



Documentazione per la stampa

Data: 21.06.2013
Embargo: fino all'inizio della conferenza stampa

Linee direttive della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020»

Dettagli e commenti

La presente documentazione illustra le linee direttive della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020», elaborate dal Dipartimento federale dell'interno in adempimento del mandato conferitogli dal Consiglio federale il 21 novembre 2012, data in cui l'Esecutivo, decidendo le grandi linee della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020», lo aveva incaricato di sottoporgli entro la fine di giugno 2013 un documento di discussione che concretizzasse le linee direttive di un progetto che sarà posto in consultazione verso la fine dell'anno.

Indice

1.	Una riforma globale che garantisce il livello delle prestazioni della previdenza professionale	4
1.1.	Di cosa si tratta?.....	4
1.2.	Età di riferimento per il pensionamento: 65 anni, con possibilità di flessibilizzazione individuali e regolamentazioni speciali per determinati gruppi di persone	4
1.3.	Abbassamento dell'aliquota di conversione e misure compensative a breve e a lungo termine.....	5
1.4.	Entrate supplementari per mantenere il livello delle prestazioni.....	6
1.5.	Riepilogo degli argomenti a favore di una riforma equilibrata.....	6
2.	Necessità d'intervento nell'ambito della previdenza per la vecchiaia	6
3.	«Previdenza per la vecchiaia 2020»: una riforma con un approccio globale	7
4.	Linee direttive in materia di pensionamento.....	7
4.1.	Età di riferimento di 65 anni per il pensionamento	7
4.2.	Aumento progressivo dell'età di riferimento delle donne a 65 anni	8
4.3.	Anticipazione del pensionamento nell'AVS.....	8
4.4.	Anticipo del pensionamento nella previdenza professionale	9
4.5.	Rinvio del pensionamento nell'AVS	9
4.6.	Rinvio del pensionamento nella previdenza professionale.....	9
4.7.	Regolamentazione in caso di anticipo della rendita AVS per le persone con redditi modesti e una speranza di vita inferiore	9
4.8.	Incentivi per ritardare il ritiro dalla vita attiva	11
5.	Linee direttive inerenti alla riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP e alle misure compensative per mantenere il livello delle prestazioni.....	11
5.1.	Riduzione progressiva dell'aliquota minima di conversione LPP e intervallo più breve per il suo riesame	11
5.2.	Misure compensative per mantenere il livello delle prestazioni.....	12
5.3.	Misure supplementari per mantenere il livello delle prestazioni della generazione transitoria.....	13
6.	Linee direttive in materia di miglioramento della trasparenza della previdenza professionale	13
6.1.	Equa ripartizione delle eccedenze tra gli assicurati e gli azionisti tramite una quota legale corretta.....	13
6.2.	Informazioni chiare e accessibili agli assicurati.....	13
6.3.	Rendere finalmente trasparenti le spese nascoste di amministrazione e di amministrazione del patrimonio	14
6.4.	Premi di rischio plausibili senza finanziamenti trasversali tra i diversi processi assicurativi.....	14
7.	Linee direttive in materia di prestazioni e contributi	14
7.1.	Adeguamento delle rendite vedovili e per orfani alle attuali esigenze di sicurezza sociale	14

7.2.	Parità di trattamento tra gli indipendenti e i salariati in materia di contributi AVS	15
7.3.	Valutazione dell'opportunità di abbassare la soglia di accesso alla LPP per le persone con redditi bassi o più datori di lavoro.	15
7.4.	Migliore tutela dei disoccupati anziani	15
7.5.	Dati più attendibili per la fissazione del tasso minimo d'interesse	15
8.	Linee direttive relative all'introduzione di un meccanismo d'intervento finanziario nell'AVS.....	16
8.1.	Meccanismo d'intervento in caso di problemi finanziari di natura strutturale	16
9.	Linee direttive relative alla partecipazione finanziaria della Confederazione alle uscite dell'AVS.....	17
10.	Linee direttive relative al finanziamento aggiuntivo in favore dell'AVS per garantire il mantenimento delle prestazioni.....	17
10.1.	Niente aumento degli oneri salariali.....	18
10.2.	Ampia ripartizione degli oneri attraverso un innalzamento dell'IVA.....	18
11.	Ripercussioni finanziarie delle linee direttive	20
11.1.	Per l'AVS.....	20
11.2.	Per la previdenza professionale	21

1. Una riforma globale che garantisce il livello delle prestazioni della previdenza professionale

1.1. Di cosa si tratta?

La riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020» persegue due obiettivi:

- mantenere e garantire il livello delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia (AVS e previdenza professionale obbligatoria);
- adeguare in modo duraturo il finanziamento dell'AVS e della previdenza professionale alla nuova situazione demografica ed economica.

Per raggiungere questi obiettivi, la previdenza per la vecchiaia deve affrontare tre problemi:

- a causa dell'aumento della speranza di vita, le rendite AVS e LPP devono essere versate più a lungo;
- l'evoluzione demografica modifica il rapporto di dipendenza (rapporto tra attivi e pensionati);
- il peggioramento delle prospettive di rendimento degli investimenti e il probabile perdurare del basso livello dei tassi d'interesse causano un deficit di finanziamento delle rendite della previdenza professionale.

Sia il primo che il secondo pilastro hanno pertanto un accresciuto fabbisogno finanziario, che dovrà essere coperto essenzialmente tramite nuove entrate, al fine di garantire le prestazioni degli assicurati già pensionati, ma anche per tutelare i diritti di quelli attivi, che attualmente versano i contributi. L'alternativa a nuove entrate sarebbe una riduzione delle prestazioni o un aumento generalizzato dell'età di pensionamento oltre i 65 anni, una misura, quest'ultima, che oggi difficilmente potrebbe raccogliere la maggioranza dei consensi.

Una riforma simultanea del primo e del secondo pilastro assicura la necessaria trasparenza e permette agli assicurati di vedere quali ripercussioni avrà la riforma nel loro caso e quali misure garantiranno le loro prestazioni.

La riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020» è realistica e non fa promesse che non si possono mantenere. Il sistema previdenziale svizzero è stabile e può dunque adeguarsi all'evoluzione della situazione economica e sociale, come ha sempre fatto anche in passato.

Una riforma globale della previdenza per la vecchiaia permetterebbe inoltre di armonizzare tra loro le prestazioni del primo e del secondo pilastro in modo da mantenerne l'equilibrio. A tal fine giocano un ruolo fondamentale due misure sul fronte delle prestazioni.

1.2. Età di riferimento per il pensionamento: 65 anni, con possibilità di flessibilizzazione individuali e regolamentazioni speciali per determinati gruppi di persone

L'età di pensionamento non sarà aumentata, ma armonizzata a 65 anni per le donne e per gli uomini. Dato che il mercato del lavoro attuale non è disposto ad accogliere un numero elevato di lavoratori anziani, il Consiglio federale ritiene che sarebbe poco responsabile sancire un innalzamento generalizzato dell'età di pensionamento oltre i 65 anni. Intende tuttavia impostare gli incentivi in modo che il maggior numero possibile di persone continui a lavorare fino a questa età, il che tornerà a tutto vantaggio dell'AVS, dato che queste persone continueranno a versare contributi.

Al contempo, il Consiglio federale vuole dare agli assicurati una maggiore libertà di scelta del momento del pensionamento, per tenere conto delle loro esigenze individuali. L'età di 65 anni sancita dalla legge sia per gli uomini che per le donne sarà un'età di riferimento. Al raggiungimento di questa età, chiunque potrà farsi versare le prestazioni legali. Il progetto estende però le attuali possibilità di anticipo e rinvio della rendita AVS. L'anticipo sarà possibile già tre anni prima dell'età

di riferimento, ossia a 62 anni, mentre attualmente il limite massimo è di due anni. Come oggi, la percezione della rendita potrà essere rinviata al massimo di cinque anni. Sarà così finalmente mantenuta la promessa di flessibilizzare l'età di pensionamento.

Il progetto propone di compensare il sacrificio chiesto alle donne con l'aumento dell'età di riferimento attraverso la realizzazione di due rivendicazioni legittimamente avanzate da anni dalle organizzazioni femminili:

- Buona parte dei risparmi così realizzati servirà a finanziare un pensionamento anticipato che tenga conto del fatto che chi è entrato presto nel mondo del lavoro e ha conseguito salari relativamente bassi ha una speranza di vita inferiore rispetto a chi ha avuto opportunità di partenza migliori. Il modello di pensionamento anticipato proposto dal Consiglio federale favorisce in modo mirato e quindi tangibile questo gruppo di persone, che è composto per tre quarti da donne.
- Una serie di misure mirate volte a compensare la riduzione dell'aliquota di conversione permetterà inoltre di migliorare la previdenza professionale delle donne. La deduzione di coordinamento, che stabilisce la soglia a partire dalla quale un reddito è soggetto alla previdenza professionale obbligatoria, sarà ridotta e completamente riveduta. L'attuale deduzione sotto forma di importo fisso penalizza le persone che lavorano a tempo parziale o hanno più datori di lavoro, ossia due categorie composte principalmente da donne. Con la riforma, la nuova deduzione di coordinamento corrisponderà al 25 per cento del salario fino a un reddito di 84 240 franchi. Questa deduzione proporzionale permetterà di migliorare la copertura previdenziale delle persone con redditi modesti.

Al contempo, il Consiglio federale ha incaricato il DFI di studiare insieme al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) delle soluzioni che permettano di assoggettare alla LPP anche le persone con redditi bassi, che attualmente sono escluse dal regime obbligatorio della previdenza professionale.

1.3. Abbassamento dell'aliquota di conversione e misure compensative a breve e a lungo termine

Considerati l'aumento della speranza di vita e il peggioramento della situazione sui mercati finanziari, l'attuale aliquota di conversione del 6,8 per cento è troppo elevata. Il progetto di riforma propone pertanto di ridurla progressivamente al 6,0 per cento a scatti di 0,2 punti percentuali all'anno. La rinuncia a questa misura avrebbe ripercussioni negative non soltanto sulla previdenza degli assicurati giovani, dato che una parte sempre maggiore del reddito degli investimenti dovrebbe essere utilizzata per finanziare le rendite correnti, ma destabilizzerebbe anche le finanze degli istituti di previdenza, aumentando il rischio di coperture insufficienti, che ancora una volta dovrebbero essere colmate dalle persone attive tramite contributi di risanamento.

Poiché l'adeguamento di questo parametro attuariale non deve tradursi in una riduzione delle prestazioni della previdenza professionale, il Consiglio federale propone tre misure per mantenerle al loro livello attuale:

- nuova regolamentazione della deduzione di coordinamento: questa misura permetterà di assicurare una parte maggiore del reddito, il che compenserà in parte gli effetti della riduzione dell'aliquota di conversione e migliorerà in generale la previdenza professionale delle persone che lavorano a tempo parziale o hanno più datori di lavoro.
- Aumento degli accrediti di vecchiaia: un aumento dei contributi è inevitabile, se si vuole mantenere il livello delle prestazioni. I contributi continueranno ad essere scalati in funzione dell'età, ma il Consiglio federale propone di reimpostare gli scatti contributivi in modo da ridurre gli oneri a carico dei lavoratori anziani e dei loro datori di lavoro. Ciò rappresenterà un incentivo a occupare i lavoratori anziani, nel limite del possibile, fino all'età del pensionamento. Per le persone di più di 40 anni, il Consiglio federale propone inoltre un versamento di capitale del Fondo di garanzia che permetta di mantenere il livello delle prestazioni.

- Infine, il processo di risparmio potrebbe eventualmente iniziare prima dei 25 anni: oggi, nella previdenza professionale, le persone di età compresa tra i 18 e i 25 anni sono assicurate unicamente contro i rischi di decesso e di invalidità. Il processo di risparmio per la vecchiaia inizia invece soltanto a 25 anni. Benché i redditi precedenti i 25 anni siano raramente elevati, gli interessi composti versati sull'avere di vecchiaia contribuiscono a migliorare le prestazioni LPP.

1.4. Entrate supplementari per mantenere il livello delle prestazioni

Per mantenere il livello delle prestazioni e garantire in modo duraturo il finanziamento dell'AVS sono indispensabili entrate supplementari. Per questa ragione, il Consiglio federale propone di aumentare l'IVA in due tappe, al massimo di 2 punti percentuali, tenendo conto dell'attuale differenziazione delle aliquote. L'aliquota ridotta per i beni di consumo corrente aumenterà in misura nettamente minore rispetto a quella ordinaria.

Vi sono due argomenti a favore di un innalzamento dell'IVA: in primo luogo si eviterebbe un'ulteriore rincaro del lavoro, dato che già le misure volte a compensare l'abbassamento dell'aliquota di conversione LPP richiederanno un aumento dei contributi; in secondo luogo, anche i pensionati contribuirebbero a garantire il finanziamento dell'AVS, partecipando così alla solidarietà.

1.5. Riepilogo degli argomenti a favore di una riforma equilibrata

Una riforma globale della previdenza professionale permetterebbe di armonizzare in modo ottimale le prestazioni e il finanziamento del primo e del secondo pilastro, senza però mischiare le due assicurazioni. Un innalzamento dell'IVA e un aumento dei contributi saranno indispensabili per mantenere il livello delle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale obbligatoria. Ciò eviterà di penalizzare gli assicurati attraverso una diminuzione dell'importo delle rendite o un aumento generalizzato dell'età di pensionamento. Il progetto permetterebbe inoltre di realizzare l'auspicata flessibilizzazione dell'età di pensionamento mediante misure specifiche destinate a persone con redditi relativamente bassi e una speranza di vita inferiore alla media.

2. Necessità d'intervento nell'ambito della previdenza per la vecchiaia

L'intero sistema della previdenza per la vecchiaia deve affrontare le sfide dell'evoluzione demografica ed economica, le cui ripercussioni, diverse, sull'AVS e sul secondo pilastro sono state illustrate nella documentazione messa a disposizione della stampa il 21 novembre 2012. L'obiettivo della riforma è quello di trovare soluzioni equilibrate e socialmente sostenibili per affrontare l'evoluzione demografica ed economica e garantire sia la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale che l'adeguato mantenimento del livello delle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale obbligatoria. Nell'ambito del secondo pilastro, una condizione indispensabile per l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione è l'attuazione di misure di tipo istituzionale volte a garantire una maggiore trasparenza.

Per quanto concerne gli sviluppi successivi alla presentazione del primo documento di discussione all'attenzione del Consiglio federale, i risultati del 2012 confermano la necessità di agire nell'ambito della previdenza per la vecchiaia: il risultato di ripartizione dell'AVS (differenza tra le uscite e le entrate – senza redditi da investimenti) è leggermente calato rispetto all'anno precedente. Secondo lo scenario medio dell'AVS, il deficit di finanziamento dovuto all'evoluzione demografica ammonterà a 1,2 miliardi di franchi nel 2020 e raggiungerà gli 8,6 miliardi di franchi (nello scenario finanziario del 2011, la stima era di 8,9 miliardi di franchi) nel 2030.

Nella previdenza professionale si osserva un miglioramento della situazione in seguito alla ripresa dei mercati finanziari in atto dalla fine del 2011. Se a quel momento la quota degli istituti di previdenza che presentavano una copertura insufficiente era ancora del 27 per cento circa, alla fine di dicembre 2012, gli istituti in questa situazione erano ormai soltanto il 12 per cento. Bisogna tuttavia considerare che molti istituti non dispongono ancora di sufficienti riserve di fluttuazione e che i tassi d'interesse continuano a essere bassi. Nel 2012, il tasso di copertura medio degli istituti di previdenza con un garanzia dello Stato è sceso all'80,3 per cento, quello degli altri istituti è invece salito al 106,1 per cento. L'evoluzione futura è difficile da prevedere poiché dipenderà, in particolare, da quella dei mercati finanziari. Si può tuttavia presumere che lo scarto rilevato tra i due tipi di istituti si ridurrà, in virtù delle nuove disposizioni legali¹ sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti pubblici (con garanzia dello Stato). La riforma prevede infatti la ricapitalizzazione di questi istituti, per cui il loro grado di copertura medio dovrebbe nettamente migliorare. Ciononostante, l'aliquota minima di conversione del 6,8 per cento attualmente prevista dalla LPP è troppo elevata, soprattutto considerato il persistere del basso livello dei tassi d'interesse.

3. «Previdenza per la vecchiaia 2020»: una riforma con un approccio globale

Le esperienze fatte negli ultimi quindici anni mostrano che, per raccogliere i consensi politici necessari, una riforma della previdenza per la vecchiaia deve essere equilibrata. Sia nel primo che nel secondo pilastro, i progetti che prevedono unicamente misure di risparmio si arenano in Parlamento o al più tardi davanti al Popolo. Una riforma è equilibrata se i correttivi apportati alle prestazioni sono motivabili con argomenti convincenti e accompagnati da misure che ne attenuino in modo mirato le ripercussioni negative dal punto di vista della politica sociale. Implica inoltre che misure materialmente collegate tra loro siano trattate all'interno di un unico progetto. La storia degli ultimi quindici anni insegna che qualsiasi tentativo di trattare oggetti collegati tra loro in revisioni separate è destinato a fallire.

Una riforma globale della previdenza per la vecchiaia garantisce trasparenza e permette di mostrare agli assicurati, e quindi ai votanti, quali sono la posta in gioco, le misure previste e le loro conseguenze. Per gli assicurati è fondamentale avere la certezza che la riforma garantisca la loro previdenza nel suo insieme e non soltanto le prestazioni del primo o del secondo pilastro. Devono inoltre poter contare sul fatto che il previsto adeguamento delle rendite vedovili e l'abbassamento dell'aliquota di conversione non intaccheranno le rendite correnti, che gli adeguamenti siano accompagnati da una regolamentazione transitoria e che l'aumento dell'età di riferimento non comprometterà a breve termine i piani previdenziali.

Una risposta globale alle sfide che si profilano all'orizzonte e la certezza che i diritti acquisiti siano garantiti sono i presupposti indispensabili affinché la riforma venga accolta.

4. Linee direttive in materia di pensionamento

4.1. Età di riferimento di 65 anni per il pensionamento

L'età di riferimento per il pensionamento sarà fissata a 65 anni sia per le donne che per gli uomini nel primo e nel secondo pilastro. Attualmente, nell'AVS l'età ordinaria di pensionamento è di 64 anni per le donne e di 65 anni per gli uomini.² Gli stessi limiti d'età valgono anche per la previdenza professionale, ma gli istituti di previdenza possono stabilire altrimenti nei loro regolamenti. L'anticipo della rendita è possibile a partire dai 62 anni per le donne e dai 63 anni per gli uomini nell'AVS, mentre nella previdenza professionale alcuni istituti di previdenza prevedono la

¹Modifica della LPP del 17 dicembre 2010.

² L'età di pensionamento delle donne è stata aumentata da 62 a 63 anni nel 2011 e da 63 a 64 anni nel 2005.

possibilità di andare in pensione già a partire dai 58 anni.³ Il pensionamento a un'età inferiore è ammesso in caso di ristrutturazione aziendale o per motivi di pubblica sicurezza. La rendita può essere rinviata al massimo fino ai 70 anni sia nell'AVS che nella LPP e il processo di risparmio deve inderogabilmente terminare entro i 70 anni. La LPP non prevede però l'obbligo di offrire possibilità di pensionamento flessibile e di rinvio della rendita.

Le disposizioni legali dell'AVS e della PP regolamentano il momento dell'erogazione delle prestazioni di vecchiaia, che tuttavia non coincide sempre con l'età di pensionamento effettiva (uscita definitiva dal mercato del lavoro).⁴ Vi è pertanto una discrepanza tra le disposizioni legali e l'età media di uscita dal mercato del lavoro, che si situa al di sotto dell'età ordinaria di pensionamento, vale a dire a 64,1 anni per gli uomini e a 62,6 anni per le donne.

Il Consiglio federale auspica che il maggior numero possibile di persone continui a lavorare fino all'età di riferimento di 65 anni. Per questa ragione, intende dare agli assicurati la possibilità di scegliere con maggiore flessibilità il momento in cui uscire dal mercato del lavoro. A tal fine, l'attuale regolamentazione va adeguata in modo da meglio rispondere alle esigenze individuali dei lavoratori anziani e alle tendenze in atto sul mercato del lavoro (tempo parziale, impieghi presso più datori di lavoro, passaggio graduale al pensionamento). Occorre pertanto che il passaggio graduale al pensionamento, un'opzione offerta da numerosi istituti di previdenza professionale, sia reso possibile sia nell'AVS che nella LPP e che tutte le relative disposizioni vengano coordinate tra loro. Questo significa che gli istituti di previdenza dovranno contemplare nei loro regolamenti possibilità di pensionamento flessibile (anticipo e rinvio) almeno pari a quelle dell'AVS. La flessibilizzazione si fonderà su principi attuariali sia nell'AVS che nella PP.

4.2. Aumento progressivo dell'età di riferimento delle donne a 65 anni

La riforma prevede un progressivo innalzamento dell'età di riferimento delle donne da 64 a 65 anni, attuabile mediante disposizioni transitorie che stabiliscano un aumento del limite di età di due mesi all'anno per sei anni a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della revisione. Al termine del periodo di transizione, l'età di riferimento sarà di 65 anni sia per le donne che per gli uomini. Questo cambiamento verrà introdotto parallelamente nella LAVS, nella LPP e nelle leggi connesse.

4.3. Anticipazione del pensionamento nell'AVS

Secondo il progetto di riforma, gli uomini e le donne potranno anticipare la riscossione della rendita fino a un massimo di tre anni, ossia un anno in più rispetto a oggi. Sarà inoltre introdotta la possibilità di anticipare parzialmente la rendita AVS. Le persone che opteranno per il pensionamento anticipato potranno così scegliere liberamente in che misura percepire la rendita e continuare parallelamente a lavorare, rinviando a più tardi la riscossione della parte di rendita rimanente.

L'anticipo di una parte della rendita comporterà una riduzione dell'importo della medesima secondo principi attuariali, come accade già oggi in caso di anticipo della totalità della rendita, cosicché il totale delle rendite versate all'assicurato sarà identico sia in caso di anticipo che in caso di riscossione a partire dall'età di riferimento. L'applicazione di regole attuariali garantisce il rispetto del principio di neutralità dei costi.

³ Art. 1/cpv. 1 OPP2. Questo limite inferiore è stato fissato in occasione della 1ª revisione LPP.

⁴ L'esame della problematica del pensionamento (v. M. Kolly, Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung [analisi statistiche], in: *Soziale Sicherheit* 11/12, 2012) evidenzia contraddizioni tra i bisogni futuri del mercato del lavoro e le reali possibilità d'impiego per le persone anziane: se da un lato si profila una carenza di manodopera, dall'altro le imprese svizzere ammettono che i lavoratori anziani sono l'ultima soluzione a cui ricorrerebbero. Del resto, le imprese non investono abbastanza in una politica del personale che promuova l'impiego di lavoratori anziani.

4.4. Anticipo del pensionamento nella previdenza professionale

I principi validi per l'AVS saranno applicati anche alla previdenza professionale. L'anticipo completo comporterà tuttavia la cessazione dell'attività presso il datore di lavoro il cui istituto di previdenza versa la rendita anticipata, il che non impedirà però la prosecuzione dell'attività lucrativa presso un altro datore di lavoro. In caso di pensionamento parziale, l'assicurato dovrà ridurre il suo grado d'occupazione. Come nell'AVS, la percezione della rendita anticipata rispetto all'età di riferimento di 65 anni comporterà una riduzione della medesima in base a principi attuariali.

Al fine di ritardare l'uscita dal mercato del lavoro, l'età minima di pensionamento della previdenza professionale sarà aumentata da 58 a 62 anni. Le eccezioni vigenti in caso di ristrutturazione aziendale o per motivi di pubblica sicurezza saranno mantenute. Nell'ottica della flessibilizzazione dell'età di pensionamento appare inoltre giustificata una nuova eccezione per i pensionamenti finanziati su base collettiva (per esempio in virtù di un CCL più esteso o di un regolamento di cui beneficiano tutti i dipendenti di un'impresa). L'aumento dell'età minima da 58 a 62 nella LPP non ha infatti lo scopo di rimettere in discussione le regolamentazioni collettive già esistenti in materia di pensionamento flessibile, come ad esempio quella del settore della costruzione (prepensionamento a partire dai 60 anni).

Attualmente, circa il 60 per cento degli assicurati è soggetto a regolamenti previdenziali che permettono di andare in pensione a partire dai 58 anni. La maggior parte degli altri regolamenti prevede un'età minima di 59 o 60 anni. L'OPP 2 autorizza gli istituti di previdenza a contemplare nei loro regolamenti un prefinanziamento individuale del pensionamento anticipato. Il problema è che, poiché le prestazioni non possono superare il 105 per cento dell'obiettivo di prestazioni regolamentare, gli assicurati possono subire perdite notevoli se, contrariamente a quanto avevano previsto, decidono di non andare in pensione anticipatamente. Questa regolamentazione rappresenta dunque un incentivo al pensionamento anticipato. Questo tipo di incentivi è controproducente, poiché il prefinanziamento del pensionamento anticipato permette di beneficiare di agevolazioni fiscali. L'innalzamento dell'età minima da 58 a 62 anni dovrebbe contribuire a far aumentare l'età minima di uscita dal mercato del lavoro.

4.5. Rinvio del pensionamento nell'AVS

L'attuale regolamentazione sul rinvio della rendita oltre i 65 anni (al massimo fino a 70 anni) sarà mantenuta. Una novità sarà la possibilità di rinviare solo parzialmente la percezione della rendita. Le persone che opteranno per il rinvio potranno dunque scegliere liberamente in che misura percepire la rendita e continuare parallelamente a lavorare, rinviando la percezione della parte di rendita rimanente. La rendita rinviata sarà, come già oggi, aumentata secondo principi attuariali e il suo importo potrà, in tal caso, superare quello massimo della rendita ordinaria.

4.6. Rinvio del pensionamento nella previdenza professionale

Le possibilità di rinvio saranno adeguate, nel regime obbligatorio, in funzione della regolamentazione dell'AVS. Per motivi fiscali, i criteri saranno tuttavia più restrittivi e il rinvio sarà subordinato al proseguimento di un'attività lucrativa. In caso di rinvio non vi sarà l'obbligo legale di continuare a pagare contributi per non dissuadere i datori di lavoro dall'impiegare persone anziane. Gli organi paritetici degli istituti di previdenza resteranno liberi di prevedere o no nei loro regolamenti la possibilità di versare contributi. Il rinvio avrà per conseguenza un aumento attuariale dell'importo della rendita.

4.7. Regolamentazione in caso di anticipo della rendita AVS per le persone con redditi modesti e una speranza di vita inferiore

Le persone che cominciano a lavorare in giovane età sono spesso anche quelle che svolgono mestieri logoranti, ricevono salari modesti ed hanno una speranza di vita inferiore alla media della

popolazione.⁵ A causa della riduzione attuariale della rendita, un pensionamento anticipato è per loro praticamente impensabile. Questa ingiustizia del sistema previdenziale va eliminata. Il progetto di riforma propone di attenuare la riduzione della rendita per queste persone (tre quarti delle quali sono donne) mediante il computo nel calcolo della rendita dei contributi versati in gioventù.

Per aver diritto a questo trattamento privilegiato in caso di riscossione anticipata della rendita AVS, si dovranno soddisfare le condizioni seguenti:

- aver versato contributi AVS tra i 18 e i 21 anni (a condizione che questi periodi non siano stati utilizzati per colmare eventuali lacune contributive);
- aver lavorato nel corso dei dieci anni precedenti il pensionamento e versato contributi AVS nel medesimo periodo;
- aver conseguito, durante cinque di questi dieci anni, un reddito annuo medio di almeno 20 000 franchi e di al massimo 60 000;
- non presentare una differenza di reddito superiore a 1,5 volte tra i dieci migliori anni di contribuzione AVS e i dieci anni precedenti il pensionamento;
- avere un partner o un coniuge il cui reddito non supera il doppio del proprio reddito, per evitare di far beneficiare della regolamentazione speciale anche persone che, pur avendo un reddito modesto, vivono in un economia domestica che gode di una buona situazione finanziaria.

Il numero di anni di gioventù computati dipenderà dal reddito medio precedente il pensionamento.

Variante 1 Soglia 50 000	Variante 2 Soglia 60 000	Numero massimo di anni di gioventù computabili
20 000 - 30 000	20 000 - 40 000	3 (36 mesi di contribuzione)
30 000 - 40 000	40 000 - 50 000	2 (24 mesi di contribuzione)
40 000 - 50 000	50 000 - 60 000	1 (12 mesi di contribuzione)

La regolamentazione proposta produce due effetti:

- Compensa la riduzione della rendita dovuta agli anni di contribuzione mancanti in caso di pensionamento anticipato. La riduzione attuariale ordinaria per anno di contribuzione mancante è del 2,27 per cento (100 % diviso per 44). In futuro, i contributi versati negli anni di gioventù sarebbero presi in considerazione.
- Tiene conto della speranza di vita di questo gruppo di persone, che è inferiore alla media di tutti gli assicurati. Dato che ricevono la rendita per un periodo più breve, la riduzione attuariale è minore. Ne risulta una compensazione di un anno e mezzo.

I tassi di riduzione attuariale applicati in virtù della regolamentazione speciale sono i seguenti:⁶ in caso di riscossione della rendite prima dei 65 anni.

Inizio del versamento della rendita	Tasso di riduzione			
	Numero di anni di gioventù			Senza anni di gioventù
	1	2	3	0
62 anni	10,7 %	8,6 %	6,4 %	18,1 %
63 anni	4,4 %	2,2 %	2,2 %	12,5 %
64 anni	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,5 %

⁵ P. Wanner, *Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005*, rapporto di ricerca n° 10/12, 2012 (in francese, con riassunto in italiano).

⁶ I tassi saranno adeguati all'evoluzione della speranza di vita nel 2020.

4.8. Incentivi per ritardare il ritiro dalla vita attiva

Negli ultimi anni, nell'ambito della previdenza professionale sono stati introdotti diversi miglioramenti per creare condizioni favorevoli al proseguimento dell'attività lucrativa dei lavoratori anziani. Le misure inerenti al pensionamento presentate nelle sezioni precedenti contribuiranno anch'esse a ritardare il ritiro degli assicurati dal mercato del lavoro. Col tempo, infatti, l'innalzamento dell'età di riferimento delle donne a 65 anni nell'AVS e dell'età minima di pensionamento da 58 a 62 anni nella previdenza professionale faranno aumentare l'età media di uscita dal mercato del lavoro. Anche la flessibilizzazione dell'età di pensionamento dovrebbe contribuire a rafforzare questo effetto, in quanto le modifiche proposte permettono di meglio conciliare il pensionamento e il proseguimento dell'attività lavorativa nella fascia d'età compresa tra i 62 e i 70 anni. Per il resto, la possibilità di aumentare la rendita AVS mediante il computo dei contributi versati dopo i 65 anni rappresenta un ulteriore incentivo a prolungare la permanenza nel mondo del lavoro.

5. Linee direttive inerenti alla riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP e alle misure compensative per mantenere il livello delle prestazioni

I due parametri fondamentali per la fissazione dell'aliquota di conversione sono la speranza di vita e il tasso d'interesse tecnico. La determinazione di questi parametri presenta determinate difficoltà obiettive, dovute in particolare ai dati statistici e finanziari da considerare o alle previsioni necessarie.

Gli istituti di previdenza determinano la speranza di vita sulla base di tavole di mortalità elaborate da imprese private, accessibili 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 la possibilità di elaborare basi attuariali mirate. L'appropriatezza di tali basi ai fini della determinazione dell'aliquota minima di conversione sarà oggetto di un'analisi specifica. Si tratta di rispondere a una richiesta frequente e di garantire che queste basi costituiscano effettivamente il materiale statistico più adatto per affrontare il problema. Questa misura permetterà di aumentare la trasparenza.

5.1. Riduzione progressiva dell'aliquota minima di conversione LPP e intervallo più breve per il suo riesame

Nel corso degli ultimi dieci anni, gli istituti di previdenza che hanno adottato una strategia d'investimento piuttosto conservativa non sono riusciti a raggiungere il rendimento richiesto dall'aliquota di conversione attualmente vigente (6,8 %). Dato che il livello dei tassi d'interesse resta molto basso, tale rendimento può essere ottenuto, perlomeno a breve termine, soltanto in circostanze molto favorevoli. Per quanto concerne i rendimenti raggiungibili a medio e lungo termine regna l'incertezza, ragion per cui bisogna fondarsi su ipotesi.

Si suppone che a medio e lungo termine gli istituti di previdenza riusciranno a ottenere rendimenti degli investimenti tra il 3,5 e il 4 per cento. Partendo da questa ipotesi, è proposta un'aliquota minima di conversione LPP del 6,0 per cento, un valore che include anche un margine sul tasso tecnico, necessario per costituire accantonamenti tecnici e per finanziare le spese amministrative legate al versamento delle rendite. L'aliquota del 6 per cento è conforme sia alle basi attuariali utilizzate che alle raccomandazioni della Camera svizzera degli esperti di casse pensioni.

Per tenere adeguatamente conto della situazione degli istituti di previdenza e al contempo permettere alle misure compensative di produrre i loro effetti, la riduzione dell'aliquota dal 6,8 al 6,0 per cento avverrà progressivamente, mediante una riduzione di 0,2 punti percentuali all'anno a partire dall'entrata in vigore della riforma.

Dato il grado d'incertezza relativamente elevato delle ipotesi sottostanti, in particolare per ciò che concerne l'evoluzione dei tassi d'interesse, il Consiglio federale dovrebbe rivalutare l'aliquota di conversione a intervalli più brevi. Attualmente, esso deve sottoporre ogni dieci anni al Parlamento un rapporto per determinare l'aliquota di conversione per gli anni successivi. Questo intervallo sarà ridotto a cinque anni.

5.2. Misure compensative per mantenere il livello delle prestazioni

Per garantire il livello delle prestazioni LPP sono necessarie misure compensative, altrimenti l'abbassamento dell'aliquota minima di conversione al 6,0 per cento comporterebbe una riduzione delle prestazioni di circa il 12 per cento. Questa compensazione avverrà tramite un rafforzamento del processo di risparmio:

- **Nuova regolamentazione della deduzione di coordinamento:** attualmente, la deduzione corrisponde a 7/8 della rendita di vecchiaia massima (2013: 24 570 franchi). In futuro essa corrisponderebbe al 25 per cento del salario annuo AVS. Questa nuova regola produce due effetti: da una parte riduce l'importo della deduzione di coordinamento, che ammonterebbe al massimo a 21 060 franchi per il guadagno massimo assicurato LPP di 84 240 franchi, dall'altra, migliora la copertura previdenziale delle persone che lavorano a tempo parziale o hanno più datori di lavoro.
- **Valutazione della possibilità di avviare il processo di risparmio prima dei 25 anni:** se a breve termine questa misura non basta a compensare la riduzione dell'aliquota di conversione, a lungo termine permette invece, per effetto degli interessi composti, di aumentare sensibilmente l'aver di vecchiaia a costi relativamente contenuti.
- **Aumento degli accrediti di vecchiaia:** contemporaneamente all'aumento degli accrediti di vecchiaia è prevista la soppressione di uno degli attuali scatti contributivi. Nella nuova scala, l'aliquota contributiva della fascia di età a partire dai 55 anni è allineata su quella della fascia compresa tra 45 e 54 anni, il che dovrebbe favorire l'impiego dei lavoratori anziani.⁷

Età	Accrediti di vecchiaia attuali in %	Nuovi accrediti di vecchiaia in %
25-34	7,0 %	7,0 %
35-44	10,0 %	11,5 %
45-54	15,0 %	17,5 %
da 55	18,0 %	17,5 %

Le misure compensative a lungo termine comporteranno un aumento dei contributi salariali. Per quanto concerne gli oneri supplementari, occorre però far notare che l'abbassamento dell'aliquota minima di conversione interesserà soprattutto gli istituti di previdenza che attuano il regime obbligatorio LPP, i quali non hanno il diritto di ridurre le loro prestazioni al di sotto del minimo legale nemmeno se presentano una copertura insufficiente. Pertanto, anche se la riduzione dell'aliquota di conversione fosse rifiutata, in caso gli assicurati di tali istituti dovrebbero comunque sostenere oneri supplementari, tuttavia non sotto forma di contributi compensativi, bensì di una remunerazione troppo bassa degli averi degli assicurati attivi, di premi di rischio troppo elevati oppure di contributi di risanamento destinati a riassorbire gli scoperti. Gli organi supremi degli istituti di previdenza hanno la facoltà di decretare tali contributi e misure di finanziamento trasversale. Tuttavia, un tale «finanziamento» della previdenza professionale non soltanto è poco

⁷ D'altro canto, la conseguenza della riduzione degli accrediti di vecchiaia per le persone di età superiore ai 54 anni è che i contributi non saranno più sufficienti a mantenere il livello delle prestazioni. Questo compito spetterà alle misure previste per la generazione transitoria.

trasparente, ma è anche problematico sotto il profilo sociale: in caso di cambiamento del datore di lavoro, infatti, i contributi di risanamento e i premi di rischio non possono essere trasferiti al nuovo istituto di previdenza con la prestazione di libero passaggio, il che si traduce in una riduzione delle prestazioni. Un avere di vecchiaia più elevato, può invece essere trasferito.

5.3. Misure supplementari per mantenere il livello delle prestazioni della generazione transitoria

Dato la nuova riforma prevede una riduzione dell'aliquota di conversione più rapida di quella della 1a revisione LPP, le misure a lungo termine non basteranno per compensare le conseguenze negative di questa diminuzione per le persone che avranno passato i 40 anni al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge (generazione transitoria). Occorrono pertanto misure per garantire il livello delle prestazioni minime LPP anche per queste persone. Ciò significa che al momento in cui inizieranno a percepire la rendita, il loro avere di vecchiaia sarà aumentato attraverso un versamento unico tale da mantenere il valore nominale della rendita attuale anche con la nuova aliquota di conversione. Questo versamento unico sarà effettuato dal Fondo di garanzia LPP.

6. Linee direttive in materia di miglioramento della trasparenza della previdenza professionale

6.1. Equa ripartizione delle eccedenze tra gli assicurati e gli azionisti tramite una quota legale corretta

L'articolo 37 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) attribuisce agli istituti di previdenza una quota del 90 per cento della partecipazione alle eccedenze versata dall'assicuratore sui proventi delle sue attività nell'ambito della previdenza professionale (quota legale). Il diritto vigente si fonda sul metodo netto per gli anni «normali», ma l'elemento decisivo affinché gli assicurati accettino questa regolamentazione dovrebbe essere non tanto il metodo applicato quanto l'equità della ripartizione degli utili tra gli assicurati degli istituti di previdenza affiliati e gli azionisti dell'assicuratore, che forniscono una parte considerevole del capitale sociale. È dunque opportuno mantenere il metodo attuale per calcolare la quota legale, ma di rivalutare attentamente l'ammontare di quest'ultima, incarico che è stato affidato a un perito esterno. A questo proposito, i requisiti di solvibilità dovranno essere considerati allo stesso modo delle differenze di rendimento tra l'assicurazione completa e le riassicurazioni parziali.

6.2. Informazioni chiare e accessibili agli assicurati

La FINMA pubblica annualmente, nell'ambito della sua politica d'informazione, un rapporto sulle contabilità separate, che rende accessibili agli ambienti interessati i risultati dei conti d'esercizio degli assicuratori-vita nell'ambito della previdenza professionale. Questa pubblicazione ha una forte risonanza e si è dimostrata un ottimo strumento. Circostanziata e informativa, essa può tuttavia dar adito a interpretazioni errate da parte del pubblico a causa della sua complessità. Questo problema potrebbe essere in parte risolto semplificando la presentazione o formulando meglio i messaggi veicolati. Al contempo occorre garantire che ovunque sussistono rapporti analoghi nell'ambito degli istituti autonomi (ossia anche in quello degli istituti di previdenza che affiliano più datori di lavoro) vengano adottate misure analoghe. Pertanto occorrerà anche valutare se e come adeguare il rapporto d'attività della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale per conformarlo alla summenzionata pubblicazione della FINMA.

6.3. Rendere finalmente trasparenti le spese nascoste di amministrazione e di amministrazione del patrimonio

Per principio, le spese di amministrazione e di amministrazione del patrimonio dovrebbero essere trasparenti in tutto il mercato. Due rapporti di ricerca hanno posto le basi necessarie per il settore degli istituti autonomi.⁸ Basi analoghe dovrebbero essere fornite per l'assicurazione-vita collettiva nella previdenza professionale in modo da poter elaborare misure concrete per aumentare la trasparenza delle spese.

6.4. Premi di rischio plausibili senza finanziamenti trasversali tra i diversi processi assicurativi

Nel processo di rischio, la quota dei danni è stata in media del 57 per cento negli ultimi sette anni, il che si è tradotto in un saldo positivo medio di 1,3 miliardi di franchi. Una parte considerevole di questo saldo è stata riversata nel processo di risparmio. Un tale finanziamento trasversale è poco trasparente e dovrebbe ormai essere per principio vietato.

7. Linee direttive in materia di prestazioni e contributi

7.1. Adeguamento delle rendite vedovili e per orfani alle attuali esigenze di sicurezza sociale

Considerati i cambiamenti sociali avvenuti, la protezione sociale dei superstiti deve essere reimpostata adottando le misure seguenti:

- **Soppressione del diritto alla rendita per vedove per le donne senza figli.** Questa misura concerne le vedove sposate e quelle divorziate, che attualmente hanno diritto a una rendita per vedove a partire da una certa età (45 anni) e durata del matrimonio (cinque anni per le vedove e dieci per le vedove divorziate). La soppressione del diritto è giustificata dal fatto che la ripresa o l'aumento dell'attività lucrativa per questa categoria di persone è esigibile, dato che non devono svolgere compiti educativi. Ciononostante, in considerazione delle difficoltà di reintegrazione sul mercato del lavoro dovute all'età, sono necessarie disposizioni transitorie di lunga durata per evitare effetti soglia e mantenere la protezione sociale delle persone vedove anziane.
- Per le **persone vedove con figli**, le condizioni di diritto attuali saranno mantenute, ma la rendita per vedove e vedovi sarà ridotta dall'80 al 60% della rendita di vecchiaia. Affinché le economie domestiche con figli continuino comunque a disporre di un reddito sostitutivo adeguato, è al contempo proposto un aumento del 10 per cento della rendita per orfani, che passerà così dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia. Questa soluzione ha il vantaggio di garantire un reddito adeguato all'economia domestica fino alla maggiore età dei figli o alla fine della loro formazione professionale. Nel caso delle famiglie con più figli, la riduzione della rendita per vedove e per vedovi sarà dunque pienamente compensata dall'aumento delle rendite per orfani. La protezione sociale sarà così focalizzata sul periodo di educazione dei figli, pur garantendo un sostegno finanziario alle vedove anche oltre il 18° anno del figlio più giovane, onde evitare che si ritrovino in condizioni di precarietà, ma senza disincentivarle a integrarsi o reintegrarsi nel mondo del lavoro. L'adeguamento delle rendite per superstiti non concernerà le rendite correnti.

⁸ UFAS (2011), Frais de gestion de la fortune dans le 2e pilier, rapporto di ricerca n. 3/11 (con riassunto in italiano) e UFAS (2011), Les coûts administratifs du 2e pilier au sein des entreprises et des institutions de prévoyance, rapporto di ricerca n. 4/11 (con riassunto in italiano).

7.2. Parità di trattamento tra gli indipendenti e i salariati in materia di contributi AVS

Attualmente, le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente sono privilegiate per il pagamento dei contributi AVS. A parità di reddito, infatti beneficiano di un tasso di contribuzione del 7,8 per cento contro l'8,4 per cento dei salariati. I tassi di contribuzione per l'AI (1,4 %) e le IPG (0,5 %) sono invece identici. Oltretutto, diversamente dai salariati, gli indipendenti il cui reddito si situa tra 9400 e 56 200 franchi all'anno beneficiano di una riduzione progressiva del tasso di contribuzione (tavola scalare) non soltanto nell'AVS, ma anche nell'AI e nelle IPG. Questi privilegi, storicamente motivati dalla bassa protezione sociale degli indipendenti, non sono più giustificati ai giorni nostri. Per questa ragione si propone di allineare il tasso di contribuzione degli indipendenti su quello vigente per i salariati, ossia l'8,4 per cento e di abolire la tavola scalare, in modo da parificare il trattamento tra le due categorie di lavoratori.

7.3. Valutazione dell'opportunità di abbassare la soglia di accesso alla LPP per le persone con redditi bassi o più datori di lavoro.

Per migliorare la previdenza professionale delle persone con redditi bassi o più datori di lavoro oppure occupate a tempo parziale il progetto di riforma propone di valutare l'opportunità di adeguare la legislazione vigente. Un'opzione potrebbe consistere nella riduzione della soglia d'accesso fissa, per farla corrispondere, per esempio, alla metà della rendita massima AVS, ossia a 14 040 franchi di salario annuo (invece dell'attuale 75 % della rendita massima, vale a dire 21 060 franchi). L'attuale regolamentazione esclude dalla previdenza professionale tutte le persone il cui reddito annuo presso un medesimo datore di lavoro è inferiore a 21 060 franchi, anche nel caso in cui il cumulo dei redditi di diverse attività lucrative permetterebbe di raggiungere questo limite di reddito. Le conseguenze di una tale modifica andranno tuttavia valutate in modo approfondito nel progetto destinato alla consultazione.

7.4. Migliore tutela dei disoccupati anziani

Oggi, nella previdenza professionale, i disoccupati sono assicurati obbligatoriamente soltanto contro i rischi di decesso e di invalidità. Poiché non è prevista alcuna copertura obbligatoria per la vecchiaia (che darebbe diritto al versamento di prestazioni LPP sotto forma di rendita), queste persone devono depositare il loro avere di vecchiaia presso un istituto di libero passaggio, a meno di poter restare affiliate presso il loro vecchio istituto di previdenza o l'istituto collettore tramite l'assicurazione facoltativa (art. 47 LPP). Tuttavia sono pochissimi gli istituti che prevedono la possibilità di mantenere la copertura assicurativa. Inoltre, le autorità fiscali limitano a due anni la durata dell'assicurazione facoltativa. Pertanto, accade spesso che disoccupati anziani ricevano soltanto un capitale di libero passaggio e non una rendita quando raggiungono l'età del pensionamento.

Per garantire ai disoccupati anziani la possibilità di ricevere le prestazioni anche sotto forma di rendita, la regolamentazione della LPP relativa all'assicurazione facoltativa dovrà menzionare esplicitamente che i lavoratori anziani possono mantenere la loro previdenza per la vecchiaia fino all'età di 65 anni. Inoltre all'istituto collettore sarà attribuito il nuovo compito di accogliere le prestazioni di libero passaggio di queste persone e di versare loro una rendita quando avranno aggiunto l'età minima regolamentare di pensionamento.

Si dovrà inoltre valutare l'opportunità di estendere l'assicurazione obbligatoria LPP dell'assicurazione contro la disoccupazione anche alla previdenza per la vecchiaia (in aggiunta alla copertura contro i rischi di decesso e d'invalidità). Una tale estensione sarebbe indicata, poiché sono pochissimi gli istituti che offrono la possibilità dell'assicurazione facoltativa.

7.5. Dati più attendibili per la fissazione del tasso minimo d'interesse

Attualmente, il Consiglio federale fissa il tasso minimo d'interesse accreditato sugli averi di vecchiaia ex ante, ossia verso la fine dell'autunno per l'anno seguente. L'interesse è sempre

accreditato alla fine dell'anno in questione. Per questa ragione, tra il momento in cui il tasso è fissato e quello in cui è applicato trascorrono circa 14 mesi. Può così accadere che alla fine il tasso non corrisponda all'evoluzione del mercato, specialmente negli anni di grande volatilità. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFI di valutare il passaggio al sistema di fissazione ex post del tasso minimo d'interesse. In questo sistema, il tasso sarebbe fissato poco prima della fine dell'anno, tenendo conto dei rendimenti effettivamente realizzati, e applicato per la remunerazione degli averi di vecchiaia per quel medesimo anno.

8. Linee direttive relative all'introduzione di un meccanismo d'intervento finanziario nell'AVS

Il meccanismo d'intervento finanziario proposto dalla riforma prevede due soglie d'intervento: la prima comporta un intervento politico del Consiglio federale, mentre la seconda attiva misure automatiche volte a stabilizzare il Fondo di compensazione AVS nell'attesa delle misure di risanamento adottate nel quadro del processo legislativo innescato dalla prima soglia.

Secondo la regolamentazione in vigore, il Fondo di compensazione AVS non deve, di regola, scendere al di sotto dell'importo delle uscite di un anno. Un grado di copertura inferiore non è escluso, ma deve rappresentare l'eccezione.⁹ Il progetto propone pertanto di fissare la soglia d'intervento legale al 70 per cento delle uscite di un anno, una soglia che garantisce riserve di sicurezza sufficienti, tenuto conto del rischio di erosione, e che al contempo concede al legislatore il tempo necessario per adottare misure in grado di ristabilire l'equilibrio finanziario dell'AVS.

8.1. Meccanismo d'intervento in caso di problemi finanziari di natura strutturale

I valori di riferimento utilizzati devono essere il livello del conto capitale e l'evoluzione del deficit di ripartizione. Il ricorso a uno solo di questi criteri quale valore di riferimento sarebbe inadeguato, poiché sia l'uno che l'altro, presi isolatamente, possono essere influenzati da fattori eccezionali esogeni. Per questo motivo è previsto l'utilizzo di entrambi i valori di riferimento, affinché siano adottate misure d'intervento solo qualora dovessero sorgere gravi problemi di natura strutturale.

La prima soglia d'intervento è raggiunta quando si prevede che uno dei tre anni seguenti il Fondo di compensazione scenderà al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno. Questa fase «politica» obbliga il Consiglio federale a presentare misure di risanamento per ristabilire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione e permette di reagire con sufficiente anticipo al momento in cui sono prevedibili problemi finanziari.

La seconda soglia d'intervento è raggiunta quando il Fondo di compensazione scende effettivamente al di sotto del 70 per cento delle uscite di un anno e il deficit di ripartizione dell'AVS è superiore al 3 per cento delle uscite annue per due anni consecutivi. Questa soglia lascia tempo a sufficienza per adottare le misure necessarie al risanamento dell'AVS e permette di mantenere il Fondo AVS a un livello ottimale.

Nel caso in cui sia raggiunta la seconda soglia, per stabilizzare la situazione finanziaria del Fondo il Consiglio federale deve aumentare il tasso di contribuzione AVS di 1 punto percentuale al massimo e modificare l'adeguamento delle rendite AVS all'evoluzione dei prezzi e dei salari (indice misto), intervenendo così in modo equilibrato sia sulle uscite che sulle entrate.

Tuttavia, le rendite AVS non potranno scendere al di sotto del 95 per cento dell'importo calcolato applicando l'adeguamento in base all'indice misto (livello di riferimento). Inoltre, dovranno essere adeguate all'evoluzione dei prezzi al più tardi dopo cinque anni. Affinché le misure automatiche

⁹ Dall'entrata in vigore di questa disposizione legale, nel 1969, il livello del fondo ha soddisfatto questo requisito soltanto fino al 1977, dal 1991 al 1994 e a partire dal 2006.

non vadano oltre il necessario, il Consiglio federale dovrà avere la possibilità di optare per un aumento più moderato del tasso di contribuzione.

Le misure saranno revocate al più tardi al momento in cui il Fondo di compensazione AVS avrà di nuovo raggiunto la soglia del 70 per cento.

9. Linee direttive relative alla partecipazione finanziaria della Confederazione alle uscite dell'AVS

Il contributo della Confederazione al finanziamento dell'AVS ammonta a un tasso fisso del 19,55 per cento delle uscite dell'assicurazione, che nel 2012 è risultato pari a 7,6 miliardi di franchi. Il contributo federale è finanziato, tra l'altro, dalla quota del 17 per cento sugli introiti del punto percentuale IVA spettante attualmente alla Confederazione (460 mio. fr. nel 2012). Per il finanziamento dell'AVS, dell'AI e delle prestazioni complementari (le cui uscite ammontavano complessivamente a 12,6 miliardi di franchi nel 2012¹⁰), la Confederazione impiega anche gli introiti delle imposte sull'alcol e sul tabacco (2,7 miliardi di franchi nel 2012). Il resto è finanziato tramite le risorse generali.

Dato che il contributo federale è fissato in percentuale delle uscite dell'AVS e che queste aumentano in funzione dell'evoluzione demografica, le uscite dell'AVS aumentano più rapidamente delle entrate della Confederazione. Questo sistema di finanziamento è contraddittorio, poiché se da una parte garantisce all'AVS una fonte di finanziamento indipendente dalla situazione congiunturale, dall'altra genera un onere crescente per le finanze federali. Oltretutto, le uscite dell'AVS non sono soggette al freno all'indebitamento, contrariamente alla partecipazione finanziaria della Confederazione, il che col tempo, tenuto conto dell'evoluzione demografica, ridurrà il margine di manovra della Confederazione nel finanziamento dei suoi altri compiti. Nel 2004, nel quadro della verifica dei compiti della Confederazione, il Consiglio federale si è espresso in favore di un riesame del contributo della Confederazione alle uscite dell'AVS.

Nell'AI, la regolamentazione relativa alla partecipazione della Confederazione (37,7 % delle uscite) è stata modificata nel senso di una separazione del contributo dall'andamento delle uscite nel quadro del primo pacchetto di misure della 6a revisione AI, per permettere all'assicurazione di beneficiare interamente dei risparmi realizzati. Pertanto, a partire dal 2014, l'andamento degli introiti dell'IVA servirà da base per il calcolo del contributo a carico della Confederazione.

La soluzione proposta per risolvere il conflitto d'interessi tra le finanze dell'AVS e quelle della Confederazione, è quella di una separazione parziale dall'andamento delle uscite. Si tratterebbe di modificare la regolamentazione attuale in modo tale che la metà della partecipazione della Confederazione dipenda dall'andamento delle uscite dell'AVS e l'altra metà da quello degli introiti dell'IVA. Inoltre, una metà della parte degli introiti dell'IVA attualmente spettante alla Confederazione sarebbe attribuita all'AVS.

Nel 2030, questa separazione parziale dovrebbe comportare una riduzione delle entrate dell'AVS di circa 550 milioni di franchi.

10. Linee direttive relative al finanziamento aggiuntivo in favore dell'AVS per garantire il mantenimento delle prestazioni

L'AVS è finanziata principalmente attraverso i contributi salariali (74 % delle entrate), la partecipazione della Confederazione del 19,55 per cento delle uscite (19 % delle entrate) e, dal 1999, gli introiti del punto percentuale IVA in favore dell'AVS (5,8 % delle entrate), il 17 per cento dei quali spetta alla Confederazione. Le rimanenti entrate, provenienti dalla tassa sulle case da gioco e dai regressi rappresentano un'infima parte del totale (1 % delle entrate).

¹⁰ AI: 3,7 miliardi; PC: 1,3 miliardi.

Le misure inerenti ai contributi e alle prestazioni AVS permetteranno di compensare una parte del deficit di finanziamento atteso nel 2030 a causa dell'evoluzione demografica, riducendolo da 8,6 a ca. 7 miliardi di franchi. Permetteranno dunque di migliorare il risultato dell'assicurazione di 1,4 miliardi di franchi. Un'ulteriore contenimento delle uscite al fine di ridurre il fabbisogno di finanziamento dell'AVS non è un'opzione, considerato l'attuale livello delle rendite del primo pilastro. Nell'ottica del mantenimento del livello delle prestazioni di vecchiaia, una tale opzione non entra dunque in linea di conto. Da escludere è anche una riduzione di altre prestazioni dell'AVS, quali gli assegni per grandi invalidi, i mezzi ausiliari o i sussidi alle organizzazioni di assistenza agli anziani.¹¹ In effetti non permetterebbe di realizzare risparmi sostanziali e il suo unico effetto sarebbe un trasferimento di oneri, segnatamente verso l'assicurazione malattie.

Per coprire il fabbisogno finanziario dell'AVS, il progetto di riforma propone dunque un finanziamento aggiuntivo. Poiché non appare opportuno ricorrere a un finanziamento tramite imposte dirette, rimangono due soluzioni: l'aumento dei tassi contributivi AVS o l'aumento dell'IVA.

10.1. Niente aumento degli oneri salariali

L'aumento del tasso di contribuzione AVS sembra a prima vista interessante, anche perché l'attuale tasso dell'8,4 per cento è rimasto invariato dal 1975.¹² Inoltre, questa misura sarebbe facile da attuare, poiché non richiederebbe una modifica della Costituzione federale. Per coprire il fabbisogno finanziario dovuto all'evoluzione demografica, i contributi sulla massa salariale dovrebbero essere aumentati dell'1,6 per cento entro il 2030. L'aumento degli oneri salariali risulta tuttavia inappropriato, in quanto grava unicamente sulle generazioni attive e tende a ripercuotersi negativamente sull'impiego e sui salari. Pertanto, dato che le misure compensative e la riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP proposte dalla riforma richiederanno già un aumento degli oneri salariali, è opportuno evitare di aumentare contemporaneamente anche i tassi contributivi AVS.

10.2. Ampia ripartizione degli oneri attraverso un innalzamento dell'IVA

Le prestazioni assicurative dovrebbero per principio essere finanziate attraverso i contributi. L'AVS prevede tuttavia diversi meccanismi di solidarietà. Per questa ragione, già oggi i poteri pubblici contribuiscono in misura sostanziale al suo finanziamento. Poiché l'invecchiamento demografico è una sfida che concerne tutta la società, è legittimo ricorrere a una solidarietà più ampia per il finanziamento aggiuntivo in favore dell'AVS. L'IVA, che implica la solidarietà di tutta la popolazione, compresi i beneficiari di rendita, rappresenta pertanto una fonte di finanziamento adeguata. Del resto, il principio del ricorso all'IVA nel caso in cui il finanziamento dell'AVS non fosse più garantito a causa della struttura demografica è già sancito nella Costituzione federale. La facoltà dell'Assemblea federale di aumentare l'aliquota IVA di al massimo un punto percentuale è però già stata esercitata: dal 1999 è prelevato in favore dell'AVS un punto IVA supplementare, il 17 per cento del quale spetta alla Confederazione. Tuttavia, dato che la speranza di vita aumenta incessantemente e che questa tendenza, destinata a perdurare, continuerà a trasformare la piramide delle età, appare giustificato ribadire questo principio prevedendo nella Costituzione un nuovo aumento dell'IVA in favore dell'AVS.

Per coprire interamente il fabbisogno finanziario dell'AVS, è necessario un aumento dell'IVA dell'equivalente di 2 punti percentuali al massimo. La riforma prevede pertanto di iscrivere nella Costituzione questa possibilità per finanziare l'AVS. Dato, però, che tra il 2020 e il 2030 il fabbisogno dell'assicurazione evolverà gradualmente, è proposta un'attuazione a tappe. Il primo aumento, di un punto IVA, sarà decretato all'entrata in vigore della riforma. L'ulteriore aumento

¹¹ Nel 2012 queste prestazioni rappresentavano meno del 2 per cento del totale delle uscite dell'AVS, mentre il resto era costituito da rendite.

¹² L'ultimo aumento risale al 1° gennaio 1975, quando il tasso è stato aumentato dal 7,8 all'8,4 %. Da allora la base contributiva dell'AVS è stata allargata includendo le indennità giornaliere dell'AI (1988), le IPG (1988), le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (1984) e quelle dell'assicurazione militare (1994) tra i redditi soggetti a contribuzione.

avverrebbe al momento in cui la situazione dell'AVS lo esigesse effettivamente. In effetti, benché l'evoluzione della popolazione dei beneficiari di rendita, ossia delle uscite dell'AVS, possa essere stimata con relativa precisione, le previsioni a lungo termine sulla congiuntura economica sono più incerte, ragion per cui è impossibile valutare il momento esatto in cui sarà necessario il secondo aumento dell'IVA. Se, dunque, il principio del finanziamento aggiuntivo in favore dell'AVS fosse accettato, il momento opportuno per l'ulteriore aumento dell'aliquota IVA dovrebbe essere stabilito in funzione della situazione finanziaria dell'assicurazione.

Stando alle previsioni attuali, ciò sarà necessario verso il 2030. L'aumento proposto è accettabile e comunque preferibile a una riduzione delle prestazioni o a un aumento dell'età di pensionamento.

11. Ripercussioni finanziarie delle linee direttive**11.1. Per l'AVS**

La tabella sottostante indica le previsioni sulle conseguenze finanziarie delle linee direttive della riforma. Le cifre indicate, arrotondate alla decina di milioni di franchi, si basano sui conti annuali 2012 dell'AVS e sui prezzi del 2013. Non vi figurano invece gli effetti finanziari delle disposizioni transitorie, che saranno valutati nel progetto destinato alla consultazione.

Miglioramento del risultato dell'AVS nel 2030

In milioni di franchi, ai prezzi del 2013

Misura (senza separazione parziale dall'andamento delle uscite)	Variazione delle uscite	Variazione delle entrate
Armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni	-1060	50
Nuove disposizioni in materia di anticipo e rinvio della rendita ¹³	80	-10
Miglioramento delle rendite grazie ai contributi versati dopo i 65 anni	90	
Regolamentazione speciale per il pensionamento anticipato delle persone con redditi medi e bassi		
Variante 1: soglia 50 000 franchi	380	
Variante 2: soglia 60 000 franchi	520	
Riordinamento delle rendite per superstiti	-400	
Soppressione della franchigia di contribuzione dopo i 65 anni		410
Lavoratori indipendenti: soppressione della tavola scalare dei contributi e armonizzazione dell'aliquota di contribuzione		280
Totale intermedio		730
Variante 1: soglia 50 000 franchi	-910	
Variante 2: soglia 60 000 franchi	-770	
Variazione del contributo della Confederazione (19,55 % delle uscite dell'assicurazione).		
Variante 1: soglia 50 000 franchi		-180
Variante 2: soglia 60 000 franchi		-150
Variazione del risultato di ripartizione		
Variante 1: soglia 50 000 franchi		1 460
Variante 2: soglia 60 000 franchi		1 350

Nel 2030, la separazione parziale del contributo federale dall'andamento delle uscite dovrebbe comportare una riduzione delle entrate dell'AVS di circa 550 milioni di franchi.

¹³ Le maggiori uscite sono dovute, da un lato, all'adeguamento dei tassi di riduzione e dei supplementi in caso di rinvio all'aumento della speranza di vita e, dall'altro, all'introduzione del terzo anno di anticipo. Queste misure non avranno ripercussioni finanziarie per i singoli assicurati, mentre per l'AVS le uscite supplementari saranno compensate a lungo termine.

11.2. Per la previdenza professionale

Costi effettivi¹⁴ per la previdenza professionale nel 2030

In milioni di franchi, ai prezzi del 2013

Riduzione dell'aliquota di conversione al 6,0 %	
Misure compensative a lungo termine	
- Nuova regolamentazione della deduzione di coordinamento	2 400
- Adeguamento degli accrediti di vecchiaia	
Misure compensative per la generazione transitoria	400
Totale	2 800

Questa tabella indica il volume dei contributi supplementari necessari per mantenere il livello delle prestazioni in seguito alla riduzione dell'aliquota di conversione.

Per quanto concerne le misure compensative per la generazione transitoria, la stima è di 400 milioni di franchi per l'anno 2030. L'importo annuo varierà tuttavia da un anno all'altro: dopo l'entrata in vigore della riforma aumenterà considerevolmente fino a raggiungere il picco summenzionato, per poi ridursi progressivamente fino ad azzerarsi.

In compenso, gli istituti di previdenza saranno fortemente sgravati: applicando l'aliquota del 6,0 per cento invece di quelle regolamentari attuali, il loro fabbisogno di capitale di copertura per finanziare le rendite di vecchiaia future si ridurrà di circa 2 miliardi di franchi nel 2030, il che migliorerà la stabilità del secondo pilastro.

¹⁴ La riforma della previdenza per la vecchiaia prevede un adeguamento delle prestazioni e dei contributi LPP. Gli istituti di previdenza possono tuttavia, entro certi limiti, adottare il regime di prestazioni e le modalità di finanziamento confacenti alle loro esigenze, a condizione di fornire almeno le prestazioni previste dalla LPP (previdenza minima legale).

Gran parte degli istituti di previdenza offrono tuttavia anche piani di prestazioni per il regime sovraobbligatorio. Pertanto, molte di esse hanno già ridotto l'aliquota di conversione, aumentato gli accrediti di vecchiaia o previsto nei loro regolamenti una deduzione di coordinamento calcolata in funzione del grado d'occupazione. Questi istituti non dovranno sostenere, del tutto o in parte, i costi derivanti dall'applicazione delle nuove disposizioni legali. Questi costi, depurati dalla previdenza sovraobbligatoria, sono indicati qui quali «costi effettivi».