggio a un nuovo livello gerarchico nella normativa non comporterà modifiche materiali.

Capoverso 1: in materia di fissazione dei contributi degli indipendenti, il calcolo nel tempo dell'AVS si attiene alle basi temporali applicate a livello fiscale, anche perché le autorità fiscali cantonali accertano e comunicano alle casse di compensazione i dati necessari per la riscossione dei contributi (art. 9 cpv. 3 LAVS). Il capoverso 1 stabilisce dunque che il periodo di contribuzione di un anno corrisponde all'anno civile.

Capoverso 2: il capoverso 2 fissa il principio del sistema postnumerando. Stabilisce inoltre che per il calcolo dei contributi è determinante il reddito secondo il risultato dell'esercizio commerciale chiuso nell'anno di contribuzione; il reddito non è convertito in reddito annuo. Se l'esercizio commerciale non corrisponde all'anno di contribuzione, il reddito non è ripartito sugli anni di contribuzione coperti dall'esercizio commerciale (v. art. 22 cpv. 3 OAVS). Al fine di evitare eventuali lacune contributive, tuttavia, attualmente è già prevista a livello di ordinanza una ripartizione del reddito pro rata temporis per i casi eccezionali in cui in un anno di contribuzione non si sia proceduto alla chiusura dei conti (v. art. 22 cpv. 4 OAVS). Questa regolamentazione eccezionale, che si intende mantenere anche nel quadro della presente revisione, tiene conto della prassi fiscale che ammette la possibilità di non procedere alla chiusura dei conti per determinati periodi fiscali, contrariamente a quanto stabilito all'articolo 210 capoverso 3 della LIFD.

Capoverso 3: secondo il capoverso 3, infine, è determinante il capitale proprio investito nell'azienda alla fine dell'esercizio commerciale.

Art. 9b Adeguamento del contributo minimo

Il disciplinamento in materia di adeguamento del contributo minimo all'indice delle rendite, attualmente previsto all'articolo 9^{bis} LAVS, è ripreso nel nuovo articolo 9b AP-LAVS.

Art. 9^{bis} (abrogato)

La soppressione della tavola scalare (v. cap. 2.4.2.2 Soppressione della tavola scalare) ne rende superfluo anche l'adeguamento dei limiti. L'articolo 9^{bis} è pertanto abrogato. L'adeguamento dell'importo minimo all'indice delle rendite è disciplinato nel nuovo articolo 9b.

Art. 10, rubrica e cpv. 5 (nuovi) Regola

L'articolo 10 stabilisce la regola per il calcolo dei contributi degli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa. Questo viene precisato nella nuova rubrica. Nell'ambito dei contributi personali, l'accertamento e la comunicazione dei dati necessari per la riscossione dei contributi sono da sempre di competenza delle autorità fiscali, i cui obblighi per quanto riguarda le persone senza attività lucrativa sono attualmente sanciti all'articolo 29 OAVS. Il disciplinamento fondato sull'articolo 10 LAVS non è contestato, ma si ritiene ora opportuno che l'attribuzione dei compiti di accertamento e comunicazione dei dati che incombono alle autorità fiscali sia inserita in una disposizione di legge formale (v. anche la disposizione corrispondente all'art. 9 cpv. 3).

Art. 10a Calcolo nel tempo (nuovo)

L'articolo 10a AP-LAVS intende creare una base legale sufficiente per il calcolo nel tempo dei contributi delle persone che non esercitano un'attività lucrativa. Attualmente, infatti, come per i lavoratori indipendenti, la legge fissa le basi reddituali del calcolo dei contributi delle persone senza attività lucrativa, ma non ne disciplina le

basi temporali. In questo contesto, si rimanda per analogia ai commenti all'articolo 9a esposti in precedenza.

Capoverso 1: questo capoverso stabilisce che il periodo di contribuzione corrisponde all'anno civile.

Capoverso 2: questo capoverso stabilisce la regola secondo cui, nel caso di assicurati che sono soggetti all'obbligo contributivo per l'intero anno di contribuzione in qualità di persone senza attività lucrativa, per il calcolo dei contributi sono determinanti la sostanza al 31 dicembre e il reddito conseguito in forma di rendita nel corso dell'anno in questione. In caso di obbligo contributivo per l'intero anno, la data di riferimento per l'accertamento della sostanza coincide con quella applicata nel diritto fiscale, ovvero la fine del periodo fiscale (art. 3 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 66 cpv. 2 LAID). Il parallelismo con il diritto fiscale garantisce che continuino ad essere le autorità fiscali a stabilire le basi di calcolo (v. art. 29 cpv. 3 OAVS vigente). In questo capoverso viene inoltre spiegato come si deve procedere al calcolo dei contributi nel caso in cui il reddito determinante conseguito in forma di rendita non sia conseguito per tutto l'anno.

Capoverso 3: questa disposizione disciplina la procedura in caso di obbligo contributivo inferiore a un anno. Questa situazione può verificarsi se una persona è assicurata solo per una parte dell'anno di contribuzione oppure se, pur essendo assicurata per tutto l'anno, è soggetta all'obbligo contributivo solo per una sua parte, in quanto riscuote (anticipatamente o meno) una rendita intera di vecchiaia.

Per le persone senza attività lucrativa occorre una regolamentazione speciale per la fattispecie in esame, dato che l'articolo 10 capoverso 1 fissa un contributo annuo compreso tra un minimo di 392 franchi e un massimo corrispondente a 50 volte quello minimo, ovvero 19 600 franchi. In caso di obbligo contributivo inferiore a un anno, il contributo annuo è dovuto solo in proporzione al numero di mesi per i quali tale obbligo sussiste (DTF 133 V 394). Occorre quindi stabilire in primo luogo il contributo dovuto per un anno intero e successivamente convertirlo pro rata in proporzione alla durata (in mesi) dell'obbligo contributivo.

Quale base per il calcolo dei contributi si considerano il reddito conseguito in forma di rendita convertito in reddito annuo e, di regola, la sostanza stabilita dalle autorità fiscali per l'anno di contribuzione in questione. Di norma, le autorità fiscali determinano la sostanza al 31 dicembre o alla fine dell'assoggettamento fiscale (art. 66 cpv. 1 LAID). È tuttavia fatto salvo il capoverso 4, che conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere una regolamentazione derogatoria a livello d'ordinanza.

Capoverso 4: in caso di obbligo contributivo inferiore a un anno dovuto alla riscossione di una rendita intera di vecchiaia, di regola la fine dell'assoggettamento non coincide con la data di riferimento fissata nel diritto fiscale per la determinazione della sostanza (31 dicembre). Già oggi le relative disposizioni dell'OAVS ammettono che l'AVS si attenga per principio alla comunicazione fiscale, dato che non dispone di un dispositivo di accertamento proprio. L'assicurato tenuto a pagare i contributi può tuttavia chiedere che sia considerata la sostanza alla fine dell'obbligo contributivo, qualora essa si scosti considerevolmente da quella comunicata dalle autorità fiscali (v. art. 29 cpv. 6, ultimo periodo OAVS). Pertanto, si dà la possibilità al Consiglio federale di tener adeguatamente conto di tali casi nella prassi, laddove necessario.

Art. 14 cpv. 2, secondo periodo

L'articolo 14 disciplina la riscossione dei contributi. Nel suo tenore vigente, l'articolo 14 capoverso 2 LAVS, ultimo periodo, attribuisce al Consiglio federale la competenza di fissare i periodi di calcolo e di contribuzione. Dato che si prevede di inserire nella legge le prescrizioni sui periodi di calcolo per le persone senza attività lucrative e gli indipendenti (art. 9a e 10a AP-LAVS), non vi è più la necessità di una regolamentazione in materia a livello d'ordinanza. La delega di competenza al Consiglio federale va quindi limitata di conseguenza.

Art. 21 Età di riferimento e rendita di vecchiaia

La nozione di «età ordinaria di pensionamento» è sostituita da quella di «età di riferimento». Si tratta del momento in cui l'assicurato può riscuotere la sua rendita di vecchiaia senza riduzioni dovute a un'anticipazione e senza supplementi dovuti a un rinvio. Nel quadro della presente revisione, si propone di adeguare i capoversi 1 e 2 al fine di definire la nozione di «età di riferimento». L'età di riferimento è armonizzata a 65 anni per gli uomini e per le donne. Per queste ultime, sono previste disposizioni transitorie per l'aumento progressivo dell'età di riferimento da 64 a 65 anni (v. lett. b delle disposizioni transitorie della modifica del...).

Il contenuto del capoverso 3 dell'avamprogetto è materialmente identico a quello del vigente capoverso 2.

Art. 23 cpv. 1 e 4 lettera c (nuova)

Capoverso 1: una persona vedova ha diritto a una rendita se, alla morte del coniuge, ha almeno un figlio avente diritto a una rendita per orfani o ha diritto ad accrediti per compiti assistenziali per il fatto che assiste un figlio. Hanno diritto a una rendita per orfani i figli fino al compimento della maggiore età oppure, se sono ancora in formazione, fino al termine della stessa, ma al più tardi fino ai 25 anni. Hanno diritto ad accrediti per compiti assistenziali i genitori che si occupano di un figlio bisognoso di cure di almeno 16 anni. Per i figli di età inferiore vengono assegnati accrediti per compiti educativi, il che esclude la riscossione simultanea di accrediti per compiti assistenziali.

Capoverso 4 lettera c: come già attualmente previsto, anche nel quadro della presente revisione il diritto alla rendita per vedovi si estingue quando il figlio più giovane compie i 18 anni. Questa disposizione del vigente articolo 24 capoverso 2 è però spostata in questo capoverso.

Art. 24 (abrogato)

Le persone senza figli (comprese le madri e i padri che non hanno più figli aventi diritto a una rendita per orfani) non hanno più diritto a una rendita vedovile. L'articolo 24 LAVS va pertanto abrogato. Si veda in proposito il commento all'articolo 23.

Art. 24a Coniugi divorziati

Capoverso 1: come già nel diritto vigente, dopo la morte dell'ex coniuge le persone divorziate restano parificate alle persone vedove, se soddisfano ulteriori condizioni. Il matrimonio deve essere durato almeno dieci anni prima del divorzio oppure, in caso di durata inferiore, la persona divorziata deve ancora avere (o aver avuto) un figlio di meno di 18 anni nel momento in cui compie (o ha compiuto) i 45 anni. Se soddisfa una di queste condizioni, la persona divorziata ha diritto a prestazioni per superstiti alle stesse condizioni di una persona coniugata che rimane vedova. Questo significa che anche le persone divorziate potranno avere diritto a una rendita solo se hanno un figlio avente diritto a una rendita per orfani o un figlio bisognoso di cure secondo l'articolo 23 AP-LAVS; si applicano inoltre anche a loro le altre disposizioni relative alle rendite per superstiti (motivi di estinzione del diritto ecc.). Le persone divorziate non sono invece parificate a quelle vedove per quanto riguarda il diritto al supplemento vedovile (DTF 128 V 5).

Capoverso 2: se non soddisfa nessuna delle condizioni previste (durata del matrimonio di almeno dieci anni e figlio minorenni al compimento dei 45 anni), la persona divorziata avrà diritto a una rendita vedovile solo se ha un figlio di meno di 18 anni avente diritto a una rendita per orfani. Il diritto si estingue nel momento in cui il figlio compie i 18 anni, come già previsto nel diritto vigente. A differenza di quest'ultimo, l'avamprogetto stabilisce però come ulteriore condizione che il figlio deve avere diritto a una rendita per orfani, il che di regola accade se si tratta di un figlio dell'ex coniuge deceduto. Se il figlio è nato da una nuova relazione, non ha diritto a una rendita per orfani.

Art. 24b Concorso di rendite vedovili con rendite di vecchiaia o d'invalidità

Poiché l'articolo 40^{ter} AP-LAVS consente di cumulare prestazioni in caso di anticipazione parziale della rendita di vecchiaia (v. commento all'art. 40^{ter}), è necessario aggiungere una riserva alla presente disposizione.

Art. 29^{bis} cpv. 1, 1^{bis}–1^{sexies} (nuovi) e 2

Capoverso 1: l'unica modifica rispetto al tenore vigente è la sostituzione dell'espressione «età conferente il diritto alla rendita» con il termine «vecchiaia» all'interno della parentesi. La realizzazione di questo rischio assicurato comprende sia la riscossione della rendita al raggiungimento dell'età di riferimento che la sua anticipazione. Affinché questa distinzione emerga chiaramente, occorre adeguare il capoverso 1.

Capoverso 1^{bis}: le lacune contributive insorte dopo il 1° gennaio successivo al compimento dei 20 anni possono essere colmate con i periodi di contribuzione compiuti prima di quella data (i cosiddetti «anni di gioventù»). Questa possibilità non si applica tuttavia alle lacune contributive derivanti dall'anticipazione della rendita in virtù dell'articolo 40.

Capoverso 1^{ter}: se un assicurato riscuote anticipatamente la sua rendita in virtù dell'articolo 40, insorgono lacune contributive. A determinate condizioni, queste possono essere colmate con i periodi di contribuzione compiuti tra la riscossione di una parte o della totalità della rendita in virtù dell'articolo 40 capoverso 1 e il compimento dei 65 anni. Affinché questi periodi di contribuzione possano essere compu-

tati, è necessario che durante tale periodo l'assicurato consegua un reddito da attività lucrativa pari almeno al 50 per cento del reddito annuo medio determinante secondo l'articolo 29^{quater}.

Capoverso 1^{quater}: nel quadro della presente revisione si intende contemplare anche la possibilità che i periodi di contribuzione compiuti tra i 65 e i 70 anni vadano a colmare le lacune contributive insorte tra il 1° gennaio successivo al compimento dei 20 anni e il raggiungimento dell'età di riferimento. Affinché questi periodi di contribuzione possano essere computati, è necessario che dopo il raggiungimento dell'età di riferimento l'assicurato consegua un reddito da attività lucrativa pari almeno al 25 per cento del reddito annuo medio determinante secondo l'articolo 29^{quater}.

Capoverso 1^{quinquies}: i redditi dell'attività lucrativa, i redditi attribuiti in seguito alla ripartizione dei redditi tra coniugi (art. 29^{quinquies} cpv. 3 segg.) nonché gli accrediti per compiti educativi e quelli per compiti assistenziali (art. 29^{sexies} e 29^{septies}) relativi ai periodi di contribuzione di cui ai capoversi 1^{er} e 1^{quater} possono essere presi in considerazione nel calcolo della rendita. Il computo di tali redditi fa sì che il reddito annuo medio determinante risulti più elevato e di conseguenza anche l'eventuale rendita che ne deriva. L'importo della rendita corrisposta non può tuttavia in alcun caso essere superiore a quello della rendita massima.

Capoverso 1^{sexies}: la rendita viene calcolata automaticamente al raggiungimento dell'età di riferimento di 65 anni. Se l'assicurato continua ad esercitare un'attività lucrativa e a pagare contributi AVS oltre tale età, questi periodi contributivi possono essere presi in considerazione, purché siano rispettate le condizioni poste ai capoversi 1^{quater} e 1^{quinquies}. Il nuovo calcolo della rendita di vecchiaia deve essere richiesto alla cassa di compensazione competente al più tardi al compimento dei 70 anni. La richiesta può essere inoltrata una sola volta.

Capoverso 2: il computo dei redditi risultanti dall'attività lucrativa e dei periodi contributivi è disciplinato all'articolo 29^{bis} capoversi 1^{bis}-1^{quinquies} AP-LAVS. Il Consiglio federale emana disposizioni per il computo degli anni aggiuntivi e disciplina la procedura.

Art. 29^{quinquies} cpv. 3 lett. a, b, d (nuova) ed e (nuova) nonché cpv. 4 lett. a

Capoverso 3: l'anticipazione di una rendita (nella sua totalità o meno) non incide in alcun modo sulla ripartizione dei redditi, dato che le rendite corrisposte durante il periodo di riscossione anticipata costituiscono solo anticipi della prestazione cui l'assicurato ha diritto al raggiungimento dell'età di riferimento. Per questo motivo, i redditi non vengono ripartiti durante il periodo di riscossione anticipata, bensì solo nel momento in cui il più giovane dei coniugi raggiunge l'età di riferimento secondo l'articolo 21 capoverso 1.

Capoverso 4 lettera a: dato che per il momento della ripartizione dei redditi è determinante l'età di riferimento secondo l'articolo 21 capoverso 1, il capoverso 4 va adeguato di conseguenza, al fine di prendere in considerazione tutti i redditi conseguiti fino ad allora. I redditi conseguiti durante periodi di contribuzione successivi al raggiungimento dell'età di riferimento non rientrano invece nella ripartizione.

Art. 29^{sexies} cpv. 3, secondo periodo

L'avamprogetto propone una modifica di questo capoverso in modo che il lasso di tempo considerato per la ripartizione degli accrediti per compiti educativi coincida con quello considerato per la ripartizione dei redditi secondo l'articolo 29^{quinquies} capoverso 4 lettera a.

Art. 29^{septies} cpv. 6, secondo periodo

L'avamprogetto propone una modifica di questo capoverso in modo che il lasso di tempo considerato per la ripartizione degli accrediti per compiti assistenziali coincida con quello considerato per la ripartizione dei redditi secondo l'articolo 29^{quinquies} capoverso 4 lettera a.

Art. 35, rubrica nonché cpv. 1 e 3 2. Somma delle rendite per coniugi

Le modalità con le quali la somma delle rendite dei coniugi è sottoposta a limitazione vengono mantenute, così come il limite superiore, pari al 150 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia o d'invalidità. Con la modifica proposta nel quadro della presente revisione si intende far sì che i coniugi possano aver diritto, a determinate condizioni, non più solo a due rendite (una d'invalidità o una di vecchiaia per ciascun coniuge), bensì a quattro rendite al massimo (se entrambi i coniugi percepiscono una rendita d'invalidità e in più riscuotono anticipatamente una parte della loro rendita di vecchiaia). Ciò giustifica anche la modifica della rubrica dell'articolo. Se la somma di tutte le rendite individuali supera l'importo della limitazione stabilito per la coppia, le rendite vanno ridotte in proporzione.

Come già previsto nel diritto vigente, tale limitazione è stabilita in funzione delle basi di calcolo di entrambi i coniugi. Resta pertanto applicabile la regola vigente del riferimento alla scala delle rendite ponderata. Secondo questa regola, la scala delle rendite del coniuge con la scala più elevata è moltiplicata per due e il risultato è sommato alla scala dell'altro coniuge; l'importo finale è diviso per tre e arrotondato. Se viene riscossa anticipatamente solo una percentuale della rendita, l'importo massimo che i due coniugi possono percepire viene moltiplicato per la percentuale più elevata.

Art. 35^{ter} cpv. 2 (nuovo)

Se si rinvia una percentuale della rendita di vecchiaia, non si deve aver diritto a una rendita per figli intera (pari al 40 % della rendita di vecchiaia). La rendita per figli è dunque proporzionale alla percentuale della rendita di vecchiaia effettivamente percepita. Concretamente, questo significa che viene rinviata anche la parte corrispondente della rendita per figli.

Art. 36 5. Rendita vedovile

In questa disposizione cambia solo l'importo della rendita vedovile, che passa dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente.

Art. 37 cpv. 1

In questa disposizione cambia solo l'importo della rendita per orfani, che passa dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente, anche nel caso in cui il figlio abbia avuto un rapporto di filiazione soltanto con il genitore deceduto (in tal caso la rendita per orfani è attualmente pari al 60 % di quella di vecchiaia).

Art. 39 Rinvio della rendita di vecchiaia

Capoversi 1 e 2: il diritto vigente prevede la possibilità del rinvio solo per la totalità della rendita. Nel quadro della presente revisione si intende consentire il rinvio anche di una parte della rendita, compresa tra il 20 e l'80 per cento.

È inoltre possibile passare dal rinvio della totalità della rendita a quello di una percentuale della medesima (revoca parziale del rinvio); non è invece possibile il contrario, ossia passare dal rinvio di una percentuale a quello della totalità della rendita.

L'assicurato può chiedere, una sola volta, la riduzione della percentuale di rendita rinviata inizialmente. In seguito, può mantenere la nuova percentuale fino al compimento dei 70 anni oppure chiedere il versamento della rendita intera.

Capoverso 3: secondo il diritto vigente, il supplemento versato in seguito al rinvio della rendita di vecchiaia è applicato a tutte le rendite che derivano da quella principale. Attualmente, dunque, viene aumentata anche una rendita per superstiti successiva a una rendita di vecchiaia rinviata. Tuttavia, dato che in base alle modifiche proposte le rendite per superstiti successive alle rendite di vecchiaia riscosse anticipatamente non verranno più ridotte (v. commenti all'art. 40^{quater}), non si giustifica più nemmeno l'aumento delle rendite per superstiti successive alle rendite di vecchiaia rinviate. Diverso è invece il caso delle rendite per figli, che vengono versate contemporaneamente a quelle da cui derivano, in misura proporzionale rispetto alle rendite principali e maggiorate del supplemento dovuto al rinvio di queste ultime.

Capoverso 4: l'articolo 39 capoverso 3 LAVS diventa l'articolo 39 capoverso 4 AP-LAVS. La sua formulazione resta invariata.

Il rinvio della rendita è precluso agli assicurati che prima del raggiungimento dell'età di riferimento percepiscono una rendita d'invalidità intera, ma non per i beneficiari di tre quarti, mezza o un quarto di rendita, che possono rinviare una percentuale della rendita. La possibilità del rinvio è invece esclusa per le persone che percepiscono un assegno per grandi invalidi.

Art. 40 Anticipazione della rendita di vecchiaia

Capoversi 1-3: il diritto vigente consente di riscuotere anticipatamente soltanto l'intero importo della rendita. Nel quadro della presente revisione si propone di dare la possibilità di anticipare anche solo una parte della rendita, compresa tra il 20 e l'80 per cento. L'avente diritto può chiedere, una sola volta, l'aumento della percentuale di rendita anticipata inizialmente scelta. In seguito, deve mantenere la nuova percentuale fino al momento in cui decide di riscuotere la totalità della rendita.

Non è possibile passare dall'anticipazione della totalità della rendita a quella di una percentuale della stessa, dato che questo equivale a una revoca parziale della riscossione anticipata. L'anticipazione della rendita vale solo per il futuro. Ad esempio non si può, al compimento dei 64 anni, chiedere di riscuotere anticipatamente la rendita a

contare dai 62 anni. È esclusa anche la possibilità di revocare l'anticipazione e di riscuotere poi nuovamente la rendita al raggiungimento dell'età di riferimento.

Il progetto contempla inoltre la possibilità di riscuotere anticipatamente la rendita non più solo per anni interi ma a partire da un mese qualsiasi, sin dal primo giorno del mese che segue il compimento dei 62 anni.

Come già previsto nel diritto vigente, durante il periodo di riscossione anticipata non saranno versate rendite per figli.

Capoverso 4: con questa disposizione si intende tener conto della riduzione della durata dell'attività lucrativa a seguito dell'anticipazione della rendita. Contrariamente a quanto stabilito nel diritto vigente, con la revisione sarà presa in considerazione nel calcolo della rendita anche la mancanza di anni di contribuzione fino al raggiungimento dell'età di riferimento.

Capoverso 5: se l'unico momento determinante per il calcolo della rendita fosse quello in cui una persona fa valere per la prima volta il diritto a una rendita anticipata, non potrebbero essere computati i periodi di contribuzione compiuti durante il periodo di riscossione anticipata. Al raggiungimento dell'età di riferimento è pertanto sempre giustificato un nuovo calcolo della rendita di vecchiaia. In caso di aumento della percentuale di rendita anticipata, non viene invece effettuato un nuovo calcolo.

Il primo calcolo eseguito all'inizio del periodo di riscossione anticipata deve essere il più semplice possibile, dato che durante questo periodo la rendita riscossa rappresenta soltanto un anticipo della prestazione effettivamente dovuta al raggiungimento dell'età di riferimento.

Art. 40^{bis} (nuovo)

Cumulo della rendita di vecchiaia anticipata e di una rendita dell'assicurazione per l'invalidità

Capoverso 1: anche le persone con problemi di salute che non possono più sfruttare la loro capacità al guadagno residua devono avere la possibilità di riscuotere anticipatamente una rendita di vecchiaia. Per questo motivo, l'avamprogetto prevede che le persone che adempiono le condizioni di diritto per una rendita dell'assicurazione invalidità possano riscuotere anticipatamente una percentuale della loro rendita di vecchiaia per completare la rendita d'invalidità. La riduzione si applica solo all'importo della rendita di vecchiaia riscosso anticipatamente. Le due rendite vengono corrisposte simultaneamente fino al raggiungimento dell'età di riferimento.

L'anticipazione di una parte della rendita di vecchiaia non muta la situazione dell'assicurato: il diritto a prestazioni viene esaminato in base alle disposizioni della LAI fino alla riscossione della rendita intera di vecchiaia, ma al più tardi fino al raggiungimento dell'età di riferimento.

Capoverso 2: la somma della frazione della rendita d'invalidità e della percentuale di rendita di vecchiaia anticipata non può superare l'importo della rendita intera di vecchiaia corrispondente.

Art. 40^{ter} (nuovo)

Cumulo della rendita di vecchiaia anticipata e di una rendita vedovile

Capoverso 1: il diritto vigente prevede che, se una persona adempie contemporaneamente le condizioni per la concessione di una rendita vedovile e di una rendita di vecchiaia, è versata quella d'importo più elevato (art. 24b LAVS). Non è pertanto possibile cumulare le prestazioni. La presente revisione prevede invece, in deroga all'articolo 24b LAVS, la possibilità di un tale cumulo in caso di anticipazione di una percentuale della rendita di vecchiaia. Dato che, in caso di approvazione della revisione, la rendita per superstiti sarà pari all'80 e non più al 60 per cento della rendita di vecchiaia, l'avente diritto potrà avere interesse a riscuotere, parallelamente ad essa, anche una parte della sua rendita di vecchiaia, al fine di beneficiare di una prestazione completa senza dover anticipare la rendita intera di vecchiaia. In tal caso, la riduzione è applicata solo all'importo della rendita anticipata.

Capoverso 2: di regola, le persone vedove beneficiarie di una rendita di vecchiaia hanno diritto a un supplemento del 20 per cento sulla propria rendita (art. 35^{bis} LAVS). Questo supplemento non è però calcolato sulla parte della rendita di vecchiaia riscossa anticipatamente a complemento di una rendita vedovile. Esso viene corrisposto solo se non sussiste alcun diritto a una rendita vedovile, poiché si parte dal presupposto che quest'ultima copra già il rischio di morte.

Capoverso 3: la somma dei due importi risultanti dalla rendita vedovile e dalla percentuale di rendita di vecchiaia anticipata non può superare l'importo della rendita intera di vecchiaia corrispondente.

Art. 40^{quater} (nuovo)

Riduzione della rendita di vecchiaia in caso di anticipazione

Capoversi 1 e 2: il disciplinamento vigente, in base al quale anche le rendite vedovili e quelle per orfani successive a una rendita anticipata sono ridotte, è soppresso. Inoltre, come già nel diritto vigente, la revisione prevede che il Consiglio federale possa stabilire le aliquote di riduzione attuariali in modo da tener conto della speranza di vita.

Art. 40^{quinquies} (nuovo)

Combinazione di anticipazione e rinvio della rendita di vecchiaia

Capoversi 1 e 2: per flessibilizzare al massimo la riscossione della rendita, si propone di introdurre l'opportunità di combinare anticipazione e rinvio. Concretamente, questo significa che una persona che ha riscosso anticipatamente una percentuale della sua rendita può, al raggiungimento dell'età di riferimento, rinviare la parte non ancora percepita.

La percentuale della rendita può essere modificata una sola volta, tra il 62° e il 70° anno di età, durante il periodo di riscossione anticipata o quello di rinvio. Questa limitazione s'impone affinché l'attuazione dell'AVS resti semplice ed efficiente. Di conseguenza, una persona che ha modificato la percentuale di rendita già durante il periodo di riscossione anticipata non potrà più farlo nel quadro del rinvio.

Art. 40^{sexies} (nuovo)

Anticipazione della rendita di vecchiaia e computo degli anni di gioventù

Capoverso 1: le persone con redditi medio-bassi che hanno cominciato a lavorare in giovane età e hanno quindi iniziato a versare contributi AVS prima del compimento dei 21 anni possono riscuotere la rendita di vecchiaia anticipatamente, a partire dai 62 anni, beneficiando di una riduzione inferiore a quella che subirebbero se fossero applicate le aliquote di riduzione attuariali.

Se una persona adempie cumulativamente tutte le condizioni, vengono computati al massimo tre anni di contribuzione (i cosiddetti «anni di gioventù») al fine di colmare le lacune contributive causate dall'anticipazione della rendita.

Lettera a: la prima condizione parte dal presupposto che la persona interessata abbia compiuto un numero sufficiente di anni di contribuzione (massimo tre) e non li abbia impiegati per colmare lacune tra il 1° gennaio precedente il compimento dei 21 anni e il 31 dicembre precedente la nascita del diritto alla rendita anticipata. Un anno di contribuzione corrisponde a 12 mesi di pagamento di contributi.

Lettera b: questa condizione restringe la cerchia dei beneficiari a persone che, prima di riscuotere la rendita di vecchiaia, esercitavano un'attività lucrativa e conseguivano un reddito modesto.

Lettera c: dalla cerchia degli aventi diritto sono escluse le persone che hanno nettamente ridotto il loro grado d'occupazione poco prima del pensionamento al fine di beneficiare della nuova regolamentazione proposta. L'articolo 40^{sexies} è infatti pensato per coloro che hanno conseguito un reddito modesto durante tutta la carriera lavorativa.

Lettera d: si vogliono tuttavia escludere le persone che, pur avendo un reddito basso, hanno un partner con un buon reddito.

Capoverso 2: il computo degli anni di gioventù al fine di colmare le lacune contributive ascrivibili all'anticipazione della rendita viene scalato in base ai redditi conseguiti prima della riscossione anticipata. La definizione dei redditi da prendere in considerazione per il calcolo della media per il computo degli anni di gioventù è di competenza del Consiglio federale.

Capoverso 3: oltre alla possibilità di colmare le lacune contributive dovute all'anticipazione della rendita di vecchiaia, le persone che rientrano nel campo di applicazione della regolamentazione proposta hanno anche la possibilità di beneficiare di aliquote di riduzione ridotte sulla loro rendita anticipata.

Capoverso 4: si tratta di una precisazione al capoverso 1 lettera d. La nozione di «partner» ivi definita garantisce la parità di trattamento a prescindere dalla forma di vita familiare scelta.

Capoverso 5: questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli relativi ai capoversi 1 lettera b e 2. Per quanto concerne il capoverso 1 lettera b, il fatto che il disciplinamento proposto sia applicabile alle persone che esercitavano un'attività lucrativa prima di riscuotere anticipatamente la loro rendita di vecchiaia non deve penalizzare coloro che hanno perso il lavoro prima di poter sfruttare questa possibilità. Pertanto, le persone che non adempiono solamente la condizione della durata dell'attività lucrativa per causa di incapacità al

lavoro, disoccupazione o estinzione del diritto all'indennità di disoccupazione possono comunque rientrare nella cerchia dei beneficiari di questa regolamentazione.

Art. 43^{bis} cpv. 1, secondo periodo, e 4

Capoverso 1: la precisazione che deve trattarsi di una rendita intera risulta necessaria, dal momento che si può avere diritto a un assegno per grandi invalidi dell'AVS solo in caso di anticipazione della rendita intera, ma non di una percentuale di essa.

Capoverso 4: la nozione di «età di pensionamento» è sostituita da quella di «età di riferimento», poiché il capoverso intende riferirsi al raggiungimento dei 65 anni. Al contempo, viene segnalato che il diritto all'assegno per grandi invalidi dell'AI si estingue non solo al raggiungimento dell'età di riferimento, ma anche con l'anticipazione di una rendita intera di vecchiaia. In tal caso, l'assegno per grandi invalidi dell'AI è sostituito da uno dell'AVS di importo almeno uguale.

Art. 43^{ter}

La nozione di «età di pensionamento» è sostituita da quella di «età di riferimento», poiché questo intende riferirsi al raggiungimento dei 65 anni. Al contempo, viene segnalato che il diritto al contributo per l'assistenza dell'AI si estingue non solo al raggiungimento dell'età di riferimento, ma anche con l'anticipazione di una rendita intera di vecchiaia. In tal caso, il contributo per l'assistenza dell'AI è sostituito da uno dell'AVS di importo uguale.

Art. 43^{quinqies} (abrogato)

Questo articolo viene abrogato, dato che il suo contenuto è in parte ripreso nell'articolo 113 AP-LAVS, che prevede l'introduzione di un meccanismo d'intervento finanziario e il disciplinamento dettagliato della vigilanza sull'equilibrio finanziario. Il vigente articolo 43^{quinqies} LAVS diventa pertanto privo di oggetto.

Art. 52 cpv. 7 (nuovo)

L'articolo 52 concerne la responsabilità dei datori di lavoro e disciplina il risarcimento dei danni. In base a una giurisprudenza già consolidata, in mancanza di una base legale, di regola non possono essere riscossi interessi moratori sulle pretese di risarcimento derivanti dalla responsabilità del datore di lavoro (v. DTF 119 V 78 consid. 5 pag. 84; Marco Reichmuth, *Die Haftung des Arbeitgebers und seiner Organe nach Art. 52*, 2008, N. 396, pag. 96 seg.). Questa situazione giuridica resta valida anche se dal 1° gennaio 2001 per i contributi vige un sistema rigido in materia d'interessi (v. art. 41^{bis} segg. OAVS). La situazione non è cambiata nemmeno con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della LPGa, il cui articolo 26 fa riferimento solo ai crediti di contributi (v. Ueli Kieser, *ATSG-Kommentar*, 2^a edizione, 2009, N. 10 e 44 ad Art. 26 LPGa).

L'introduzione del capoverso 7 nell'avamprogetto intende creare le basi legali necessarie. Il compito di disciplinare i dettagli in materia di riscossione degli interessi è delegato al Consiglio federale. L'obbligo di corrispondere interessi previsto all'articolo 52 capoverso 7 AP-LAVS si applica alle pretese di cui agli articoli 52, 70 e

71a LAVS. Anche dopo l'entrata in vigore della LPGA, la responsabilità menzionata in queste disposizioni è disciplinata esclusivamente secondo la LAVS. La LPGA regolamenta soltanto la responsabilità per i danni causati a un assicurato o a terzi (art. 78 LPGA). Per questo motivo, la presente riforma prevede di introdurre la nuova disposizione nella LAVS e non nella LPGA.

Art. 55 cpv. 3, primo periodo, e 4

Le associazioni fondatrici rispondono nei confronti dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti per i danni derivanti da atti illeciti commessi dai loro organi di cassa o da singoli funzionari violando, intenzionalmente o per negligenza grave, le prescrizioni. Tali danni devono essere coperti con prelevamenti sulla garanzia prestata (art. 70 cpv. 4 LAVS). Gli importi limite di almeno 200 000 e al massimo 500 000 franchi, attualmente previsti all'articolo 55 capoverso 3 LAVS, sono stati introdotti in occasione della 7^a revisione dell'AVS. Nel 1969 i contributi versati complessivamente all'AVS ammontavano a 2,3 miliardi di franchi, mentre oggi sono pari a 28,8 miliardi. In considerazione della crescente complessità delle mansioni operative delle casse di compensazione e degli ingenti flussi finanziari attualmente in gioco, gli importi limite vanno adeguati alle nuove circostanze. Il metodo di calcolo di un dodicesimo della somma dei contributi che la cassa di compensazione incasserà presumibilmente nel corso di un anno, previsto nella LAVS, è plausibile e va mantenuto. Gli importi limite vigenti risultano tuttavia ormai inadeguati alla situazione attuale, come dimostra anche il fatto che diverse casse di compensazione hanno già incrementato notevolmente le loro garanzie su base volontaria. Gli importi minimo e massimo vanno pertanto aumentati, rispettivamente, a 1 milione e a 3 milioni di franchi.

La possibilità di adeguare periodicamente tali importi va attribuita al Consiglio federale; il capoverso 4 va pertanto completato in tal senso.

Art. 57 cpv. 2 lett. d^{bis} (nuova)

In base agli attuali criteri di *governance* e vigilanza, non sono più sufficienti controlli formali, e svolti perlopiù a posteriori, della contabilità e dell'applicazione del diritto delle casse di compensazione. Questo è tanto più vero se si considerano le ingenti somme di denaro in gioco nel 1° pilastro e la loro importanza fondamentale per la fiducia della popolazione nei confronti nella previdenza per la vecchiaia. Occorre pertanto integrare nel processo, in funzione dei rischi e a uno stadio precoce, operazioni di verifica per evitare, per quanto possibile, errori e irregolarità. In questa gestione dei rischi rientra l'introduzione di un sistema di controllo interno (SCI), come quello obbligatorio, ad esempio, dal 2008 per le società commerciali (art. 728a CO) e dal 2011/2012 anche per le casse pensioni (art. 52c cpv. 1 lett. b LPP in combinato disposto con l'art. 35 cpv. 1 OPP 2). Un SCI non è solo utile ai fini della vigilanza, ma costituisce anche un importante strumento di gestione strategica e gestione dei rischi per le casse di compensazione e i loro organi. L'introduzione della relativa base legale e il suo successivo sviluppo a livello d'ordinanza risponderebbe anche alla raccomandazione in tal senso formulata dal Controllo federale delle finanze (CDF). Nel quadro dell'ultima revisione relativa all'Ufficio centrale di compensazione, nel 2012, il CDF aveva infatti raccomandato di migliora-

re il livello medio dei sistemi di controllo interno delle casse di compensazione nell'arco dei prossimi anni.

Di conseguenza, occorre che la LAVS prescriva, quale principio di base e standard minimo, che ogni cassa di compensazione disponga di un sistema di controllo interno adeguato alle sue dimensioni e alla natura dei compiti che le sono affidati. Per le casse di compensazione professionali, tali principi devono essere fissati nei regolamenti delle singole casse.

Art. 58 cpv. 2, terzo periodo, e 4 lett. a^{bis} (nuova)

Capoverso 2, terzo periodo: in adempimento della mozione Frehner 13.3125 del 20 marzo 2013, occorre abrogare la restrizione in base alla quale possono essere eletti nel comitato direttivo solo cittadini svizzeri. In tal modo, le casse di compensazione professionali non saranno più penalizzate rispetto alle casse di diritto pubblico.

Cpv. 4 lett. a^{bis}: il comitato direttivo dovrà inoltre essere responsabile dell'impostazione, attuazione e mantenimento di un SCI adeguato alle dimensioni della cassa e alla natura dei compiti ad essa affidati.

Art. 60 cpv. I^{bis} e I^{ter} (nuovi)

Capoverso I^{bis}: per poter garantire la sussistenza e il buon funzionamento dell'assicurazione in caso di fusioni e liquidazioni, le casse di compensazione devono disporre di riserve sufficienti. In simili casi, queste servono a garantire il trasferimento delle attività da una cassa ad un'altra. Nel diritto vigente, la costituzione di riserve da utilizzare in caso di liquidazione è stabilita esclusivamente a livello di direttive (Direttive per la contabilità e il movimento di fondi delle casse di compensazione, N.1010). Queste prescrivono che le associazioni fondatrici e i responsabili delle casse incaricati di vigilare sull'equilibrio finanziario di queste ultime devono adottare le misure necessarie e informare l'ufficio federale competente in caso di riserve insufficienti. Vista l'importanza di questi principi, nel quadro della presente revisione si intende fissarli a livello di legge. Al Consiglio federale va inoltre attribuita la competenza di emanare ulteriori disposizioni a livello d'ordinanza.

Capoverso I^{ter}: già oggi ci si aspetta dalle casse di compensazione che, in caso di fusione o scioglimento, trovino il modo di garantire la continuazione dell'assicurazione. Visto il numero in costante calo di casse di compensazione, questo tema è di grande attualità. Non si tratta infatti solo di garantire il trasferimento delle attività della cassa in questione mediante riserve sufficienti. È necessario stabilire che, in casi difficili, se non è possibile trovare un'altra soluzione, un'altra cassa può essere obbligata a farsi carico dei conti individuali e dei beneficiari di rendite della cassa o dell'associazione fondatrice sciolta, dietro adeguato indennizzo da parte di quest'ultima. Al Consiglio federale va attribuita la competenza di disciplinare nel dettaglio tale indennizzo a livello d'ordinanza.

Art. 61 cpv. 2 lett. b^{bis} (nuova)

Le normative cantonali devono contenere i principi di un sistema di controllo interno adeguato alle dimensioni della cassa e alla natura dei compiti ad essa affidati.

Art. 62 cpv. 2, secondo periodo (abrogato)

L'articolo 62 capoverso 2 LAVS attribuisce alle casse di compensazione incaricate di applicare l'assicurazione facoltativa il compito di continuare l'assicurazione per la categoria specifica degli studenti residenti all'estero che lasciano il loro domicilio in Svizzera e non svolgono un'attività lucrativa. Il nuovo disciplinamento proposto in materia di assoggettamento sopprime la possibilità di continuare ad essere assicurati per tale categoria (v. commento all'art. 1c cpv. 1). Di conseguenza, anche l'ultimo periodo dell'articolo 62 capoverso 2 LAVS può essere abrogato.

Art. 63 cpv. 3, 3^{bis} e 3^{ter} (nuovi)

Capoverso 3: questo capoverso è oggetto di una modifica redazionale volta a includere anche la cooperazione reciproca tra le casse di compensazione AVS.

Capoversi 3^{bis} e 3^{ter}: lo scambio di dati elettronico sta assumendo un'importanza crescente nell'ambito privato e in quello pubblico, sostituendo sempre più il traffico postale. Per l'AVS lo scambio di dati elettronico deve essere regolamentato e sorvegliato, affinché sia efficiente, sicuro ed economico e venga accettato dagli attori interessati. Questa disposizione non intende definire il contenuto dello scambio, bensì i mezzi e le condizioni per il suo svolgimento. Lo scambio in quanto tale deve fondarsi su un'apposita norma di legge, che ne stabilisca anche l'utilità. L'articolo 63 capoverso 3^{bis} AP-LAVS, la cui introduzione è proposta nel quadro della presente revisione, fornisce al Consiglio federale le basi legali per disciplinare lo scambio di dati elettronico sia tra le casse di compensazione AVS che tra queste e l'Ufficio centrale di compensazione. Le base legale per il finanziamento figura all'articolo 95 capoverso 1^{quater} LAVS. La disposizione proposta non si prefigge di regolamentare a livello di legge i sistemi informatici degli attori coinvolti né quelli delle casse di compensazione AVS o di terzi e la loro gestione.

Va tuttavia tenuto conto del fatto che lo scambio di dati elettronico non si limita agli organi dell'AVS, ma è ormai una realtà per un numero sempre maggiore di attori. Lo svolgimento dell'attività per via elettronica comporta un notevole risparmio in termini di tempo e di denaro. L'articolo 63 capoverso 3^{ter} AP-LAVS stabilisce in particolare le condizioni per uno scambio di dati elettronico tra gli organi d'esecuzione dell'AVS e terzi, quali ad esempio gli organi esecutivi di altre assicurazioni sociali, ma anche uffici federali e autorità cantonali. Deve essere garantito anche il finanziamento di tale scambio. Di regola, l'unità amministrativa da cui parte la richiesta deve farsi carico anche dei costi del supporto necessario per lo scambio di dati elettronico. La disposizione proposta non intende invece disciplinare le eventuali indennità dovute per l'adempimento di un compito.

Lo scambio di dati elettronico tra l'Ufficio centrale di compensazione e terzi è regolamentato all'articolo 71 capoverso 6 AP-LAVS.

La sorveglianza dello scambio di dati è retta dalle regole generali sulla vigilanza secondo l'articolo 76 LPG in combinato disposto con l'articolo 72 capoverso 1 LAVS, secondo cui al Consiglio federale è delegata la competenza di emanare direttive in materia, standard compresi.

Art. 64 cpv. 2^{bis} e 3^{bis}

L'articolo 64 LAVS definisce le competenze delle casse, prevedendo al contempo determinate disposizioni speciali.

Capoverso 2^{bis}: si tratta di disposizioni speciali applicabili alle persone che riscuotono anticipatamente una rendita e ai loro coniugi senza attività lucrativa. Queste disposizioni vanno adeguate, tenendo conto della nuova nozione di «età di riferimento» introdotta nel quadro della presente revisione.

Resta valido il principio secondo cui, in caso di anticipazione della rendita, la persona interessata non è autorizzata a cambiare cassa di compensazione. Tuttavia, visto che, secondo la proposta della riforma, in caso di riscossione anticipata di una rendita intera di vecchiaia dell'AVS non sussisterà più alcun obbligo di pagamento dei contributi per le persone che non esercitano un'attività lucrativa, il primo periodo della disposizione in esame necessita di un adeguamento redazionale.

La competenza di prevedere la cassa competente per i coniugi senza attività lucrativa, conferita al Consiglio federale nel quadro della revisione della LAVS sul miglioramento dell'esecuzione, si è dimostrata insufficiente. Essa si applica infatti solo se entrambi i coniugi sono tenuti al pagamento dei contributi in qualità di persone senza attività lucrativa, ma non se uno dei due percepisce una rendita. In quest'ultimo caso, gli interessati faticano a comprendere il perché vi siano due casse competenti diverse. La disposizione proposta nell'avamprogetto estende la facoltà del Consiglio federale di stabilire una competenza unica in materia.

Capoverso 3^{bis}: questa disposizione concerne la competenza per l'assicurazione dei coniugi senza attività lucrativa degli assicurati che esercitano un'attività all'estero. Il rinvio del diritto vigente a questa categoria di assicurati deve essere adeguato al nuovo disciplinamento proposto dalla presente revisione.

Art. 64a, primo periodo

Si tratta di una modifica redazionale resasi necessaria in seguito alla soppressione della nozione di «età del pensionamento».

Art. 65 cpv. 2

Secondo l'articolo 116 OAVS, alle agenzie incombono in particolare i compiti seguenti: dare informazioni, ricevere e trasmettere la corrispondenza, distribuire i moduli e i testi legali nonché collaborare al regolamento dei conti, all'assunzione dei documenti, all'accertamento delle condizioni di reddito e di sostanza e all'assoggettamento di tutte le persone tenute al pagamento dei contributi. Questi compiti, e la conseguente istituzione di agenzie, erano appropriati al momento dell'introduzione della normativa in questione. Considerati i progressi tecnologici (*e-government, e-business*) e i cambiamenti strutturali (tendenza verso centri di servizi) avvenuti da allora, oggi le agenzie hanno perso gran parte della loro utilità. L'obbligo di avere un'agenzia in ogni Comune, posto a carico delle casse di compensazione cantonali dall'articolo 65 capoverso 2, in realtà impedisce loro di avviare un processo di ottimizzazione adeguato e fondato su solide basi giuridiche. Occorre pertanto sopprimere quest'obbligo, lasciando comunque la possibilità di continuare ad avere agenzie comunali, laddove auspicato.

In passato, anche la Conferenza delle casse cantonali di compensazione (CCCC) si è espressa a favore dell'abolizione dell'obbligo di agenzie comunali, per motivi di efficienza e razionalizzazione. La CCCC conferma che l'utilità delle agenzie è costantemente diminuita negli ultimi anni, dato che nell'era di Internet la raccolta e la diffusione di dati e informazioni si svolge mediante altri canali. Ritene inoltre che lo sviluppo costante e la crescente complessità della legislazione rendano sempre più difficile per le agenzie comunali garantire una consulenza di qualità elevata.

Art. 68 cpv. 1, terzo periodo, 2, secondo periodo, 2^{bis}(nuovo), 3 e 4

Capoversi 1 e 2: nel 2007 è entrata in vigore la legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (LSR; RS 221.302). Dal 1° gennaio 2013, i requisiti per l'abilitazione dei revisori e delle imprese di revisione per le casse di compensazione e le revisioni dei datori di lavoro stabiliti nell'OAVS sono armonizzati con quelli previsti nella LSR. Anche la LAVS va quindi adeguata alla nuova terminologia e agli standard della LSR.

Nel quadro della presente revisione, si propone di eliminare la possibilità, attualmente prevista per i Cantoni di affidare la revisione delle loro casse di compensazione a un idoneo ufficio cantonale di controllo, un'opportunità già oggi sfruttata da un solo Cantone. La revisione delle casse di compensazione AVS richiede conoscenze specialistiche ampie e costantemente aggiornate della legislazione specifica, in particolare delle numerose direttive emanate in materia dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Per garantire la qualità di tali attività, è pertanto opportuno rinunciare ad affidare una sola revisione all'anno a un ufficio cantonale di controllo non specializzato. Inoltre, l'assegnazione di questo compito a un'impresa di revisione indipendente adempie anche i principi di un moderno «buon governo», che impongono di evitare anche solo l'apparenza di potenziali conflitti d'interesse.

Inoltre, l'espressione «ufficio di revisione» va sostituita con «impresa di revisione», adeguando in tal modo la disposizione alla terminologia e agli standard della LSR. Per quanto concerne l'abilitazione, occorre rinviare alle condizioni fissate al capoverso 3.

Capoverso 2^{bis}: i controlli dei datori di lavoro che non adempiono i loro doveri nei confronti dell'AVS causano spese elevate, che attualmente devono essere sostenute solidalmente dal collettivo degli affiliati. Per evitare che un datore di lavoro inadempiente approfitti a spese della collettività, queste spese devono essere addebitate dalla cassa di compensazione direttamente a lui.

Capoversi 3 e 4: l'espressione «ufficio di revisione» è sostituita da «impresa di revisione».

Art. 70 cpv. 1^{bis} (nuovo)

L'articolo 70 disciplina il risarcimento dei danni. In base a una giurisprudenza già consolidata, non possono essere riscossi interessi moratori sulle pretese di risarcimento derivanti dalla responsabilità di associazioni fondatrici o dello Stato (v. DTF 119 V 78 consid. 3c con rimando, pag. 82). Il contesto è pertanto identico a quello dell'articolo 52 (v. relativo commento).

L'introduzione del capoverso 1^{bis} nell'avamprogetto crea la base legale necessaria per l'obbligo di corrispondere interessi. Il disciplinamento dei dettagli in materia di riscossione degli interessi è delegato al Consiglio federale.

L'obbligo di corrispondere interessi ivi proposto non concerne tuttavia le responsabilità di tutti gli enti, ma solo le pretese secondo gli articoli 70 e 71a LAVS (che rinvia all'art. 70). Anche dopo l'entrata in vigore della LPGa, la responsabilità menzionata in queste disposizioni è disciplinata esclusivamente secondo la LAVS (v. Kieser, *loc. cit.*, art. 78 N. 14 segg.). La LPGa regolamenta soltanto la responsabilità per i danni causati a un assicurato o a terzi (art. 78 LPGa; Kieser, *loc. cit.*, art. 78 N. 1 seg.). Per questo motivo, la riforma prevede di introdurre la nuova disposizione nella LAVS e non nella LPGa.

Art. 71 cpv. 6 (nuovo)

Si veda il commento all'articolo 64 capoversi 3^{bis} e 3^{ter}.

Art. 72 cpv. 4, secondo periodo

L'espressione «ufficio di revisione» è sostituita da «impresa di revisione».

Art. 102 cpv. 1 lett. b (concerne soltanto il testo tedesco), e ed f (nuove)

Questa disposizione, che elenca le fonti di finanziamento dell'AVS, è completata nell'avamprogetto con l'introduzione di una lettera e, che indica gli introiti dell'imposta sul valore aggiunto. Questi includono sia la parte di essi già oggi destinata all'AVS sia gli introiti derivanti dal finanziamento aggiuntivo (v. anche art. 25, 28, 37 e 55 LIVA). Inoltre, viene inserito nell'elenco anche il prodotto della tassa sulle case da gioco, che, essendo una fonte di finanziamento integralmente destinata all'assicurazione, non rientra nel contributo della Confederazione. Pertanto, per motivi sistematici, esso è menzionato all'articolo 102, che enumera le fonti di finanziamento, e non più all'articolo 103, che disciplina il contributo della Confederazione.

Art. 103 Contributo della Confederazione

Ad oggi, la partecipazione della Confederazione al finanziamento dell'AVS corrisponde a un importo pari al 19,55 per cento delle uscite annue dell'assicurazione. La presente revisione propone che in futuro il contributo dipenda da due parametri: le uscite dell'AVS e gli introiti dell'IVA spettanti alla Confederazione. Una metà del contributo federale dovrà crescere in funzione delle uscite dell'AVS e l'altra metà parallelamente agli introiti dell'IVA. Per semplicità, il contributo vincolato alle uscite è arrotondato e ammonta al 10 per cento delle uscite annue dell'AVS.

Il valore iniziale del contributo vincolato all'IVA corrisponde al 50 per cento della media del contributo della Confederazione dei due anni precedenti l'entrata in vigore della modifica. Questo importo aumenterà ogni anno in funzione dell'andamento degli introiti dell'IVA spettanti alla Confederazione nell'anno in questione rispetto a quello precedente l'entrata in vigore. Questo significa che, per l'anno dell'entrata in vigore, l'importo tiene già conto dell'evoluzione dell'IVA.

Il Consiglio federale può disciplinare i dettagli per tener conto di eventuali circostanze imprevedute che potrebbero incidere sui conti dell'assicurazione.

Il disciplinamento proposto aumenta il fabbisogno di finanziamento dell'AVS, poiché le sue uscite aumentano in misura maggiore rispetto al contributo federale previsto. Questa perdita va compensata coordinando i contributi della Confederazione all'AVS e all'AI, non appena quest'ultima avrà una situazione finanziaria consolidata e avrà estinto il suo debito. L'attuazione è disciplinata nelle disposizioni transitorie dell'AP-LAVS e dell'AP-LAI.

Inoltre, l'articolo 103 AP-LAVS non menziona più il prodotto della tassa sulle case da gioco, che fa parte delle risorse finanziarie dell'AVS e non del contributo della Confederazione. Per evitare possibili fraintendimenti, all'articolo 102 capoverso 1 AP-LAVS è introdotta una nuova lettera f che menziona esplicitamente il prodotto della tassa sulle case da gioco, conformemente alla terminologia della legge sulle case da gioco (LCG; RS 935.52). Si veda in proposito il commento all'articolo 102.

Art. 104 Finanziamento e destinazione vincolata

L'articolo viene semplificato nella sua formulazione e completato con l'indicazione della quota spettante alla Confederazione sul punto percentuale IVA a favore dell'AVS, che serve a finanziare il suo contributo all'assicurazione.

Tale quota (attualmente non menzionata nella LAVS quale fonte di finanziamento) sarà pari al 10 e non più al 17 per cento dei proventi dell'aumento delle aliquote IVA.

La riformulazione dell'articolo consente inoltre di evitare l'uso del termine «riserva», impreciso dal punto di vista della politica finanziaria. In seguito all'adeguamento dell'articolo 104, l'articolo 111 diventa obsoleto e può pertanto essere abrogato.

Art. 107 cpv. 3 (abrogato)

Questo capoverso viene abrogato, poiché il suo contenuto è integralmente ripreso nell'articolo 113 capoverso 1.

Art. 111 (abrogato)

In considerazione della riformulazione e del completamento dell'articolo 104, l'articolo 111 può essere abrogato (v. commento all'art. 104).

Art. 113

L'articolo 113 disciplina il cosiddetto «meccanismo d'intervento» proposto nel quadro della presente revisione.

Capoverso 1: il livello legale del Fondo di compensazione AVS viene ridotto dal 100 al 70 per cento delle uscite di un anno.

Capoverso 2: nella prima fase del meccanismo d'intervento, nel momento in cui si prevede che nell'arco dei tre anni seguenti il livello del Fondo AVS scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno, il Consiglio federale è incaricato di

sottoporre entro un anno all'Assemblea federale un progetto di stabilizzazione dell'AVS.

Capoverso 3: se il livello del Fondo di compensazione AVS scende effettivamente al di sotto della soglia legale del 70 per cento e, al contempo, il deficit di ripartizione è superiore al 3 per cento delle uscite annue per due anni consecutivi, scatta la seconda fase, ovvero entrano in vigore le misure automatiche.

Lettera a: la prima misura automatica è la sospensione dell'adeguamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari. Per mantenere la costituzionalità dell'evoluzione delle rendite, al più tardi dopo cinque anni va garantita almeno la compensazione del rincaro e l'importo delle rendite non deve essere inferiore al 95 per cento di quello della rendita di riferimento secondo l'articolo 33^{ter}.

Lettera b: la seconda misura consiste in un aumento dei tassi di contribuzione AVS di 1 punto percentuale al massimo per un importo equivalente a quello ottenuto grazie alla misura di cui alla lettera a. Nel caso dei lavoratori dipendenti, l'aumento è ripartito a metà tra i salariati e i datori di lavoro; per le persone assoggettate all'assicurazione facoltativa, gli indipendenti e i dipendenti di datori di lavoro non tenuti a pagare contributi l'aumento è di 1 punto percentuale; i contributi minimi delle persone assoggettate all'assicurazione facoltativa, degli indipendenti e delle persone senza attività lucrativa sono aumentati proporzionalmente. L'aumento è espresso in termini di limite massimo, affinché le misure siano attuate solo nella misura necessaria.

Lettera c: dato che i sistemi di rendite dell'AVS e dell'AI sono strettamente legati tra loro, la sospensione dell'adeguamento delle rendite di vecchiaia all'evoluzione dei prezzi e dei salari causa problemi di coordinamento con la limitazione delle rendite. Questo riguarda i casi previsti all'articolo 35 LAVS, cui rimanda l'articolo 37 capoverso 1^{bis} LAI (somma delle rendite per coniugi, in particolare se un coniuge ha diritto a una rendita di vecchiaia e l'altro a una rendita d'invalidità oppure in caso di prestazioni miste, ovvero se un coniuge percepisce una rendita parziale dell'assicurazione invalidità e decide di riscuotere anticipatamente una parte della sua rendita di vecchiaia e l'altro coniuge ha diritto a una rendita di vecchiaia o d'invalidità o a entrambe), nonché la questione del concorso di rendite per orfani e per figli disciplinata all'articolo 37^{bis}, cui rimanda l'articolo 38 capoverso 1 LAI. Pur non mettendo in discussione i principi previsti nelle disposizioni summenzionate, la misura prevista alla lettera a potrebbe causare problemi pratici che devono essere risolti dal Consiglio federale nel quadro delle disposizioni d'esecuzione. Per questo motivo, la presente disposizione prevede una delega di competenza in tal senso. Il Consiglio federale deve stabilire, in particolare, in base a quale rendita (AVS o AI) debba essere calcolato il limite massimo delle rendite dei coniugi (v. art. 35 LAVS), nel caso in cui un coniuge percepisca una rendita dell'AVS e l'altro una dell'AI oppure uno o entrambi percepiscano sia una rendita d'invalidità che una parte di quella di vecchiaia.

Capoverso 4: le misure automatiche sono di carattere temporaneo e vengono soppresse al più tardi nel momento in cui il Fondo di compensazione AVS ha nuovamente raggiunto almeno il 70 per cento delle uscite di un anno e presumibilmente resterà al di sopra di questa soglia anche nell'anno contabile successivo. Le rendite vengono allora nuovamente adeguuate all'evoluzione dei prezzi e dei salari secondo l'articolo 33^{ter} e i contributi nuovamente ridotti.

**Disposizioni transitorie della modifica del...
(Legge federale del ... sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020)**

Le nuove disposizioni della LAVS si applicano per principio a tutti coloro il cui diritto alla rendita sorge a partire dall'entrata in vigore della presente revisione. È tuttavia prevista una regolamentazione speciale per l'aumento dell'età di riferimento per le donne.

a. Assoggettamento

In seguito alla ridefinizione delle regole sull'assoggettamento, alcune persone non sarebbero più assicurabili con il nuovo diritto. Determinate categorie avranno ormai solo la possibilità della continuazione dell'assicurazione, ma non più quella dell'adesione all'assicurazione. I capoversi 1 e 2 delle disposizioni transitorie garantiscono che nessuna delle persone finora assicurate perda la copertura assicurativa. Alle persone che non sarebbero più soggette all'assicurazione obbligatoria è però data la possibilità di usufruire del nuovo diritto e di uscire dall'AVS.

b. Età di riferimento per le donne

Fino al 31 dicembre dell'anno dell'entrata in vigore del nuovo diritto, alle donne si applica l'età di pensionamento di 64 anni. Fino a quel momento, l'età di pensionamento di 64 anni sarà inoltre determinante per la fine dell'obbligo contributivo nonché per l'anticipazione e il rinvio della rendita di vecchiaia.

L'età di riferimento per le donne viene aumentata progressivamente di due mesi all'anno a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della modifica. In tal modo, se il nuovo diritto entrasse in vigore nel 2019, l'età di riferimento per le donne sarebbe di 65 anni a partire dal 2025.

c. Rendite vedovili e rendite per orfani

Capoverso 1: a tutte le rendite vedovili e quelle per orfani il cui diritto è sorto prima dell'entrata in vigore della riforma continua ad applicarsi il diritto previgente. A tutte le rendite per superstiti il cui diritto sorge dopo il 1° gennaio dell'anno dell'entrata in vigore della modifica si applica da subito il nuovo diritto.

Capoverso 2: per le vedove che in base al nuovo disciplinamento hanno diritto a una rendita pari al 60 per cento, vige in via transitoria una garanzia dell'importo dell'80 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente al 31 dicembre precedente l'entrata in vigore della modifica, se la somma della rendita per vedove e di quella per orfani risulta inferiore all'importo ottenuto con il diritto previgente.

Capoverso 3: per una vedova che in base al nuovo disciplinamento non ha più diritto a una rendita, o perché non ha mai avuto figli o perché al momento del decesso del coniuge non aveva più un figlio avente diritto a una rendita per orfani, è prevista una soluzione transitoria delineata in funzione dell'età della vedova; è tuttavia necessario che l'assicurata soddisfi le condizioni previste dal diritto previgente.

- a. a. Se al momento dell'entrata in vigore della modifica ha più di 50 anni, al decesso del coniuge percepisce una rendita di un importo pari all'80 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente al 31 dicembre precedente l'entrata in vigore della modifica. Questo importo sarà garantito finché la rendita vedovile secondo le nuove disposizioni (60 %) avrà raggiunto lo stesso livello per effetto degli adeguamenti delle rendite (il che può durare circa 20 anni).
- b. b. Se al momento dell'entrata in vigore della modifica la vedova ha meno di 50 anni, percepisce una rendita per vedove, se il coniuge decede nell'anno dell'entrata in vigore della modifica o nel corso degli otto anni seguenti. Gli importi della rendita diminuiscono di una certa percentuale ogni anno, scendendo dal 60 al 20 per cento. Se il coniuge decede il nono anno dopo l'entrata in vigore della modifica, la vedova percepisce un'indennità unica pari al 60 per cento di una rendita annua.

d. Contributo della Confederazione

Capoverso 1: al fine di compensare le ripercussioni della separazione del contributo federale dall'andamento delle uscite, che presentano tendenze opposte nell'AVS (minori entrate) e nell'AI (maggiori entrate), è necessario prevedere un adeguamento una tantum per entrambi i contributi. Di conseguenza, l'anno successivo all'estinzione del debito dell'AI, il contributo della Confederazione a favore di quest'assicurazione sarà ridotto di un importo corrispondente alla media dei risultati di ripartizione dei due anni precedenti, fermo restando che non potrà scendere al di sotto del 38 per cento delle spese annue. La quota legata all'IVA del contributo della Confederazione all'AVS sarà aumentata nella stessa misura.

Capoverso 2: il nuovo valore sostituisce il valore iniziale del contributo della Confederazione calcolato all'entrata in vigore della modifica. L'anno seguente il contributo sarà incrementato a partire dal nuovo livello aumentato, in base ai tassi di crescita definiti.

Capoverso 3: il limite inferiore del contributo della Confederazione all'AI e il livello del Fondo di compensazione AI, fissati per legge rispettivamente al 37,7 per cento e al 50 per cento delle uscite di un anno dell'assicurazione, dovranno in ogni caso essere rispettati. In caso di inadempimento dell'una o dell'altra condizione, il contributo della Confederazione all'AVS sarà ridotto a favore di quello all'AI nella misura necessaria affinché questi limiti siano nuovamente rispettati.

Modifica della LAI

Art. 3 cpv. 1 e 1^{bis}

L'articolo 3 LAI disciplina il calcolo e la riscossione dei contributi rifacendosi alle relative disposizioni della LAVS. In seguito alla soppressione della tavola scalare delle rendite per i lavoratori indipendenti nell'AVS, i tassi di contribuzione regressivi non sono più applicati nemmeno nell'AI. Il capoverso 1 è adeguato di conseguenza. L'indicizzazione si limiterà ormai al contributo minimo, ragion per cui il relativo riferimento è inserito nel capoverso 1^{bis}.

Art. 10 cpv. 3

Con la riscossione anticipata della totalità della rendita di vecchiaia si estingue il diritto ai provvedimenti d'integrazione dell'AI

Chi riscuote anticipatamente una rendita intera di vecchiaia, infatti, ha di regola cessato di esercitare un'attività lucrativa, ragion per cui la questione dell'integrazione nel mondo del lavoro non si pone più.

La riscossione anticipata di una parte della rendita di vecchiaia può invece essere abbinata a un'attività lucrativa parziale. Per questa ragione, i provvedimenti d'integrazione possono essere sensati anche nel caso in cui una persona percepisca già una parte della rendita.

Il capoverso 3 è pertanto modificato nel senso che il diritto ai provvedimenti d'integrazione si estingue unicamente con la riscossione anticipata di una rendita intera di vecchiaia dell'AVS.

L'espressione «età del pensionamento» è inoltre sostituita da «età di riferimento».

Art. 22 cpv. 4, secondo periodo

Dato che i provvedimenti d'integrazione danno diritto a indennità giornaliera, l'estinzione del diritto alle seconde deve coincidere con quella del diritto ai primi (v. il commento all'art. 10 cpv. 3 LAI).

Art. 30 Estinzione del diritto

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

Art. 42 cpv. 4

L'espressione «età del pensionamento» è sostituita con «età di riferimento».

Il capoverso 4 non è modificato sul piano materiale, ma soltanto precisato nel senso che il diritto all'assegno per grandi invalidi dell'assicurazione per l'invalidità si estingue unicamente in caso di riscossione anticipata della totalità della rendita di vecchiaia. In caso di anticipazione parziale, l'assicurato continua ad avere diritto all'assegno.

Art. 42^{septies} cpv. 3, frase introduttiva e lett. b

In questa disposizione occorre precisare che il diritto al contributo per l'assistenza si estingue unicamente in caso di riscossione anticipata della totalità della rendita ma non in caso di anticipazione parziale. Inoltre, l'espressione «età di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento».

Art. 74 cpv. 2

L'espressione «età che dà diritto alla rendita» è sostituita con «età di riferimento». Art. 78 cpv. 2 (cpv. 6 nella versione che entrerà in vigore l'1.1.2014)

Art. 78 cpv. 2 (o cpv. 6 nella versione che entrerà in vigore l'1.1.2014)

V. il commento all'articolo 104 LAVS.

Art. 80

Questo articolo disciplina la vigilanza sull'equilibrio finanziario dell'assicurazione invalidità e rinvia alle disposizioni della LAVS, segnatamente all'articolo 43^{quinquies}. Dato che quest'ultimo è soppresso, tuttavia, il rinvio non è più possibile e la disposizione va pertanto adeguata.

Disposizioni transitorie della modifica del ... (Legge federale del ... sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020)

a. Contributo della confederazione

Capoverso 1: al fine di compensare le ripercussioni della separazione del contributo federale dall'andamento delle uscite, che presentano tendenze opposte nell'AVS (diminuzione delle entrate) e nell'AI (entrate supplementari), è necessario prevedere un adeguamento *una tantum* per entrambi i contributi federali. Di conseguenza, l'anno successivo all'estinzione del debito dell'AI, il contributo federale a favore di quest'assicurazione sarà ridotto di un importo corrispondente alla media dei risultati di ripartizione dei due anni precedenti, fermo restando che all'AI sarà garantito un importo minimo pari al 38 per cento delle spese di un anno. Questo adeguamento avverrà soltanto se l'AI riuscirà a consolidare le sue finanze e a rimborsare il suo debito nei confronti dell'AVS.

Capoverso 2: la parte del contributo federale all'AVS vincolata all'IVA sarà aumentata in misura corrispondente alla riduzione del contributo all'AI.

Capoverso 3: il nuovo valore sostituisce il valore iniziale del contributo federale calcolato all'entrata in vigore della 6a revisione dell'AI (1° pacchetto di misure). A partire dall'anno successivo all'adeguamento, il contributo riprende ad aumentare, dal nuovo livello più basso, secondo il tasso di crescita stabilito dalla legge.

Capoverso 4: il limite inferiore del contributo federale a favore dell'AI e il livello del Fondo di compensazione AI, fissati per legge rispettivamente al 37,7 per cento e al 50 per cento delle uscite di un anno dell'assicurazione, dovranno continuare ad essere rispettati. In caso di mancato adempimento di queste condizioni, il contributo federale all'AI sarà aumentato a scapito di quello all'AVS in modo tale da rispettarle nuovamente.

Modifica della LPC

Art. 4 cpv. 1 lett. a^{bis} e b n. 2

L'espressione «età di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento».

Art. 11 cpv. 1 lett. d^{bis} e d^{ter} (nuove), I^{ter} (nuovo) e 4, secondo periodo

Lettera d^{bis}: per evitare che la riscossione anticipata di una parte della rendita di vecchiaia si traduca di fatto in un'anticipazione totale per il fatto che le prestazioni complementari compensano interamente la parte di rendita mancante, in questi casi di anticipazione deve essere computata quale reddito la rendita intera di vecchiaia anziché la percentuale di rendita effettivamente versata. Questo principio (primo periodo) vale sempre, quando è versata unicamente una rendita di vecchiaia dell'AVS.

Lettera d^{ter}: la riforma introduce la possibilità di rinviare soltanto una parte della rendita di vecchiaia (art. 39 cpv. 1 LAVS). Dato che la riscossione di una rendita di vecchiaia dà eventualmente diritto a prestazioni complementari, senza la presente disposizione questa assicurazione sociale dovrebbe di fatto compensare la differenza rispetto alla rendita intera. Per evitare questo riversamento dei costi sulle PC, invece della percentuale di rendita effettivamente riscossa è computata la rendita intera (senza aumento attuariale).

Capoverso I^{ter}: per il calcolo delle PC è considerato quale reddito un quindicesimo della sostanza netta computabile. Alle persone che beneficiano di una rendita di vecchiaia è computato un decimo. Il presente capoverso precisa che in caso di riscossione anticipata di una parte della rendita di vecchiaia in concomitanza con una rendita AI o una rendita per superstiti dell'AVS il computo della sostanza ammonta a un quindicesimo. Questa disposizione non incide sulla competenza dei Cantoni di fissare un computo della sostanza diverso per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale (art. 11 cpv. 2 LPC). Se l'assicurato beneficia unicamente di una rendita intera di vecchiaia anticipata o di una percentuale di essa, il computo della sostanza ammonta a un decimo.

Capoverso 4: questo capoverso attribuisce una nuova competenza al Consiglio federale. Nei casi in cui è riscossa anticipatamente una rendita di vecchiaia in aggiunta a una rendita AI o a una rendita per superstiti dell'AVS, è necessaria una regolamentazione speciale per evitare si sommare una parte di rendita ipotetica (rendita intera di vecchiaia ridotta meno percentuale di rendita ridotta effettivamente versata) alle rendite effettivamente versate. Senza questa disposizione (secondo periodo) la situazione di un assicurato che riceve prestazioni complementari e riscuote anticipatamente una parte della rendita di vecchiaia sarebbe peggiore che in caso di non riscossione della medesima.

Art. 13 cpv. 3

In seguito all'abrogazione dell'articolo 111 LAVS occorre adeguare il presente capoverso, che rinvia attualmente a quella disposizione.

Articolo 26b Scambio di dati elettronico

Nella LAVS sono introdotte disposizioni che consentono al Consiglio federale di disciplinare lo scambio di dati elettronico tra le casse di compensazione e altri organi. In 23 Cantoni, le prestazioni complementari sono gestite dalle casse di compensazione cantonali. Appare pertanto opportuno che anche la LPC attribuisca al Consiglio federale la competenza di disciplinare lo scambio di dati elettronico. La presente

disposizione ricalca quella dell'AVS, adeguandola alla situazione specifica delle prestazioni complementari.

La competenza in questione deriva dalla disposizione generale sulla vigilanza dell'articolo 76 LPGa in combinato disposto con l'articolo 28 capoverso 1 LPC, che autorizza l'UFAS a impartire istruzioni, per esempio definendo standard per lo scambio di dati elettronico.

Modifica della LPP

Art. 1 cpv. 3, secondo periodo (abrogato)

Finora, l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia era stabilita dal Consiglio federale nell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2)¹¹⁷. Poiché l'avamprogetto fissa questa età minima direttamente nella legge (art. 13 cpv. 2 AP-LPP), la delega di tale competenza al Consiglio federale va abrogata.

Art. 2 cpv. 1

La soglia d'entrata prevista nell'articolo 2 capoverso 1 LPP è ridotta di un terzo, da 21 060 a 14 040 franchi, un importo che corrisponde alla rendita di vecchiaia annua minima dell'AVS. L'abbassamento della soglia d'entrata estenderà il novero delle persone da assoggettare alla previdenza professionale obbligatoria, rendendo accessibile quest'ultima anche a persone il cui reddito è inferiore all'attuale soglia.

Art. 5 cpv. 2 secondo periodo

L'articolo 51a LPP stabilisce i compiti dell'organo supremo dell'istituto di previdenza. Questa disposizione è stata introdotta nel quadro della riforma strutturale e poi modificata nell'ambito della riforma del finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico. La LPP vigente fino alla fine del 2011 non elencava esplicitamente i compiti dell'organo supremo degli istituti di previdenza, ma prevedeva piuttosto degli obblighi per l'istituto di previdenza in quanto tale. In seguito all'introduzione del riferimento all'articolo 51a LPP nell'elenco di cui all'articolo 49 capoverso 2 LPP (n. 7), gli istituti di previdenza registrati devono rispettare questa disposizione anche nell'ambito della previdenza più estesa.

Dato che gli assicurati di istituti di previdenza non registrati che prevedono diritti a prestazioni regolamentari hanno un diritto legale o regolamentare a prestazioni assicurative, l'articolo 51a LPP deve essere applicabile anche a questi istituti. I rigidi requisiti relativi ai compiti e alla responsabilità dell'organo supremo non devono invece valere per altri istituti che operano esclusivamente nel regime sovraobbligatorio e versano soltanto prestazioni discrezionali senza prevedere alcun diritto a prestazioni assicurative (prestazioni di libero passaggio incluse).

¹¹⁷ RS 831.441.1

Al contempo è necessario un adeguamento redazionale, dato che il vigente articolo 65 capoverso 2^{bis} è trasferito in un nuovo capoverso 2^{ter}. Dal punto di vista materiale la disposizione resta invariata.

Art. 7 cpv. 1

L'articolo 7, in combinato disposto con l'articolo 2 capoverso 1 e l'articolo 16, disciplina l'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria e l'inizio del processo di risparmio nell'ambito del regime obbligatorio della LPP. In seguito alle modifiche proposte (v. i commenti all'art. 2 cpv. 1 AP-LPP), il presente articolo deve essere adeguato.

Art. 8 cpv. 1 e 2

Nel capoverso 1, la deduzione di coordinamento fissa (pari a 24 570 fr. nel 2013) è sostituita da una deduzione di coordinamento calcolata in percentuale del salario AVS. La deduzione diventa così proporzionale al salario, migliorando la copertura previdenziale degli assicurati, in particolare quelli con redditi medi e bassi e/o un'occupazione a tempo parziale. Se una persona ha, per esempio, un salario annuo di 40 000 franchi, attualmente la legislazione prevede una deduzione di coordinamento di 24 570 franchi, per cui risulta un salario coordinato LPP di 15 430 franchi. Con la nuova deduzione di coordinamento pari al 25 per cento del salario AVS, il nuovo salario coordinato ammonterà al 75 per cento del salario AVS, ossia a 30 000 franchi (75 % di 40 000 fr.). Dato che il limite superiore del salario assicurabile annuo resterà invariato (84 240 fr. nel 2013), la nuova deduzione di coordinamento massima ammonterà a 21 060 franchi (il 25 % di 84 240 franchi). Questa cifra è inferiore all'attuale deduzione di coordinamento, il che significa che il salario coordinato aumenterà per tutti gli assicurati.

La nuova deduzione di coordinamento è una delle misure volte a compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP.

Il *capoverso 2* è abrogato poiché la fissazione di un salario coordinato minimo è necessaria soltanto se è prevista una deduzione di coordinamento fissa.

Art. 10 cpv. 2 lett. a

L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento».

Una persona che non ha ancora raggiunto l'età di riferimento e adempie le condizioni per l'assoggettamento alla previdenza professionale obbligatoria (salario minimo, nessuna esenzione dall'obbligo assicurativo) deve per principio essere nuovamente assicurata anche nel caso in cui benefici già, anche solo in parte, di prestazioni di vecchiaia del secondo pilastro. Per questi casi speciali, il Consiglio federale può emanare disposizioni di coordinamento (v. anche il commento all'art. 13a cpv. 5 AP-LPP). L'età di riferimento vale per la previdenza obbligatoria secondo la LPP. I regolamenti degli istituti di previdenza potranno tuttavia continuare a prevedere un'età di riferimento diversa e in particolare inferiore. I loro piani di previdenza dovranno però permettere di raggiungere almeno il livello di prestazioni previsto dalle disposizioni legali all'età di riferimento secondo la LPP. Se il regolamento prevede un'età di riferimento più bassa e un lavoratore è assunto dopo aver compiuto

questa età, egli resta pertanto assoggettato alla previdenza professionale obbligatoria conformemente al presente articolo fino al raggiungimento dell'età di riferimento secondo l'articolo 13 capoverso 1 AP-LPP. Un età di riferimento regolamentare più bassa può valere soltanto per persone che erano effettivamente assicurate al piano previdenziale in questione prima di questa età.

Art. 13 Età di riferimento ed età minima

Capoverso 1: per garantire un coordinamento perfetto dell'età di riferimento tra il primo e il secondo pilastro, il capoverso 1 rinvia direttamente all'articolo 21 AP-LAVS. Questo rimando include anche la relativa regolamentazione transitoria di cui alla lettera b (età di riferimento per le donne) delle disposizioni transitorie della presente revisione della LAVS. In questo modo è garantito il coordinamento tra LAVS e LPP per quanto riguarda l'adeguamento dell'età di riferimento per le donne. Questo vale non soltanto per il diritto a prestazioni di vecchiaia, ma anche per tutte le disposizioni che si basano sull'età di riferimento, come ad esempio quelle sull'obbligo assicurativo (v. art. 10 cpv. 2 lett. a) e sugli accrediti di vecchiaia (art. 16). Gli istituti di previdenza restano liberi di prevedere nei loro regolamenti un'età di riferimento diversa (età di riferimento regolamentare) compresa tra l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia (cpv. 2) e il compimento del 70° anno d'età, a condizione che siano garantite le prestazioni minime al raggiungimento dell'età di riferimento legale.

Capoverso 2: il vigente capoverso 2 è modificato, poiché la riscossione flessibile delle prestazioni di vecchiaia sarà disciplinata nell'articolo 13a AP-LPP. Per garantire l'armonizzazione con la legislazione sull'AVS, l'avamprogetto prevede che l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia sia stabilita nella legge, nel presente capoverso.

Art. 13a Diritto alle prestazioni di vecchiaia (*nuovo*)

L'articolo 13a disciplina il diritto alla riscossione flessibile delle prestazioni di vecchiaia, che corrisponde in gran parte alla flessibilizzazione prevista nell'AVS. Nel mondo del lavoro, questa flessibilizzazione avrà pienamente effetto soltanto se anche le prestazioni di vecchiaia sovraobbligatorie potranno essere rimosse almeno con la stessa flessibilità. La regolamentazione proposta per la riscossione flessibile delle prestazioni di vecchiaia prevede pertanto un'estensione dell'applicazione delle nuove disposizioni anche al regime sovraobbligatorio.

Capoverso 1: le disposizioni della previdenza professionale devono permettere agli assicurati un pensionamento flessibile, offrendo loro la possibilità riscuotere anticipatamente le prestazioni di vecchiaia a partire dai 62 anni, ossia tre anni prima dell'età di riferimento, e di rinviarle fino all'età di 70 anni. La riscossione può iniziare a partire da un mese qualsiasi. In particolare non deve coincidere con l'inizio dell'anno o con il primo mese successivo al compimento degli anni. Ciò non esclude che gli istituti di previdenza stabiliscano nei loro regolamenti scadenze ragionevoli da rispettare per la presentazione delle richieste di riscossione delle rendite, affinché resti tempo a sufficienza anche per calcoli di una certa complessità.

Il compimento del 70° anno d'età vale uniformemente, per il primo e il secondo pilastro nonché per il pilastro 3a, quale limite superiore della fase di risparmio della previdenza per la vecchiaia.

Come finora, l'anticipazione delle prestazioni di vecchiaia sarà autorizzata soltanto in caso di riduzione o cessazione dell'attività lucrativa presso il datore di lavoro attuale, mentre il rinvio della rendita presuppone la prosecuzione dell'attività lucrativa. *Capoverso 2*: questo capoverso disciplina la riscossione parziale delle prestazioni di vecchiaia. La nuova regolamentazione dovrebbe permettere un passaggio graduale al pensionamento. Data la grande diversità delle esigenze individuali degli assicurati e delle condizioni sul mercato del lavoro, gli assicurati devono poter accordare al meglio la riscossione delle prestazioni di vecchiaia con la riduzione dell'attività lucrativa. Questo permetterebbe un pensionamento graduale coordinato tra il mondo del lavoro e la previdenza professionale. D'altra parte occorre preservare gli istituti di previdenza da un'eccessiva frammentazione della riscossione delle prestazioni e da un numero troppo elevato di calcoli complessi per determinare le percentuali di rendita. Saranno pertanto possibili fino a tre tappe e alla terza si dovrà riscuotere la totalità delle prestazioni di vecchiaia. Per garantire il coordinamento con il primo pilastro, in caso di anticipazione anche nella previdenza professionale alla prima tappa si dovrà riscuotere almeno il 20 per cento delle prestazioni di vecchiaia. Dopo il raggiungimento dell'età di riferimento andrà inoltre osservato il capoverso 4.

Il fatto che prima del primo scatto l'assicurato lavorasse a tempo pieno o parziale è invece irrilevante. Una persona che lavorava a metà tempo ha quindi per principio diritto allo stesso numero di scatti di una persona che lavora a tempo pieno.

Si è volutamente rinunciato a stabilire un importo minimo in franchi per le singole percentuali di rendita in caso di anticipazione delle prestazioni di vecchiaia, dato che la procedura per le rendite molto esigue è già disciplinata all'articolo 37 capoverso 3. Ne consegue che un assicurato che riscuote una parte delle sue prestazioni di vecchiaia abbia diritto a una rendita inferiore al 10 per cento della rendita minima di vecchiaia dell'AVS. Una regolamentazione speciale per questa eventualità è tuttavia ingiustificata, dato che un importo tanto basso (attualmente 117 fr. al mese) difficilmente contribuisce al sostentamento in misura tale da giustificare un diritto assoluto al versamento sotto forma di rendita in deroga alla disposizione, di lunga data, dell'articolo 37 capoverso 3.

Dato che la limitazione a tre tappe è intesa a proteggere gli istituti di previdenza, essa rappresenta una regolamentazione minima. Gli istituti di previdenza sono liberi di stabilire nei loro regolamenti un numero superiore di tappe e una quota inferiore al 20 per cento per la riscossione anticipata. Per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia sotto forma di capitale, la soluzione proposta non conferisce il diritto a versamenti parziali ma permette agli istituti di previdenza di prevedere una tale possibilità, prevedendo tuttavia un massimo di tre versamenti. È vietato aggirare questa limitazione assicurando il salario derivante da un rapporto di lavoro presso più istituti di previdenza in modo da beneficiare complessivamente di un numero superiore di versamenti parziali. Il Consiglio federale potrà emanare disposizioni esecutive che garantiscano il coordinamento in casi del genere (v. art. 97 cpv. 1 e in analogia, per esempio, all'art. 1a OPP 2).

Capoverso 3: l'assicurato che intende percepire la totalità o una percentuale della rendita prima dell'età di riferimento può farlo soltanto se riduce il suo salario nella stessa misura. La diminuzione non deve essere soltanto temporanea. Se al momento della riduzione si può già prevedere che in seguito il salario aumenterà nuovamente, non si può parlare di un «pensionamento». D'altro canto non si può e non si deve escludere che una persona aumenti in seguito nuovamente la sua attività lucrativa.

Questa possibilità non può essere infatti esclusa nemmeno nel caso di persone che si sono fatte pensionare prima dell'età di riferimento e riscuotono la rendita intera: anche loro possono in seguito farsi nuovamente assumere dallo stesso o da un altro datore di lavoro. Non si tratta dunque minimamente di vietare la prosecuzione dell'attività lavorativa. Anche in questi casi, tuttavia, la riscossione delle prestazioni di vecchiaia è irreversibile e in caso di aumento dell'attività lavorativa il beneficiario di rendita non ha il diritto di far sospendere il versamento delle prestazioni per ricevere in seguito una rendita più elevata. Per l'assicurazione del reddito da lavoro ancora conseguito da persone che riscuotono già prestazioni di vecchiaia, il Consiglio federale può emanare le necessarie disposizioni di coordinamento (v. cpv. 5 lett. a; per quanto concerne i riscatti, v. il commento all'art. 79b cpv. 2 AP-LPP).

Fino all'età di riferimento non sussiste l'obbligo di riscuotere una parte delle prestazioni di vecchiaia. Se il salario (e di conseguenza il salario assicurato) diminuisce, gli istituti di previdenza versano prestazioni di vecchiaia oppure applicano l'articolo 20 LFLP. Molti istituti offrono però anche la possibilità di lasciare in deposito presso di loro l'aveve di vecchiaia interessato dalla riduzione per poi versarlo successivamente agli assicurati al momento della riscossione delle prestazioni di vecchiaia (sia sotto forma di rendita che sotto forma di capitale). L'avamprogetto non propone tuttavia l'imposizione di questa soluzione a tutti gli istituti di previdenza. Se le condizioni di cui all'articolo 2 capoverso 1^{bis} LFLP sono adempiute nella misura della riduzione del salario assicurato, l'assicurato può anche far valere il diritto a una prestazione d'uscita. Se non sono rimosse prestazioni di vecchiaia, il regolamento può inoltre offrire agli assicurati la possibilità di mantenere la previdenza al livello del precedente guadagno assicurato conformemente all'articolo 33a.

Dato che per la riscossione delle prestazioni sono possibili fino a tre tappe, occorre garantire che la riscossione della rendita intera coincida con la cessazione dell'assoggettamento all'obbligo assicurativo.

Capoverso 4: dopo il raggiungimento dell'età di riferimento gli assicurati devono poter continuare a beneficiare delle agevolazioni fiscali in favore della previdenza professionale soltanto nella misura in cui proseguono l'attività lavorativa. In deroga al capoverso 2, a partire dal raggiungimento dell'età di riferimento può essere rinviata soltanto la quota delle prestazioni di vecchiaia corrispondente all'attività lavorativa ancora esercitata. Il Consiglio federale emanerà disposizioni esecutive in merito che preciseranno il calcolo delle prestazioni di vecchiaia che possono essere rinviate (v. cpv. 5).

Capoverso 5: le numerose nuove possibilità di riscossione flessibile delle prestazioni di vecchiaia sollevano diversi interrogativi di natura attuariale e rendono necessario un coordinamento con altre disposizioni. Il Consiglio federale dovrà avere la possibilità di risolvere queste questioni a livello di ordinanza. Il Consiglio federale emanerà inoltre disposizioni di coordinamento (v. commento all'art. 79b cpv. 2) per stabilire in che misura sarà ancora possibile effettuare riscatti in caso di riscossione di prestazioni di vecchiaia.

Art. 14 Ammontare della rendita di vecchiaia

Capoverso 1: questo capoverso va adeguato per poter disciplinare il calcolo della rendita di vecchiaia anche in caso di riscossione delle prestazioni di vecchiaia anteriore o posteriore all'età di riferimento.

Capoverso 2: al raggiungimento dell'età di riferimento, l'aliquota di conversione minima applicabile sia per gli uomini che per le donne è del 6 per cento (attualmente 6,8 per cento). Tuttavia, affinché questo adeguamento entri in vigore progressivamente è necessaria una disposizione transitoria (v. disposizioni transitorie, lett. b). Al Consiglio federale è attribuita la competenza di stabilire aliquote diverse, in base a principi attuariali, per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia anteriore o posteriore all'età di riferimento.

Capoverso 3: data l'incertezza dei parametri fondamentali per il calcolo dell'aliquota minima di conversione, in particolare l'andamento dei tassi d'interesse, il Consiglio federale deve avere la possibilità di riesaminare più spesso questo valore. Attualmente il Consiglio federale è tenuto a sottoporre al Parlamento un rapporto almeno ogni dieci anni per determinare l'aliquota di conversione negli anni successivi. Questo intervallo sarà ridotto a cinque anni. L'adeguamento più rapido dell'aliquota minima di conversione all'evoluzione dei fattori biometrici e delle strutture del mercato finanziario dovrebbe contribuire a migliorare la stabilità degli istituti di previdenza. Attualmente l'aliquota di conversione deve essere ridotta, ma in futuro non si può escludere che occorra aumentarla, per esempio se i rendimenti del capitale dovessero nuovamente crescere in modo duraturo.

L'obiettivo del rapporto è illustrare l'evoluzione recente dei parametri tecnici utilizzati per valutare l'adeguatezza dell'aliquota minima di conversione, vale a dire dati biometrici (evoluzione della speranza di vita ecc.) e dati relativi ai mercati finanziari (prospettive di rendimento). In caso di cambiamento della situazione, il rapporto presenterà le possibili misure.

Art. 15 cpv. 1 lett. a e c (nuova)

Lettera a: l'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1 AP-LPP).

Lettera c: l'articolo 79b AP-LPP prescrive che i riscatti vanno dapprima accreditati all'aver di vecchiaia LPP, qualora quest'ultimo sia inferiore all'importo massimo possibile per una determinata età e un determinato salario coordinato. È pertanto necessario completare l'elenco delle componenti dell'aver di vecchiaia LPP (v. anche il commento all'art. 79b AP-LPP).¹¹⁸

Art. 16 **Accrediti di vecchiaia**

L'articolo 16 LPP stabilisce le aliquote degli accrediti di vecchiaia. Per compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP e garantire il mantenimento del livello di prestazioni dell'assicurazione obbligatoria, l'avamprogetto propone di estendere il processo di risparmio.

A tal fine saranno innanzitutto adeguate le aliquote degli accrediti di vecchiaia, che attualmente ammontano al 7 per cento tra i 25 e i 34 anni, al 10 per cento tra i 35 e i

¹¹⁸ Il progetto «Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio» prevede già l'introduzione di una nuova lettera c. Quando sarà redatto il messaggio bisognerà valutare la necessità di una disposizione di coordinamento per evitare che la lettera c eventualmente introdotta nel quadro di detto progetto non venga soppressa da quella del presente progetto.

44 anni, al 15 per cento tra i 45 e i 54 anni e al 18 per cento a partire dai 55 anni. Per non penalizzare i lavoratori dell'ultima categoria rispetto a quelli più giovani sul mercato del lavoro è previsto un livellamento della graduazione delle aliquote. Concretamente, l'aliquota resterà invariata tra i 25 e i 34 anni, aumenterà all'11,5 per cento (+1,5 punti percentuali) tra i 35 e i 44 anni e salirà al 17,5 per cento (+2,5 punti percentuali) tra i 45 e i 54 anni. Gli accrediti dei lavoratori ultracinquantacinquenni scenderanno invece al 17,5 per cento (-0,5 punti percentuali), ossia la stessa aliquota prevista tra i 45 e i 54 anni. Questa modifica dovrebbe favorire ulteriormente l'occupazione dei lavoratori anziani.

A causa della riduzione degli accrediti di vecchiaia per i lavoratori che hanno passato i 55 anni, l'avere di vecchiaia di queste persone crescerà in misura inferiore rispetto a oggi. Questa perdita sarà compensata dalla misura prevista per la generazione di transizione (v. art. 56 cpv. 1 lett. i AP-LPP).

L'obbligo legale di alimentare l'avere con gli accrediti di vecchiaia termina al raggiungimento dell'età di riferimento. Passato questo limite d'età è possibile computare ulteriori accrediti in applicazione dell'articolo 33b nel quadro della previdenza più estesa.

Art. 17, secondo periodo (nuovo)

In caso di riscossione di una percentuale di rendita anche le eventuali rendite per figli sono concesse in misura proporzionale¹¹⁹. In seguito all'introduzione del diritto legale a una percentuale della rendita di vecchiaia è necessario riprendere anche per le rendite per i figli di cui all'articolo 17 la stessa disposizione prevista attualmente all'articolo 25 per le rendite per i figli relative alle rendite d'invalidità (e alle frazioni di esse).

Art. 20a cpv. 1, frase introduttiva

L'articolo 19a LPP è stato introdotto in seguito all'entrata in vigore della legge sull'unione domestica registrata (LUD). L'articolo 20a LPP non fa riferimento a questa disposizione, ma rinvia unicamente agli articoli 19 e 20 LPP. La presente modifica corregge questa svista.

Art. 21 cpv. 3 (nuovo)

La disposizione vigente prevede che in caso di morte di un assicurato che non riceveva ancora una rendita, le rendite per superstiti sono calcolate in base alla rendita intera d'invalidità cui l'assicurato avrebbe avuto diritto in quel momento. Nel caso dei beneficiari di rendite di vecchiaia o d'invalidità, le rendite per superstiti sono calcolate in base all'importo della rendita effettivamente percepita. Nessuna di queste disposizioni è tuttavia applicabile al caso di un assicurato che ha già raggiunto l'età di riferimento (e non può quindi più diventare invalido), ma non riscuote

¹¹⁹ Pur essendo evidente, questo fatto deve essere indicato esplicitamente nell'articolo 17, poiché secondo il diritto vigente l'importo della rendita per figli equivale a quello della rendita per orfani, che per principio è calcolata sulla base della rendita intera riscossa dall'assicurato, o se questi è deceduto prima dell'insorgenza di un caso di previdenza, sulla base della rendita d'invalidità cui egli avrebbe avuto diritto in quel momento.

ancora la rendita di vecchiaia. Questo caso particolare è disciplinato dal nuovo capoverso 3. Il miglioramento delle prestazioni derivante dalla continuazione dell'attività lucrativa e dal rinvio delle prestazioni di vecchiaia ha così effetto anche sulle prestazioni per i superstiti.¹²⁰

Art. 24 cpv. 2 e 3 lett. b

Capoverso 2: l'espressione «all'età di 65 anni» è sostituita con «all'età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1 AP-LPP). La rendita d'invalidità è calcolata secondo l'aliquota di conversione valida per la rendita di vecchiaia all'età di riferimento. Questa aliquota è definita all'articolo 14 capoverso 2 e, per la generazione di transizione, nella relativa disposizione transitoria (v. lett. b delle disposizioni transitorie della modifica del ...).

Capoverso 3 lettera b: il sistema previsto attualmente per stabilire l'aveve di vecchiaia determinante per il calcolo della rendita d'invalidità è mantenuto. L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1). Per quanto concerne l'età di riferimento delle donne v. il commento all'articolo 13 capoverso 1 AP-LPP.

Art. 31 **Principio**

L'espressione «età che dà diritto alla rendita» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1 AP-LPP). Inoltre l'indicazione «al momento in cui entra in vigore la presente legge» è sostituita dall'indicazione esplicita della data.

Art. 33a cpv. 2

L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1).

Art. 33b, rubrica

L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1).

Art. 36 cpv. 1

L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1). Nella versione italiana è necessario un adeguamento redazionale.

¹²⁰ Il progetto «Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio» prevede già l'introduzione di un nuovo capoverso 3 nell'articolo 21. Quando sarà redatto il messaggio bisognerà valutare la necessità di una disposizione di coordinamento per evitare che il capoverso 3 eventualmente introdotto nel quadro di detto progetto non venga soppresso da quello del presente progetto.

Art. 41 cpv. 3

L'espressione «età ordinaria di pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1).

Art. 44 cpv. 1

L'affiliazione dei lavoratori indipendenti senza personale a un istituto collettivo è controversa e non è attualmente accettata dalle autorità fiscali per mancanza di una chiara base legale (v. la circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni [AFC] n. 1 del 30 gennaio 1986 «Bundesgesetz zur Anpassung des BdBSt an das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge» e il promemoria dell'AFC del 13 giugno 1988 «Critères à remplir par l'institution de prévoyance de la branche professionnelle permettant aux indépendants [avec ou sans personnel] de s'assurer»; v. anche le decisioni del Tribunale federale 2C_309/2007 dell'11.12.2007 e 2P.127/2001 del 21.12.2001 nonché il Bollettino della previdenza professionale n. 11, N. 67 e n. 48, N. 281) Secondo l'articolo 44 LPP, un indipendente senza personale può assicurarsi presso l'istituto di previdenza della sua professione. Se non esiste alcun istituto di previdenza della sua associazione professionale, può assicurarsi soltanto presso la Fondazione Istituto collettore LPP. Il 20 marzo 2013, il Consiglio nazionale ha accolto il postulato 12.3981 «Secondo pilastro per gli indipendenti senza collaboratori», che chiede di migliorare la situazione dei lavoratori indipendenti nel secondo pilastro. La CAV PP pubblicherà inoltre una comunicazione concernente le possibilità di affiliazione dei lavoratori indipendenti.

Per questa ragione, l'articolo 44 AP-LPP autorizza esplicitamente gli indipendenti ad affiliarsi a un istituto di previdenza che non sia quello della loro professione e che prevede tale possibilità nel suo regolamento.

Art. 46 cpv. 1

La soglia d'entrata di 14 040 franchi stabilita negli articoli 2 e 7 AP-LPP vale anche per l'assicurazione facoltativa per i lavoratori al servizio di più datori di lavoro. L'accesso di questi lavoratori al secondo pilastro non è dunque agevolato soltanto nell'assicurazione obbligatoria ma, grazie a questa modifica, anche in quella facoltativa.

Art. 49 cpv. 1, secondo periodo, e 2 n. 2 e 2a (nuova)

Capoverso 1, secondo periodo: l'espressione «età del pensionamento» è sostituita con «età di riferimento» (v. commento all'art. 13 cpv. 1 AP-LPP).

Capoverso 2 numeri 2 e 2a (nuovo): questo capoverso elenca le disposizioni della LPP applicabili anche alla previdenza più estesa degli istituti di previdenza con prestazioni integrate.

Il tenore attuale del numero 2, introdotto nel corso della 1^a revisione LPP, è ormai obsoleto, poiché menziona una disposizione sugli acquisti supplementari per il prelievo anticipato della prestazione di vecchiaia che avrebbe dovuto essere introdotta con l'11a revisione dell'AVS e che quindi non è entrata in vigore. Per contro, occorre estendere il campo d'applicazione di una disposizione della LPP introdotta dalla presente revisione (v. commento all'art. 89a cpv. 6 n. 2 AP-CC).

Art. 51 cpv. 3, 3^{bis} e 6 (nuovo)

Capoverso 3: la questione della corretta attuazione dell'amministrazione paritetica si pone soprattutto per gli istituti collettivi e comuni. In particolare, si rileva spesso l'assenza di elezioni dirette democratiche dei membri dell'organo supremo. Occorre pertanto garantire che tutti i dipendenti possano partecipare alle elezioni e ricevano le informazioni necessarie. Tutti i lavoratori assicurati devono disporre sia del diritto di voto, vale a dire il diritto di eleggere i loro rappresentanti, sia del diritto di eleggibilità, ossia quello di essere eletti. Come già oggi, i regolamenti potranno continuare a prevedere il diritto di eleggibilità per terze persone, per esempio specialisti esterni. Non saranno invece più ammesse clausole regolamentari che limitano il diritto di eleggibilità ai membri degli organi paritetici delle singole casse pensioni affiliate.

Il diritto di voto potrà continuare ad essere esercitato in forma diretta o indiretta. In caso di elezione indiretta, i delegati dovranno tuttavia essere preventivamente eletti dagli assicurati e non potranno essere nominati da terzi. L'elezione dovrà avvenire in base a liste di candidati accessibili a tutti i lavoratori. Questa procedura di voto rafforza la legittimità dei rappresentanti dei lavoratori e garantisce una procedura più democratica.

Le autorità di vigilanza non potranno più autorizzare un altro modello di rappresentanza giustificandolo con la struttura dell'istituto di previdenza. Queste nuove disposizioni valgono in linea di massima per tutti gli istituti di previdenza. Nei loro regolamenti, gli istituti di previdenza potranno tuttavia prevedere la possibilità che i lavoratori siano rappresentati da membri di organizzazioni dei lavoratori. Queste soluzioni, che si sono rivelate valide e non sono state contestate, dovranno poter essere mantenute anche in futuro.

Capoverso 3^{bis}: per motivi di sistematica legislativa, l'ultimo periodo del capoverso 3 è trasferito in un nuovo capoverso 3^{bis}. Sotto il profilo materiale il testo resta invariato.

Capoverso 6: con questa delega di competenze al Consiglio federale si intende disciplinare in particolare lo svolgimento delle elezioni e la compilazione delle liste di candidati. Mediante ordinanza dovrà essere prescritto il controllo del regolare svolgimento delle elezioni e l'informazione adeguata degli assicurati. Il Consiglio federale potrà prevedere eccezioni all'obbligo di stilare liste di candidati.

Art. 53a Disposizioni d'esecuzione

Lettera a: la vecchia lettera b dell'articolo 53a è stata abrogata nell'ambito della riforma strutturale. Essa prevedeva che il Consiglio federale potesse emanare disposizioni sui requisiti che devono adempiere le persone e istituzioni incaricate dell'investimento e dell'amministrazione del patrimonio. Dai materiali relativi a quella modifica di legge non risulta che la questione dell'abilitazione di persone esterne quali amministratori patrimoniali sia stata affrontata in occasione dell'abrogazione di questa norma di delega.

L'articolo 48f capoverso 4 OPP 2 (che entrerà in vigore l'1.1.2014) enumera le persone esterne che possono essere incaricate di amministrare il patrimonio nell'ambito della previdenza professionale. Gli amministratori patrimoniali indipendenti non figurano nell'elenco esaustivo. Questa omissione costituisce una restrizione del diritto alla libertà economica (art. 27 Cost.), anche se in virtù dell'articolo 48f capoverso

verso 5 OPP 2 la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) avrà la possibilità, in singoli casi, di dichiarare abilitate ad amministrare il patrimonio anche altre persone, attenuando così l'effetto della restrizione.

Le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale esplicita. Dato che l'articolo 51b LPP, cui rimanda l'articolo 48f capoverso 2 OPP 2, è formulato in modo relativamente aperto e la restrizione della libertà economica può essere considerata come relativamente forte, la reintroduzione della vecchia disposizione dell'articolo 53a lettera b LPP (nuova lettera a) fa chiarezza a questo riguardo.

Lettere b e c: per motivi di sistematica legislativa, le lettere a e b vigenti diventeranno le lettere b e c. Al contempo, la modifica chiarisce che ovviamente queste disposizioni si applicano anche alle istituzioni e non soltanto alle persone fisiche.

Art. 53d cpv. 1, terzo periodo (nuovo)

Sebbene la dottrina e la giurisprudenza (DTF 135 V 113, v. Bollettino della previdenza professionale n° 24, N. 148) ammettano eccezionalmente la possibilità che un istituto di previdenza rinunci alla procedura di liquidazione parziale, qualora l'onere derivante da quest'ultima sia sproporzionato rispetto all'entità dei fondi liberi, può tuttavia accadere che tale procedura venga comunque imposta anche in casi del genere.

Può anche succedere che in caso di uscita di un gruppo di assicurati dall'effettivo di una cassa pensioni che presenta un grado di copertura leggermente insufficiente, il datore di lavoro decida di finanziare lo scoperto, affinché questi assicurati ricevano la loro prestazione di libero passaggio senza deduzioni. Anche in questo caso occorre impedire che l'istituto di previdenza debba procedere a una liquidazione parziale, onde evitare i costi sproporzionati dell'operazione.

Al Consiglio federale sarà pertanto attribuita la competenza di disciplinare questo genere di casi. Si tratterà di trovare una via di mezzo tra la tutela dei diritti degli assicurati e i costi sproporzionati generati da questi casi.

Art. 56 cpv. 1 lett. i (nuova)

Al fondo di garanzia LPP è assegnato il compito di versare sussidi per compensare le ripercussioni dell'adeguamento dell'aliquota minima di conversione sulla generazione di transizione. Conformemente alle relative disposizioni transitorie, il Consiglio federale stabilisce le condizioni per il versamento di questi sussidi. In virtù dell'articolo 59 LPP, esso ne disciplina anche il necessario finanziamento, al quale devono contribuire tutti gli istituti di previdenza assoggettati alla legge. Le pertinenti disposizioni esecutive saranno emanate nell'ordinanza sul «Fondo di garanzia LPP» (OFG). Bisogna precisare che questo finanziamento concerne unicamente le prestazioni della previdenza professionale obbligatoria.

Art. 58 cpv. 1 e 2

Attualmente la media degli accrediti di vecchiaia stabiliti all'articolo 16 ammonta al 12 per cento dei salari coordinati. In seguito al previsto aumento degli accrediti, la media aumenterà a ca. il 13 per cento. Per lasciare in gran parte invariate le sovvenzioni per sfavorevole struttura d'età occorre adeguare la somma degli accrediti di

vecchiaia dal 14 al 15 per cento (cpv. 1) Al contempo bisogna adeguare anche il valore di riferimento del capoverso 2, che in caso di scostamento notevole rispetto dalla media nazionale delle aliquote degli accrediti di vecchiaia determina una modifica della somma degli accrediti di vecchiaia da parte del Consiglio federale, portandolo dal 12 al 13 per cento.

Art. 60, rubrica e cpv. 2 lett. f (nuova) **Compiti**

All'istituto collettore è attribuito un nuovo compito conformemente all'articolo 60a AP-LPP. Per questa ragione deve essere aggiunta una lettera f all'elenco dei compiti dell'articolo 60 capoverso 2 LPP. A questo proposito v. il commento all'articolo 60a AP-LPP.

Art. 60a¹²¹(nuovo) Versamento dell' avere di libero passaggio sotto forma di rendita

Capoverso 1: il nuovo articolo 60a AP-LPP intende offrire alle persone che cessano di essere assoggettate alla previdenza professionale obbligatoria prima dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia la possibilità di beneficiare di una rendita vitalizia di vecchiaia anche nel caso in cui non si affilino più alla previdenza professionale fino all'età di riferimento. Una tale regolamentazione è particolarmente importante per le persone che hanno lasciato il mondo del lavoro loro malgrado, per esempio perché non sono più riuscite a trovare un posto di lavoro o perché hanno dovuto ridurre o cessare l'attività lucrativa in seguito all'assunzione di compiti assistenziali.

Capoverso 2: l' avere di libero passaggio può essere percepito sotto forma di rendita al più presto al raggiungimento dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia. Il primo termine per ricevere queste prestazioni corrisponde dunque all'età minima generale introdotta dalla riforma. La richiesta di versamento dell' avere di libero passaggio sotto forma di rendita deve essere presentata al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento.

Capoverso 3: in caso di decesso del beneficiario di rendita, i familiari di cui agli articoli 19-20 avranno diritto a una rendita per superstiti. Queste persone rischieranno altrimenti di cadere in povertà.

Capoverso 4: l'istituto collettore potrà prevedere nel suo regolamento altri beneficiari conformemente all'articolo 20a. Se il regolamento lo prevede, avrà per esempio diritto a una rendita per superstiti la persona che ha convissuto con il beneficiario di rendita defunto nei cinque anni precedenti il decesso.

Il rimando all'articolo 37 capoverso 3 permette all'istituto collettore di negare il versamento di rendite che risultano inferiori al 10 per cento della rendita minima di vecchiaia dell'AVS, pari attualmente a 1170 franchi al mese.

Capoverso 5: dato che non vi è alcun ente che sopporta i rischi relativi alle rendite che l'istituto collettore deve versare in virtù di questo articolo (v. cap. 2.4.3.1.2), l'istituto deve poter prevedere una soluzione finanziariamente autonoma. Inoltre,

¹²¹ Nel progetto «Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio» l'articolo 60a è già utilizzato. Quando sarà redatto il messaggio bisognerà valutare la necessità di una disposizione di coordinamento per evitare che l'articolo 60a eventualmente introdotto nel quadro di detto progetto non venga soppresso da quello del presente progetto.

queste prestazioni sono garantite dal fondo di garanzia analogamente ad altre prestazioni pensionistiche in caso di insolvenza dell'istituto di previdenza o della collettività di assicurati. La necessaria base legale è fornita già dall'articolo 56 capoverso 1 lettera b LPP, secondo cui il fondo di garanzia garantisce le prestazioni legali degli istituti di previdenza divenuti insolvibili. La forma speciale di versamento della prestazione di libero passaggio prevista dall'articolo 60 capoverso 2 lettera f e dall'articolo 60a AP-LPP costituisce una prestazione legale *sui generis*.

Nel quadro del progetto «Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio», attualmente dibattuto in Parlamento, sarà introdotto un diritto legale al versamento dell'avere di libero passaggio sotto forma di rendita per un'ulteriore categoria di persone: chi nell'ambito di un conguaglio della previdenza professionale riceverà una quota di una rendita o di una prestazione d'uscita, avrà il diritto di farla convertire in una rendita dall'istituto collettore (v. messaggio sul conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio¹²²)

Art. 62 cpv. 1 lett. c

Si tratta di un adeguamento puramente formale: il termine «organo di controllo» è sostituito con «ufficio di revisione».

Art. 64a cpv. 1 lett. h (nuova)

Conformemente all'articolo 44c vOPP 2, fino al 31 dicembre 2011 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali esaminava ogni anno la situazione finanziaria degli istituti di previdenza sulla base dei dati forniti dalle autorità di vigilanza e faceva rapporto al Consiglio federale. Dato che con l'entrata in vigore della riforma strutturale, il 1° gennaio 2012, questa disposizione è stata abrogata e quindi l'UFAS non è più competente per la stesura del rapporto (v. commento all'abrogazione dell'art. 44c vOPP 2 nel Bollettino della previdenza professionale n° 123, p. 65, disponibile in francese e tedesco). Da allora, la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) svolge ogni anno un sondaggio sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza che le permette di rilevare le eventuali falle del sistema e di meglio adattare le misure di alta vigilanza alle esigenze effettive. L'avamprogetto prevede dunque l'estensione dell'elenco dei compiti della CAV PP e al contempo la creazione della necessaria base legale per questa attività. La nuova lettera h autorizza la CAV PP a svolgere indagini sulla situazione della previdenza professionale. Dato che gran parte delle informazioni necessarie sono custodite presso gli istituti di previdenza, la nuova disposizione stabilisce che la CAV PP (e, per delega, la sua segreteria) possono esigere i dati direttamente dagli istituti di previdenza, senza passare per le autorità di vigilanza. Gli istituti di previdenza sono tenuti a rispondere alla richiesta della CAV PP. Questa procedura semplificata permette di risparmiare tempo e, quindi, di garantire l'attualità del rapporto.

Art. 64c cpv. 2 lett. a

Il criterio del «numero di assicurati» attualmente previsto dall'articolo 64c capoverso 2 lettera a per il calcolo della tassa di vigilanza annuale è poco chiaro. Quando è

¹²² FF 2013 4151

stata istituita la CAV PP, si è deciso di fissare l'ammontare della tassa annuale tenendo conto non soltanto del numero degli assicurati attivi, ma anche del numero delle rendite versate. L'articolo 64c parla tuttavia semplicemente di «assicurati». Questa disposizione va pertanto adeguata precisando che la tassa è calcolata in funzione delle rendite versate e non del numero di beneficiari di rendita. Il calcolo della tassa in base al numero delle rendite versate semplifica il compito degli istituti di previdenza rispetto a quello in funzione del numero dei beneficiari di rendite, poiché non richiede una distinzione tra rendite principali e rendite accessorie (p. es. rendite per i figli). Le liquidazioni in capitale non sono invece prese in considerazione.

Art. 65 cpv. 2^{bis} e 2^{ter}

Capoverso 2bis: gli istituti di previdenza devono rispettare principi collettivi nello stabilire l'ammontare dei contributi per la copertura dei rischi morte e invalidità. Come finora sarà compito del perito in materia di previdenza professionale proporre all'organo competente dell'istituto di previdenza, sulla base della propria perizia attuariale, l'ammontare dei contributi di rischio. In futuro, nella previdenza professionale non sarà tuttavia più possibile fissarli individualmente secondo i principi delle assicurazioni-vita, come accade oggi presso alcuni istituti collettivi autonomi e non autonomi. Il problema degli istituti collettivi non autonomi è che di regola essi ripercuotono interamente sugli assicurati i contributi di rischio fatturati dagli istituti di assicurazione, che sono fortemente individualizzati. Gli istituti collettivi autonomi sono costretti, per continuare a essere concorrenziali, a prevedere una certa individualizzazione, perché altrimenti non potrebbero proporre offerte interessanti ai «buoni rischi». L'individualizzazione fa però sì che all'interno di una medesima collettività aziendale vengano a crearsi enormi differenze tra i diversi contributi di rischio, il che viola il principio della solidarietà aziendale su cui si fonda la previdenza professionale. Al Consiglio federale sarà attribuita la competenza di precisare i principi della collettivizzazione dei rischi morte e invalidità.

Capoverso 2^{ter}: per motivi di sistematica legislativa, l'attuale capoverso 2^{bis} diventerà il capoverso 2^{ter}. Sotto il profilo materiale, la disposizione resta invariata.

Art. 75 *Contravvenzioni*

L'articolo 75 sarà adeguato ai principi di tecnica legislativa oggi vigenti per le disposizioni del diritto penale accessorio.

La comminatoria di pena dell'articolo 75 numero 1 comma 4 prevede l'arresto o la multa fino a 10 000 franchi. I reati menzionati ai commi 1-3 sono pertanto contravvenzioni. In occasione della revisione della parte generale del Codice penale, per questo gruppo di reati è stata abolita la sanzione dell'arresto. Le contravvenzioni possono pertanto essere punite soltanto con la multa. Può inoltre essere abrogata la disposizione esplicita del numero 2, poiché è divenuta superflua in seguito ad adeguamenti legislativi più recenti. Il principio legale di opportunità consente di rinunciare al procedimento penale nei casi di lieve entità (art. 8 cpv. 1 CPP, art. 52 CP).

L'articolo 76 sarà adeguato ai principi di tecnica legislativa oggi vigenti per le disposizioni del diritto penale accessorio. Al contempo il termine «ufficio di controllo» è sostituito con «ufficio di revisione», il termine corretto utilizzato nelle altre disposizioni della LPP dall'entrata in vigore della riforma strutturale.

Conformemente al nuovo articolo 333 capoverso 2 CP, «con la detenzione fino a sei mesi o con la multa fino a 30 000 franchi» è sostituito da «con una pena pecuniaria». Al contempo, il rinvio all'articolo 53 nel comma 5 (nuova lett. e) è sostituito con un rimando ai «doveri legali», dato che l'articolo in questione è stato abrogato nel quadro della riforma strutturale con effetto dal 1° gennaio 2012.

Art. 79b cpv. 1, 1^{bis} e 2

Capoverso 1: il nuovo tenore di questa disposizione conferisce all'assicurato il diritto di riscattare le prestazioni regolamentari. Sebbene tale diritto sia previsto da molti istituti di previdenza, esso non è garantito esplicitamente dalla LPP. La disposizione attuale contiene unicamente una formula potestativa, mentre l'articolo 9 capoverso 2 LFLP è applicabile al momento dell'entrata in un istituto di previdenza ma non per i riscatti successivi.

Capoverso 1^{bis}: la legge non stabilisce se i riscatti debbano essere accreditati all'aver di vecchiaia o alla parte sovraobbligatoria dell'aver previdenziale dell'assicurato. Il nuovo tenore elimina questa incertezza giuridica precisando che con il riscatto va dapprima colmata la lacuna nell'aver di vecchiaia LPP. Questa disposizione è prevista in particolare per le persone che, per esempio in seguito a interruzioni dell'attività lucrativa e quindi del versamento dei contributi alla previdenza professionale, hanno un avere di vecchiaia LPP inferiore all'importo massimo possibile per la loro classe d'età e per il loro salario coordinato determinante.

Questo importo massimo è calcolato in base agli articoli 8, 15 e 16 LPP e corrisponde all'aver di vecchiaia di una persona che è stata assicurata ininterrottamente nella previdenza professionale fin dall'età minima prevista all'articolo 7 capoverso 1 LPP per il rischio di vecchiaia. Fino al raggiungimento dell'importo massimo, i riscatti sono dapprima accreditati all'aver di vecchiaia LPP. Solo in seguito vengono accreditati all'aver previdenziale sovraobbligatorio. L'UFAS metterà a disposizione tabelle per il calcolo dell'importo massimo possibile dell'aver di vecchiaia LPP.

Capoverso 2: le persone che riscuotono anticipatamente la totalità delle prestazioni di vecchiaia e in seguito conseguono nuovamente un salario superiore alla soglia d'entrata di cui all'articolo 2 capoverso 1 LPP tornano a essere affiliate a un istituto di previdenza. Dato che di regola la riscossione anticipata comporta una riduzione delle prestazioni di vecchiaia, è ragionevole che queste persone, in caso di ulteriore esercizio di un'attività lucrativa, vengano nuovamente assoggettate all'assicurazione e possano così compensare del tutto o in parte la perdita. Le persone, invece, che percepiscono già la totalità delle prestazioni di vecchiaia o le hanno già percepite sotto forma di liquidazione in capitale, non devono avere la possibilità di ricostituire una seconda volta una copertura previdenziale completa, beneficiando delle relative agevolazioni fiscali. Il problema può sorgere anche in caso di anticipazione parziale delle prestazioni di vecchiaia, qualora l'assicurato abbia ancora possibilità di riscatto. In questi casi, la rendita corrente o le prestazioni di vecchiaia versate sotto forma di capitale devono essere prese in considerazione per determinare le possibilità di

riscatto. Come per gli altri casi di riscatto speciali, anche per questi casi dovranno essere emanate disposizioni di coordinamento a livello di ordinanza.

Art. 81b (nuovo) Deduzione dei contributi versati all'assicurazione facoltativa in virtù dell'articolo 47

In virtù dell'articolo 47 LPP, le persone che cessano di essere assoggettate all'assicurazione obbligatoria possono continuare facoltativamente l'intera previdenza o la sola previdenza per la vecchiaia. Il diritto vigente, tuttavia, non stabilisce esplicitamente in che misura i contributi versati facoltativamente in virtù dell'articolo 47 possano essere dedotti per quanto concerne le imposte di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il nuovo articolo 81b chiarirà questo aspetto.

Secondo la prassi vigente i contributi sono deducibili, implicitamente, conformemente all'articolo 81. Se tuttavia una persona assicurata facoltativamente non consegue un reddito soggetto all'AVS corrispondente, può dedurre i contributi per al massimo due anni. Questa restrizione è motivata dal fatto che conformemente all'articolo 1 capoverso 2 LPP il salario assicurabile nella previdenza professionale non deve superare il reddito soggetto all'AVS e che quindi un'eccezione a questo principio può essere autorizzata soltanto per un periodo di tempo molto limitato. Tranne nel caso eccezionale previsto dal nuovo articolo 81b, la limitazione sarà mantenuta e sancita nella legge per motivi di trasparenza e certezza giuridica.

Il capoverso 2 stabilisce un'eccezione al capoverso 1: per le persone licenziate tra il compimento del 58° e del 60° anno d'età la deducibilità dei contributi versati sarà prorogata fino al raggiungimento dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia. Questa disposizione garantisce che le persone licenziate a un'età in cui è per esperienza molto difficile trovare nuovamente un lavoro possano preservare il loro diritto a una rendita vitalizia della previdenza professionale. La proroga della deducibilità fiscale sancita dal capoverso 2 ha quindi lo scopo di permettere agli interessati di mantenere il diritto a una rendita vitalizia. Le prestazioni di vecchiaia potranno pertanto essere riscosse soltanto sotto forma di rendita (con riserva dell'articolo 37 capoverso 3), anche per evitare che questa disposizione venga sfruttata per strategie di ottimizzazione fiscale.

Per le persone che al momento del licenziamento avranno già compiuto il 60° anno d'età varrà la regola generale del capoverso 1, dato che entro il termine di due anni raggiungeranno comunque l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia. L'applicazione del capoverso 2, però, peggiorerebbe la loro situazione rispetto a oggi.

Art. 97 cpv. 1^{bis}, primo periodo

In virtù della competenza attribuitagli, il Consiglio federale emanerà prescrizioni che permetteranno all'Ufficio federale di statistica di elaborare basi attuariali. Queste serviranno a stimare con maggiore precisione la speranza di vita dei beneficiari di rendita degli istituti di previdenza. Insieme al tasso d'interesse tecnico, la speranza di vita è uno dei due parametri fondamentali per la determinazione dell'aliquota minima di conversione.

Disposizioni transitorie della modifica del... (Legge federale del ... sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020)

a. Rendite di vecchiaia, per i superstiti e d'invalidità in corso

La lettera a riprende invariata la lettera a capoverso 1 delle disposizioni transitorie della modifica del 3 ottobre 2003 e garantisce che l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione avrà effetto soltanto al momento della conversione dell'aveve di vecchiaia in una rendita e non inciderà quindi sulle rendite in corso.

b. Aliquota minima di conversione

Con questa disposizione transitoria, il legislatore stabilisce il lasso di tempo entro cui dovrà avvenire la riduzione dell'aliquota minima di conversione. Questo periodo sarà tuttavia più breve di quello previsto dalla 1a revisione LPP, in modo da correggere al più presto l'attuale situazione di squilibrio.

Al Consiglio federale sarà data la competenza di stabilire l'aliquota minima di conversione durante il periodo transitorio. Per tenere conto della situazione degli istituti di previdenza, lasciando però alle misure compensative il tempo di agire, il Consiglio federale ridurrà l'aliquota minima di conversione all'età di riferimento dal 6,8 al 6 per cento entro un lasso di tempo relativamente breve, a scatti di 0,2 punti percentuali all'anno a partire dall'entrata in vigore della riforma. Stabilirà anche le aliquote di conversione applicabili in caso di anticipazione o rinvio delle prestazioni di vecchiaia. L'attribuzione al Consiglio federale della competenza di prevedere aliquote minime di conversione diverse per gli uomini e le donne durante il periodo transitorio è dovuta al contemporaneo aumento dell'età di riferimento delle donne. Per il calcolo delle prestazioni d'invalidità e per i superstiti sarà applicabile l'aliquota minima di conversione secondo l'articolo 24 capoverso 2.

c. Generazione di transizione e garanzia delle prestazioni

Gli assicurati che all'entrata in vigore della presente revisione avranno compiuto il 40° anno d'età (generazione di transizione) avranno diritto alle prestazioni calcolate secondo la versione immediatamente previgente della presente legge. Tuttavia, la garanzia delle prestazioni di vecchiaia sarà accordata unicamente alle persone che le riscuoteranno all'età di riferimento o successivamente, dato che il diritto vigente garantisce le prestazioni soltanto al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento. Secondo le proiezioni effettuate, nel caso degli assicurati più giovani le misure compensative a lungo termine dovrebbero bastare a compensare la riduzione delle prestazioni derivante dall'adeguamento dell'aliquota minima di conversione. Per finanziare la garanzia delle prestazioni, gli istituti di previdenza riceveranno sussidi dal Fondo di compensazione LPP. Il Consiglio federale stabilirà l'entità della garanzia e le modalità di calcolo dei sussidi, inserendo le relative disposizioni nell'ordinanza sul «Fondo di garanzia LPP» (OFG, RS 831.432.1).

d. Adeguamento delle disposizioni regolamentari all'età minima legale

Questa disposizione transitoria consente agli istituti di previdenza di continuare ad applicare ancora per cinque anni, a contare dall'entrata in vigore della presente

modifica, i piani previdenziali preesistenti che prevedono un'età minima per la riscossione delle prestazioni inferiore a 62 anni nel caso delle persone affiliate presso di loro alla fine dell'anno civile precedente l'entra in vigore della presente modifica. Se queste persone raggiungeranno l'età minima regolamentare entro cinque anni, potranno far valere il loro diritto alle prestazioni di vecchiaia conformemente a quel regolamento. Se non andranno in pensione entro il termine transitorio di cinque anni, in seguito potranno farlo soltanto all'età minima prevista dall'articolo 13 capoverso 2 AP-LPP (62 anni), salvo in casi eccezionali previsti dal Consiglio federale.

Questa disposizione transitoria non tutela invece gli assicurati dall'eventualità che il loro istituto di previdenza modifichi il suo regolamento, riducendo il periodo di anticipazione della rendita.

Modifica della LFLP

Art. 1 cpv. 4 (nuovo)

Questa modifica intende eliminare le incertezze giuridiche che attualmente sussistono riguardo alle prestazioni concesse da fondazioni previdenziali non registrate, quali la Fondazione FAR nel settore dell'edilizia principale, al fine di attenuare le perdite finanziarie derivanti dal pensionamento anticipato.

La legge sul libero passaggio è concepita per rapporti previdenziali in cui le prestazioni sono finanziate secondo il sistema di capitalizzazione. Essa garantisce che allo scioglimento del rapporto previdenziale l'intestatario riceva le prestazioni d'entrata apportate e quelle acquisite da quel momento in poi. Nelle casse gestite secondo il primato dei contributi la prestazione di uscita corrisponde all'avere a risparmio o alla riserva matematica (art. 15), in quelle gestite secondo il primato delle prestazioni al valore attuale delle prestazioni acquisite (art. 16). In tutti i rapporti previdenziali tra istituti di previdenza registrati e intestatari, almeno una parte delle prestazioni, vale a dire le prestazioni di vecchiaia regolamentari, è finanziata secondo il sistema di capitalizzazione; questo non vale per le altre prestazioni, ossia le prestazioni d'invalidità e per i superstiti. Ciononostante, questi rapporti previdenziali sottostanno integralmente alla legge sul libero passaggio. In considerazione del fatto che una parte delle prestazioni non è finanziata secondo il sistema di capitalizzazione, tuttavia, alla fine del rapporto previdenziale i relativi contributi non devono essere corrisposti all'intestatario insieme alla prestazione d'uscita.

Negli ultimi anni, nel settore edile sono stati introdotti sistemi collettivi di prefinanziamento del pensionamento anticipato che permettono ai lavoratori di andare in pensione anzitempo senza subire perdite finanziarie insostenibili. Per i salariati che rientrano nel campo d'applicazione di questi contratti collettivi di lavoro, che a tutt'oggi sono di regola dichiarati d'obbligatorietà generale a livello nazionale o perlomeno cantonale, vengono versati contributi paritetici o addirittura sovraparitetici a un'apposita fondazione al fine di finanziare il pensionamento anticipato, in particolare accordando rendite transitorie fino al raggiungimento dell'età di riferimento e compensando gli accrediti di vecchiaia LPP. Queste fondazioni sono considerate istituti di previdenza non registrati ai sensi dell'articolo 89a capoverso 6 CC.

Devono pertanto rispettare i principi della previdenza professionale e sono quindi trattate come gli istituti di previdenza registrati sul piano fiscale.

Sebbene la presente riforma preveda un aumento generale dell'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia, è riconosciuta l'esigenza dei lavoratori impiegati in settori come quello edile di andare in pensione anticipatamente. Visto il forte carico fisico cui sono sottoposti per decenni, questi lavoratori incontrano gravi difficoltà negli ultimi anni di attività prima dell'età di riferimento. Nel caso di questi modelli finanziati collettivamente sarà mantenuta la possibilità di un pensionamento a un'età inferiore a quella minima. Il Consiglio federale disciplinerà esplicitamente questa eccezione a livello di ordinanza.

La presente riforma intende eliminare anche altre incertezze giuridiche connesse a questi modelli previdenziali. La maggioranza di questi istituti di previdenza, tra cui quello dell'edilizia principale, che presenta un numero molto elevato di assicurati, non è finanziata secondo il sistema di capitalizzazione bensì secondo quello di ripartizione dei capitali di copertura. Ne conseguono problemi di contabilità, soprattutto nell'ambito del libero passaggio, dato che in caso di uscita prima del pensionamento i contributi non sono versati sotto forma di prestazione di libero passaggio ma restano presso l'istituto di previdenza. All'entrata in un tale istituto di previdenza, inoltre, non è possibile riscattare le prestazioni regolamentari. Anche per quanto concerne il fondo di garanzia vi è incertezza riguardo all'obbligo contributivo di questi istituti e all'eventuale obbligo di prestazione del fondo.

Dato che queste fondazioni sono finanziate secondo il sistema di ripartizione dei capitali di copertura e sono quindi estranee alla concezione della legge sul libero passaggio, esse saranno esplicitamente escluse dal suo campo d'applicazione. Questo non inciderà sulla loro qualità di istituti di previdenza professionale e quindi sulla loro esenzione fiscale e sul loro assoggettamento all'alta vigilanza della previdenza professionale. Sono applicabili le disposizioni della LPP espressamente elencate all'articolo 89a capoverso 6 CC. È così chiarita anche la posizione nei confronti del fondo di garanzia: in virtù dell'articolo 89a capoverso 6 numero 11 CC, questi istituti di previdenza non sono affiliati al fondo di garanzia e non devono quindi versare contributi.

Art. 2 cpv. 1^{bis}

Le espressioni «età minima per il pensionamento anticipato» e «età ordinaria di pensionamento» sono sostituite, rispettivamente con «età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia» e «età di riferimento». È inoltre abrogato il secondo periodo della disposizione.

Gli istituti di previdenza continueranno tuttavia ad essere liberi di prevedere per i loro piani previdenziali un'età di riferimento diversa da quella secondo l'articolo 13 capoverso 1 LPP. In questo caso, l'obbligo di versare, a determinate condizioni, una prestazione d'uscita all'assicurato dura solo fino all'età di riferimento regolamentare su cui si fonda il piano previdenziale dell'istituto di previdenza.

La menzione dell'età di riferimento regolamentare dell'istituto di previdenza rende superflua la disposizione sussidiaria del secondo periodo dell'attuale capoverso 1^{bis}, in cui si rinvia all'età di pensionamento (o, dopo la riforma, di riferimento) legale. Persino nel caso dei regolamenti che non definiscono esplicitamente un'«età di pensionamento ordinaria» è possibile dedurre un'età di riferimento dalle altre dispo-

sizioni regolamentari. Questa è determinante, per esempio, per la verifica dell'adeguatezza delle prestazioni previste dal piano previdenziale, per le tabelle di riscatto, per il calcolo delle prestazioni di vecchiaia e per i superstiti ed eventualmente per l'attuazione della flessibilizzazione prevista dagli articoli 33a e 33b LPP. L'adeguamento alla nuova terminologia permette dunque di semplificare la disposizione.

Determinati istituti di previdenza prevedono nei loro regolamenti la possibilità di accordare una prestazione d'uscita anche dopo il raggiungimento dell'età di riferimento, se questa può essere versata direttamente a un altro istituto di previdenza. Questa possibilità sarà mantenuta anche in futuro.

Art. 5 cpv. 1 lett. c

Conformemente alla disposizione vigente, l'assicurato può esigere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita se questa è inferiore all'importo annuo dei suoi contributi. Questa disposizione è problematica nel caso dei salariati che cambiano frequentemente datore di lavoro (v. art. 2 cpv. 4 LPP), che sono tenuti ad assicurarsi (art. 1k OPP 2), ma che al contempo, in virtù della medesima legislazione, possono riscuotere la prestazione d'uscita in contanti e rinunciare così alla copertura assicurativa, anche se poco dopo saranno nuovamente assunti e assicurati secondo la LPP. Alla fine, questi salariati si ritrovano con un avere di vecchiaia inferiore a quello che avrebbero avuto se la loro prestazione d'uscita fosse rimasta nel sistema previdenziale. Per questa ragione, verrà esclusa la possibilità di esigere il versamento in contanti, se intercorrono meno di tre mesi tra due assunzioni. Un assicurato che lascia un istituto di previdenza potrà dunque chiedere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita conformemente alla presente disposizione soltanto se sono trascorsi più di tre mesi dall'uscita dall'istituto ed egli non si è nuovamente affiliato al medesimo istituto di previdenza o a quello di un nuovo datore di lavoro. Per coerenza, questo termine corrisponde a quello previsto dagli articoli 1j capoverso 1 lettera b e 1k OPP 2.

Occorre ancora menzionare che questa modifica non pone problemi di compatibilità con il diritto europeo e non cambia la situazione degli assicurati che lasciano definitivamente la Svizzera per stabilirsi in uno stato membro dell'UE o dell'AELS. In tali casi resta applicabile l'articolo 5 capoverso 1 lettera a (DTF 137 V 181, consid. 6.2.2)

Art. 8 cpv. 3 (nuovo)

Lettera a: la modifica dell'articolo 56 capoverso 1 lettera i AP-LPP, che prevede il versamento di sussidi volti a garantire il mantenimento del livello delle prestazioni della generazione di transizione in seguito all'adeguamento dell'aliquota minima di conversione, rende necessaria una modifica dell'articolo 8 LFLP. In caso di uscita, l'istituto di previdenza dell'assicurato dovrà comunicare al nuovo istituto le informazioni necessarie per il calcolo dei sussidi. Il nuovo istituto di previdenza disporrà così delle informazioni necessarie per poter calcolare gli eventuali sussidi qualora dovesse verificarsi un evento assicurato. Anche gli istituti di libero passaggio devono ricevere e trasmettere queste informazioni, per l'eventualità che l'avere di libero passaggio venga nuovamente versato a un istituto di previdenza.

Lettera b: se un assicurato che riscuote prestazioni di vecchiaia (rendita) o ne ha già riscosse (liquidazione in capitale) oppure che riceve una rendita a causa di un'invali-

dità parziale cambia istituto di previdenza, il nuovo istituto necessita di informazioni su queste prestazioni per poter calcolare le possibilità di riscatto (v. art. 79b cpv. 2 AP-LPP) o il salario da assicurare obbligatoriamente. Analogamente alle informazioni concernenti l'ammontare dell'averè all'età di 50 anni o la sua eventuale costituzione in pegno, questi dati devono pertanto seguire l'averè di libero passaggio in caso di uscita dell'assicurato o di suo trasferimento in un altro istituto. Se l'assicurato ha riscosso la totalità delle prestazioni di vecchiaia, non vi è più alcuna prestazione d'uscita con cui trasmettere queste informazioni al momento del passaggio al nuovo istituto. In tal caso, il nuovo istituto di previdenza deve chiedere le informazioni necessarie direttamente all'assicurato. Anche gli istituti di libero passaggio devono ricevere e trasmettere queste informazioni, per l'eventualità che l'averè di libero passaggio venga nuovamente versato a un istituto di previdenza.

Art. 16 cpv. 3, terzo periodo, e 5

Capoverso 3: si tratta di una modifica redazionale che concerne soltanto il testo tedesco.

Capoverso 5: l'espressione «limite d'età ordinario» è sostituita con «età di riferimento».

Art. 17 cpv. 2 lett. a–c e g (nuova)

Lettere a–c: l'espressione «limite ordinario d'età» è sostituita con «età di riferimento».

Lettera g: il capoverso 2 elenca esaustivamente sei contributi destinati a finanziare prestazioni e a coprire costi che possono essere dedotti dai contributi dell'assicurato, se la loro entità è fissata nel regolamento e la loro necessità è dimostrata o la loro deduzione è raccomandata dal perito in materia di previdenza professionale. Con la nuova lettera g è introdotta la possibilità di dedurre un contributo destinato a finanziare l'aliquota di conversione. Lo scopo di questo nuovo contributo è quello di aumentare la trasparenza della deduzione dei contributi da parte degli istituti di previdenza e di impedire finanziamenti trasversali tra il processo di rischio e quello di risparmio per la vecchiaia (v. il commento all'art. 37 cpv. 2 lett. b AP-LSA).

Art. 24a

L'espressione «età conferente il diritto alla rendita» è sostituita da «età di riferimento».¹²³

Art. 24f, secondo periodo

Dato che la possibilità di rinviare la riscossione della rendita fino a 70 anni non dipende più dal regolamento dell'istituto di previdenza ma è prevista dalla legge, la

¹²³ Questa disposizione sarà modificata in misura più sostanziale nell'ambito del progetto «Conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio». Quando sarà redatto il messaggio bisognerà valutare la necessità di una disposizione di coordinamento per evitare che la modifica materiale eventualmente introdotta nel quadro di detto progetto non venga soppressa dalla presente modifica.

conservazione dei dati deve essere garantita fino a dieci anni dopo questa soglia, ossia fino al compimento dell'80° anno d'età e non più del 75°, come finora.

Art. 25 cpv. 2 (nuovo)

Con la riforma strutturale sono state introdotte nella LPP nuove disposizioni in materia di lealtà e integrità dei responsabili degli istituti di previdenza. Anche i responsabili degli istituti di libero passaggio sono per principio soggetti a queste disposizioni. Data la specificità di questi istituti, tuttavia, non è possibile applicarle alla lettera, ragion per cui appare ragionevole un'applicazione per analogia. Per esempio, l'applicazione rigida dell'articolo 48h OPP 2 non appare appropriata nel caso degli istituti di libero passaggio fondati da banche. Una separazione rigorosa tra le persone incaricate della gestione o dell'amministrazione patrimoniale e quelle rappresentate nell'organo supremo dell'istituto sarebbe addirittura aberrante, poiché il cliente di una banca che trasferisce il suo avere all'istituto di libero passaggio fondato dalla medesima lo fa proprio per via del suo stretto legame con l'istituto bancario. Appare inoltre opportuno che la banca fondatrice possa avere dei rappresentanti nell'organo supremo dell'istituto, per sottolineare questo stretto legame e presentarsi quale garante dell'istituto verso l'esterno. Nell'ordinanza occorrerà dunque prevedere un'apposita deroga.

Art. 26 cpv. 1^{bis} (nuovo), cpv. 2 e 3

Capoverso 1^{bis}: per fondare un istituto di libero passaggio, attualmente basta rispettare le disposizioni generali sulla costituzione di istituti di previdenza professionale (art. 12 segg. OPP 1¹²⁴). Non esistono invece disposizioni particolari in materia che tengano conto delle peculiarità degli istituti di libero passaggio. Per esempio, non è prescritto alcun patrimonio iniziale minimo

Questa lacuna è problematica, poiché gli intestatari di averi di libero passaggio godono sì della protezione dei depositanti secondo l'articolo 37a della legge sulle banche¹²⁵; questa garanzia sussiste tuttavia soltanto se i fondi sono regolarmente trasmessi a una banca o a un'istituzione soggetta alla vigilanza della FINMA. In caso di utilizzo abusivo dei fondi da parte dei responsabili di un istituto di libero passaggio, come è accaduto in passato¹²⁶ in alcuni istituti indipendenti dalle banche, gli assicurati possono subire perdite enormi. In caso di insolvenza di un istituto di libero passaggio, le perdite sui fondi ivi depositati non sono nemmeno coperte dal fondo di garanzia. Per prevenire tali abusi, i requisiti per la costituzione di un istituto di libero passaggio saranno resi più severi: il Consiglio federale fisserà un patrimonio iniziale e prestazioni di garanzia per i nuovi istituti, come è già il caso oggi per gli istituti collettivi e comuni conformemente all'articolo 65 capoverso 4 LPP. Dato che gli istituti di libero passaggio non dispongono di un organo supremo paritetico, che svolge una funzione di controllo, la garanzia dovrà essere fornita a tempo illimitato. Per rispettare il principio di parità di trattamento, anche gli istituti di libero passaggio esistenti verranno obbligati a fornire la garanzia richiesta entro un congruo termine. Quale misura supplementare per garantire l'utilizzo corretto dei fondi, andrà inoltre valutata la possibilità di obbligare gli istituti, nella fase di avviamento dell'at-

¹²⁴ RS 831.435.1

¹²⁵ RS 952.0

¹²⁶ V. per esempio il caso della fondazione di libero passaggio Fina.

tività, a presentare un rapporto a un organo di controllo (ufficio di revisione e/o autorità di vigilanza) entro una scadenza più breve di un anno.

Capoverso 2: al Consiglio federale è tolta la competenza di stabilire un margine entro il quale l'istituto di previdenza deve fissare il tasso d'interesse tecnico per il calcolo delle prestazioni di entrata e di uscita per i piani assicurativi nel sistema del primato delle prestazioni. Questa decisione sarà in futuro lasciata interamente alla discrezione degli istituti di previdenza. Viste le vigenti direttive della Camera svizzera degli esperti di casse pensioni non vi è da temere il verificarsi di abusi. L'articolo 8 OLP può pertanto essere abrogato.

Capoverso 3: si tratta di una modifica puramente redazionale apportata al testo tedesco.

Modifica della LAINF

Art. 20 cpv. 2, secondo e terzo periodo

La rendita complementare sarà in futuro adeguata anche quando la rendita AVS è modificata in seguito a un'anticipazione (art. 39 LAVS) o a un rinvio (art. 40 cpv. 1 LAVS).

Art. 22

La rendita d'invalidità dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non può più essere riveduta se si può presupporre che l'avente diritto si è ritirato definitivamente dal mondo del lavoro. Questo è sempre il caso quando una persona raggiunge l'età di riferimento dell'AVS o riscuote anticipatamente una rendita intera di questa assicurazione.

L'espressione «età di pensionamento» è sostituita da «età di riferimento».

Art. 31 cpv. 4, terzo e quarto periodo

La rendita complementare sarà in futuro adeguata anche quando la rendita AVS è modificata in seguito a un'anticipazione (art. 39 LAVS) o a un rinvio (art. 40 cpv. 1 LAVS).

Modifica della LAM

Art. 41 cpv. 1

Per «età di pensionamento secondo l'articolo 21 LAVS» si intende l'età ordinaria di pensionamento di 65 anni. L'espressione «età di pensionamento» è sostituita da «età di riferimento».

La rendita è assegnata per una durata determinata o indeterminata. Il Consiglio federale designa nell'ordinanza i casi in cui è esclusa l'assegnazione di una rendita

permanente, segnatamente quando l'assicurato ha raggiunto l'età di riferimento secondo l'articolo 21 capoverso 1 LAVS.

Art. 43 cpv. 1

Si veda il commento all'articolo 41 LAM.

Art. 47 cpv. 1

Si vedano i commenti all'articolo 40^{bis} LAVS e all'articolo 41 LAM.

Art. 51 cpv. 4

Si veda il commento all'articolo 41 LAM.

Modifica della LIPG

Art. 27 cpv. 2, quinto-settimo periodo

In seguito alla soppressione della tavola scalare dei contributi per i lavoratori indipendenti nell'AVS, verranno meno anche le aliquote contributive regressive nelle IPG. Il capoverso 2 va adeguato di conseguenza. In futuro, l'indicizzazione sarà limitata al contributo minimo

Modifica della LAFam

Art. 25 lett. h

Lettera h: nella LAVS saranno introdotte disposizioni che permettono al Consiglio federale di disciplinare lo scambio di dati elettronico tra le casse di compensazione e altri organi. Dato che appare opportuno attribuirgli la stessa competenza anche nell'ambito della LAFam, la presente lettera dichiara applicabili le nuove disposizioni della LAVS.

La vigilanza sullo scambio di dati elettronico è fondata sull'articolo 76 LPGa in combinato disposto con l'articolo 27 capoverso 2 LAFam, che attribuisce all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali la competenza di impartire istruzioni. Questa competenza include anche la definizione di standard per lo scambio di dati.

Modifica della LADI

Art. 2 cpv. 2 lett. c

L'espressione «età di pensionamento» è sostituita da «età di riferimento».

Art. 8 cpv. 1 lett. d

Come finora, chi riscuote anticipatamente una rendita intera di vecchiaia (in virtù dell'art. 40 cpv. 1 LAVS) non avrà diritto a indennità di disoccupazione. Vi avranno invece diritto gli assicurati che anticipano soltanto una parte della rendita di vecchiaia.

Inoltre, l'espressione «età AVS» è sostituita con «età di riferimento».

Art. 13 cpv. 3

L'espressione «età di cui all'articolo 21 capoverso 1 LAVS» è sostituita con «età di riferimento». La disposizione è inoltre adeguata alla nuova disposizione sul coordinamento dell'AVS con le indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Modifica della LSA

Art. 37 cpv. 2 lett. b, 3bis, 4 e 4bis (nuovo)

Capoverso 2 lettera b: l'introduzione di un nuovo premio per la garanzia della conversione in rendita (conversione in rendita con aliquota di conversione garantita, ma eventualmente sottofinanziata) richiede un adeguamento della presente disposizione. Esso consentirà di eliminare in gran parte l'opacità del finanziamento di singoli processi e, in particolare, del processo di risparmio. Nel processo di rischio, ad esempio, negli ultimi sette anni il tasso medio di sinistralità è stato del 57 per cento circa, il che ha generato un saldo positivo medio di 1,3 miliardi di franchi. Questa bassa quota di sinistri è dovuta ai margini elevati inclusi nelle tariffe per i rischi decesso e invalidità. Per contro, la tariffa per il finanziamento dell'aliquota di conversione nell'ambito dell'assicurazione LPP obbligatoria, regolata attraverso l'aliquota minima di conversione, risulta gravemente deficitaria. In linea di massima, dunque, sul fronte della conversione delle rendite le imprese di assicurazione subiscono le stesse perdite degli istituti di previdenza autonomi. Attualmente esse utilizzano pertanto una parte dei premi di rischio per finanziare il processo di risparmio o l'aliquota di conversione garantita. Con l'introduzione della nuova voce di premio, peraltro già in cantiere presso alcune imprese di assicurazione, si vuole aumentare la trasparenza dei flussi finanziari. Il nuovo premio a garanzia della conversione delle rendite non richiederà un nuovo processo nell'OS, ma potrà essere semplicemente integrato nel processo di risparmio. Come gli altri premi, anche il premio per la garanzia della conversione in rendita sarà soggetto al controllo della FINMA e dovrà quindi essere debitamente giustificato sotto il profilo attuariale.

Siccome anche presso gli istituti di previdenza autonomi si riscontra un problema analogo (impiego di una parte dei contributi di rischio per finanziare le perdite dovute alla conversione in rendite), occorre introdurre parallelamente, all'articolo 17 LFLP, la possibilità di prelevare un contributo destinato a finanziare l'aliquota di conversione. Le nuove disposizioni consentiranno sia alle imprese di assicurazione che agli istituti di previdenza di prelevare tali premi e rendere così più trasparente il finanziamento del processo di risparmio e della conversione dell'aver di vecchiaia

in rendita. Non si tratta dunque di aumentare l'onere complessivo dei premi a carico degli assicurati, ma piuttosto di permettere una corretta imputazione dei premi.

Capoverso 3bis: il nuovo capoverso 3^{bis} stabilisce che l'assegnazione delle eccedenze deve essere coerente con il calcolo dei premi, per evitare redistribuzioni poco trasparenti e oggettivamente ingiustificate all'interno dell'effettivo degli assicurati. Per questa ragione, tutte le agevolazioni concesse dalle imprese di assicurazione a determinati stipulanti (ovvero ai lavoratori e ai datori di lavoro che versano i premi) dovranno essere dedotte per il calcolo della partecipazione alle eccedenze.

Analogamente alla distinzione tra i contratti d'assicurazione che prevedono conti delle uscite e delle entrate separati e quelli che prevedono una quota parte minima, in futuro le imprese di assicurazione saranno tenute a raggruppare i contratti in funzione della tariffazione utilizzata e ad assegnare le eccedenze secondo gli stessi principi. Nonostante la costituzione di classi di rischio e la tariffazione empirica, gli eventi assicurati (decesso e invalidità) e i relativi costi non possono essere determinati con precisione in anticipo. Le tariffe devono pertanto essere fissate con prudenza, il che genera inevitabilmente eccedenze. Dato che per questo motivo gli stipulanti pagano in generale premi troppo elevati, è importante che le eccedenze siano riversate a coloro che le hanno prefinanziate con i loro premi. Se per esempio sono state costituite classi di rischio o se i premi non sono stati calcolati secondo la normale tariffa, per il calcolo e l'assegnazione delle eccedenze vanno fatti conteggi separati, altrimenti vi è il rischio che questa ripartizione sia eseguita arbitrariamente e senza rispettare le regole attuariali. Sia i supplementi sia gli sconti di premio possono infatti divergere molto dall'effettiva sinistralità, cosicché alcune classi pagano premi relativamente troppo elevati, altre, invece, relativamente troppo bassi, pur ricevendo alla fine le stesse eccedenze.

Le piccole e medie imprese hanno un potere negoziale inferiore rispetto alle grandi imprese e non possono permettersi una consulenza professionale. Esse saranno le principali beneficiarie delle nuove disposizioni, poiché gli stessi criteri e fattori di ponderazione che possono determinare premi di rischio più elevati rispetto ad altri stipulanti del medesimo effettivo dovranno essere applicati anche per l'assegnazione delle eccedenze.

Capoverso 4: con l'entrata in vigore della LSA la quota minima è stata fissata al 90 per cento e da allora è rimasta invariata. Negli ultimi sette anni la media della quota effettiva di distribuzione è stata del 96,2 per cento. Tralasciando il 2008 (anno in cui è scoppiata la crisi), quando la quota di distribuzione ha ampiamente superato il 100 per cento, essa raggiunge comunque una media del 92,1 per cento. Per tener conto delle esperienze maturate, il Consiglio federale intende rivalutare l'entità della quota minima.

La vigente normativa prevede per la quota minima un'aliquota percentuale fissa applicabile a tutte le polizze assicurative. Nonostante le modifiche di ordine redazionale, il testo di legge contemplato dalla variante 1 mantiene questo principio. Tuttavia, vengono sottoposte a discussione due diverse quote minime.

Diversamente dalla variante 1, la seconda variante prevede l'applicazione di due quote minime diverse per i contratti di assicurazione collettiva che coprono tutti i rischi e per i contratti di assicurazione collettiva che coprono unicamente i rischi di decesso e di invalidità. La prevista distinzione consentirebbe di determinare la quota minima più correttamente in funzione del rischio. La variante 2 consente peraltro di distinguere tra copertura completa e copertura parziale (limitata ad es. ai rischi

decesso e invalidità). I rischi supplementari assunti dagli assicuratori vita nell'ambito della copertura completa (garanzia degli interessi per la remunerazione degli averi di vecchiaia e soprattutto garanzia dell'aliquota di conversione delle rendite nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria e sovraobbligatoria) giustificano una differenziazione della quota minima per i tre diversi processi. In effetti, come si è avuto modo di vedere negli anni passati, tra gli assicuratori che offrono soltanto coperture parziali si registra una quota di distribuzione più elevata. L'applicazione di quote minime diverse potrebbe però comportare una diminuzione della trasparenza e delle possibilità di confronto per gli assicurati. Richiederebbe inoltre l'adeguamento dei sistemi contabili e amministrativi degli assicuratori. Stabilendo un termine di transizione adeguato, i costi per il passaggio al nuovo sistema potrebbero però essere mantenuti a un livello accettabile.

L'esperienza insegna che l'attuale quota minima del 90 per cento permette di remunerare i finanziatori degli assicuratori vita in modo conforme alle condizioni di mercato per il capitale che mettono a disposizione. Inoltre, non sembrerebbe mettere a repentaglio la solvibilità degli assicuratori del ramo. La quota vigente tiene conto anche del fatto che le casse di previdenza possono cambiare non solo il loro grado di autonomia, bensì anche passare dall'uno all'altro assicuratore che offre una copertura completa. Ragionevolmente, i datori di lavoro che auspicano un'assicurazione completa per la previdenza professionale delle loro maestranze devono poter avere la scelta tra vari operatori, poiché in tal modo tra questi operatori esiste una certa concorrenza. L'esiguo numero di operatori (attualmente 8, 6 dei quali offrono l'assicurazione completa) è indizio del fatto che già oggi esistono ostacoli che limitano l'accesso al mercato e le possibilità di guadagno. L'aumento della quota minima ridurrebbe lo stimolo per gli assicuratori a offrire l'assicurazione completa.

Il fatto che negli ultimi sette anni (tralasciando il 2008) si sia osservata una quota media di distribuzione del 92 per cento circa non è di per sé una ragione sufficiente per elevare la quota minima a tale livello. Anzitutto, la media stessa, in quanto risultato casuale condizionato dal passato, è soggetta a oscillazioni statistiche. In secondo luogo, il disciplinamento vigente tiene meglio conto del fatto che le perdite devono essere integralmente assunte dalle imprese di assicurazione.

D'altro canto, la previdenza professionale è un'assicurazione sociale obbligatoria. Perciò, la partecipazione degli assicurati al reddito deve essere quanto più ampia possibile. Negli anni passati la quota di distribuzione è risultata superiore al 92 per cento. Tale quota sarebbe dunque stata finanziariamente sopportabile, perlomeno nel trascorso periodo di osservazione.

Un tale aumento della quota minima consentirebbe in generale agli assicurati di partecipare maggiormente alle eccedenze. La diminuzione dei rischi per gli assicuratori vita, indotta dalla riforma, potrebbe servire a giustificare la minore redditività per i detentori del rischio.

Un aumento della quota minima al 92 per cento assottiglierebbe tuttavia il margine di cui dispongono gli assicuratori vita per la costituzione di capitale di solvibilità e di conseguenza ridurrebbe anche la loro capacità di assunzione del rischio. Dato che con lo strumento della quota minima deve assumersi interamente le eventuali perdite ma partecipa agli utili soltanto in parte, l'assicuratore vita tende a mantenere un portafoglio di investimento con prospettive di guadagno piuttosto modeste e quindi rischi più contenuti, mentre se partecipasse in misura maggiore agli utili tenderebbe a fare scelte diverse. Una riduzione della remunerazione del rischio potrebbe dunque

esercitare ripercussioni sulla politica di investimento delle imprese di assicurazione e di conseguenza ridurre ulteriormente le potenzialità di reddito per gli assicurati. Qualora l'aumento della quota minima dovesse effettivamente sfociare nella scelta di portafogli di investimento meno redditizi, gli importi distribuiti agli assicurati non sarebbero necessariamente più elevati rispetto a quelli distribuiti con una quota minima meno elevata, poiché la distribuzione risulta dalla moltiplicazione della quota minima di distribuzione per le eccedenze.

In questo scenario, elevando la quota minima dal 90 al 94 per cento, la quota percentuale prescritta per la partecipazione degli assicurati alle eccedenze aumenta ulteriormente. Per contro gli svantaggi descritti in relazione all'aumento della quota minima al 92 per cento si accentuano ulteriormente. Portando la quota minima al livello del 94 per cento si rischia che l'assicuratore vita non sia più in grado di detenere gli elementi del capitale di solvibilità che ha acquisito sul mercato e che deve remunerare conformemente alle condizioni del mercato. La sua capacità di assunzione del rischio ne risulterebbe diminuita, con il conseguente rischio di un peggioramento del rating di credito e, in definitiva, di una riduzione dell'offerta di assicurazioni complete.

Capoverso 4^{bis}: questa nuova disposizione conferisce al Consiglio federale la facoltà, in un contesto economico negativo, di ridurre al massimo al 90 per cento le quote minime fissate, esclusivamente allo scopo di permettere agli assicuratori di ripristinare la propria solvibilità. Tale misura ha carattere temporaneo e può essere prevista per al massimo tre anni, ma può comunque essere rinnovata. Tuttavia, il Consiglio federale può far uso di tale facoltà soltanto se la somma dei risultati del conto d'esercizio dell'intero mercato è negativa per almeno due anni consecutivi. Questa misura serve a evitare che le potenzialità di reddito delle imprese di assicurazione, già ridotte dall'aumento della quota minima, vengano ulteriormente gravate da annate difficili sul fronte degli investimenti. Questo meccanismo permette di attenuare gli effetti indesiderati legati a un aumento della quota minima e di intervenire in funzione della situazione per rettificare il tiro.

Art. 38 cpv. 2 (nuovo)

Capoverso 2: questa nuova disposizione precisa le circostanze in cui le tariffe per le prestazioni in caso di decesso e di invalidità (prestazioni di rischio) sono considerate abusive. Nel quadro del controllo preventivo obbligatorio delle tariffe, la FINMA verificherà che non vi siano abusi. Il principio della libera fissazione dei premi da parte delle imprese di assicurazione e la procedura amministrativa per il controllo della solvibilità prevista al capoverso 1 saranno mantenuti. Tuttavia, data l'importanza sociale della previdenza sociale, in quest'ambito è necessaria una disposizione particolare a tutela degli assicurati, perché le imprese di assicurazione possono per principio esigere la quota minima anche sulle eccedenze derivanti dalla riscossione di premi di rischio troppo elevati. Oltre a minare la fiducia nel sistema, la riscossione di premi eccessivi è ingiustificata sul piano economico, poiché non corrisponde a un rischio che deve essere finanziato dall'assicuratore. Inoltre, i premi di rischio eccessivi sottraggono alle imprese affiliate, di regola PMI, risorse preziose che potrebbero essere utilizzate a fini produttivi. È pertanto oggettivamente giustificato stabilire un limite massimo ben definito oltre il quale le tariffe non potranno più essere approvate dalla FINMA. Secondo la formulazione scelta questo limite è raggiunto se i premi ammontano al doppio del danno atteso in base alla statistica

sinistri (eventi dannosi effettivi). Questa non va analizzata soltanto periodicamente, ma in modo tale che le tariffe applicate siano il più possibile vicine alla realtà attuale. Questo è l'unico modo per evitare danni alle imprese di assicurazione e agli stipulanti. In particolare non devono essere applicate tariffe tanto sproporzionate da escludere *a priori* qualsiasi rischio finanziario per l'impresa di assicurazione.