



Documentazione per la stampa

Data : 21.11.2012

Linee guida della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020»

Le presenti linee guida sono volte a mantenere il livello delle prestazioni di vecchiaia del primo e del secondo pilastro, a garantire il consolidamento finanziario dei nostri sistemi pensionistici e a mantenere il controllo dei costi delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI.

In particolare, trattano i temi del pensionamento, dell'adeguamento dell'aliquota minima di conversione e delle misure di accompagnamento e di compensazione sociale per la generazione di transizione, senza dimenticare gli aspetti istituzionali volti ad aumentare la trasparenza. Inoltre, analizzano questioni di finanziamento più specifiche all'AVS, specialmente sotto il profilo delle prestazioni e dei contributi, un finanziamento supplementare e l'introduzione di un meccanismo di intervento.

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare i parametri della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020» in base alle presenti linee guida e di sottoporli entro l'estate del 2013.

Indice

1.	Politica sociale	3
1.1.	Quadro della politica sociale	3
1.2.	Obiettivi sociali	3
1.3.	Obiettivi materiali	3
2	Linee guida della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020».....	5
2.1.	Contesto	5
2.1.1.	Sfide attuali	5
2.1.2.	Bilancio dei lavori preparatori	5
2.2.	Situazione e prospettive finanziarie	6
2.2.1.	Sfide demografiche ed economiche	6
2.2.2.	Prospettive finanziarie dell'AVS.....	7
2.2.3.	Prospettive finanziarie della previdenza professionale	9
2.2.4.	Evoluzione delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI.....	11
2.3.	Linee guida principali.....	12
2.3.1.	Obiettivi generali	12
2.3.2.	Problematica del pensionamento	13
2.3.2.1.	Conclusioni degli studi realizzati nel corso dei lavori preparatori.....	13
2.3.2.2.	Linee guida in materia di pensionamento.....	14
2.3.3.	Mantenimento del livello delle prestazioni e adeguamento dei parametri attuariali.	15
2.3.3.1.	Sviluppo della previdenza professionale obbligatoria.....	15
2.3.3.2.	Effetti dell'aliquota di conversione	15
2.3.3.3.	Condizioni per riunire una maggioranza favorevole all'adeguamento dell'aliquota di conversione	16
2.3.4.	Consolidamento finanziario dell'AVS.....	18
2.3.5.	Meccanismi di intervento nell'AVS	19
2.3.6.	Prestazioni complementari all'AVS e all'AI	20

1. Politica sociale

1.1. Quadro della politica sociale

La politica sociale dei prossimi dieci anni dovrebbe essere sviluppata secondo una visione d'insieme al fine di garantire un migliore coordinamento tra i vari campi d'azione. Sarà pertanto privilegiato l'approccio globale rispetto a quello settoriale delle singole assicurazioni sociali. Pur presentando il vantaggio di risolvere i problemi puntuali di ogni assicurazione sociale, infatti, le riforme settoriali non consentono tuttavia di tener sufficientemente conto delle numerose interazioni e dell'interdipendenza tra i vari rami della sicurezza sociale. L'approccio globale della politica sociale intende garantire l'elaborazione di soluzioni coerenti ed equilibrate per far fronte alle sfide sociali, in particolare sul piano economico e demografico. Il metodo scelto consentirà di mantenere la coerenza dei cambiamenti necessari nell'ambito delle assicurazioni sociali, orientando al contempo la politica sociale verso obiettivi sociali e materiali chiaramente definiti, volti a contribuire al rafforzamento della coesione sociale.

Nella sua accezione più ampia, la politica sociale comprende tutte le misure di carattere legislativo nonché tutti i programmi d'intervento o d'impulso dei prossimi dieci anni nell'ambito delle assicurazioni sociali di competenza del DFI. Dato che la previdenza per la vecchiaia rappresenta l'area di intervento prioritaria, il presente documento si concentra sull'agenda di riforma della previdenza per la vecchiaia del primo e del secondo pilastro. In tal modo, le disposizioni legislative in materia dovrebbero poter essere presentate in Parlamento durante la legislatura in corso e produrre i loro effetti al più tardi dal 2020.

In base alle linee guida esposte nel presente documento di discussione, il DFI concretizzerà i parametri della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020» e li sottoporrà al Consiglio federale entro l'estate del 2013.

1.2. Obiettivi sociali

La politica sociale persegue diversi obiettivi. Dato che riguarda tutti, nel risolvere i vari problemi si deve tener conto innanzitutto delle legittime aspettative delle persone interessate dalle decisioni adottate. La politica sociale deve pertanto garantire una copertura adeguata dei rischi e rivolgere un'attenzione particolare alla tutela dei gruppi vulnerabili. Considerando che gli obiettivi di consolidamento finanziario saranno realizzati soltanto in caso di esito favorevole delle relative votazioni, è fondamentale che i cittadini comprendano e accettino la necessità di questa procedura. La politica sociale deve quindi proporre soluzioni convincenti che tengano conto delle esigenze e delle preoccupazioni espresse. Al contempo, deve essere condotta nella massima trasparenza affinché i cittadini abbiano fiducia nel futuro delle loro assicurazioni sociali. Una mancanza di fiducia rischierebbe infatti di compromettere l'equilibrio del nostro sistema sociale, che si fonda sul principio della solidarietà. Al fine di raggiungere obiettivi così diversi, è necessario condurre la politica sociale in modo coerente e in prospettiva globale.

1.3. Obiettivi materiali

In considerazione dei principi generali menzionati in precedenza, la politica sociale si prefigge principalmente gli obiettivi materiali seguenti:

- assicurare prestazioni sociali sicure ed eque; garantire l'equilibrio finanziario delle assicurazioni sociali a lungo termine;
- rendere più trasparente la gestione delle assicurazioni sociali, in particolare nel primo e nel secondo pilastro, al fine di aumentare la fiducia dei cittadini nel sistema di sicurezza sociale;

- lottare contro la povertà rafforzando le sinergie tra le assicurazioni sociali e ponendo l'accento sul reinserimento professionale dei gruppi a rischio.

In definitiva, una politica sociale ben concepita e attuata adeguatamente non solo garantisce risultati equi, ma costituisce anche un presupposto indispensabile per la crescita e lo sviluppo economico. Una crescita equilibrata favorisce a sua volta lo sviluppo delle assicurazioni sociali. In questa ottica, le misure di politica sociale permetteranno al sistema di sicurezza sociale di svilupparsi di pari passo con le condizioni quadro della nostra società.

2. Linee guida della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020»

2.1. Contesto

2.1.1. Sfide attuali

Il sistema svizzero dei tre pilastri deve far fronte a sfide che richiedono soluzioni a medio e a lungo termine. Se sono già state adottate misure decisive per garantire una base finanziaria solida per l'assicurazione invalidità, non si può dire lo stesso per l'AVS e la previdenza professionale, che a causa di forti resistenze non possono essere adeguate alla situazione attuale, in particolare ai cambiamenti verificatisi in termini strutturali, economici e demografici. In effetti, entrambi i progetti dell'11^a revisione dell'AVS sono stati respinti: il primo in votazione popolare nel 2004 (il progetto era stato allora presentato insieme con un aumento dell'IVA dell'1 % a favore dell'AVS e dell'AI), il secondo in votazione finale da parte del Consiglio nazionale nel 2010, dopo diversi anni di dibattiti parlamentari. Inoltre, per quanto riguarda la previdenza professionale, il progetto di adeguamento dell'aliquota minima di conversione nella LPP è stato respinto dal popolo nel 2010. Questo esito nettamente sfavorevole in sede di votazione conferma che le soluzioni proposte devono tener conto meglio delle aspettative e delle preoccupazioni dei cittadini. Un eventuale nuovo fallimento della riforma della previdenza per la vecchiaia sarebbe infatti molto rischioso, poiché, se non si prenderanno rapidamente i necessari provvedimenti, non sarà più possibile intervenire per tempo a sostegno della stabilità finanziaria del primo e del secondo pilastro. Inoltre, potrebbe risultare compromessa anche l'introduzione di misure transitorie tese a limitare gli effetti dei cambiamenti previsti.

Per uscire dalla situazione di stallo attuale, aumentando così le possibilità di successo degli interventi, la riforma della previdenza per la vecchiaia andrebbe attuata secondo un approccio globale. Quest'ultimo dovrebbe essere teso a risolvere i problemi demografici ed economici comuni alla previdenza per la vecchiaia nel suo complesso, adottando al contempo soluzioni specifiche ai problemi di ciascun sistema.

2.1.2. Bilancio dei lavori preparatori

Dopo che nel 2010 le ultime revisioni della previdenza per la vecchiaia erano state respinte, il DFI ha avviato lavori preliminari al fine di riorientare le proposte di riforma su una base più consensuale.

Nell'AVS, questo impegno si è tradotto nella rapida attuazione, mediante una revisione di carattere tecnico, delle disposizioni non controverse dell'11^a revisione. Approvata all'unanimità dal Parlamento nel 2011, questa revisione ha determinato miglioramenti considerevoli nell'esecuzione dell'AVS a partire dal 1° gennaio 2012.

In seguito, grazie alle varie consultazioni con gli ambienti interessati si è giunti a un accordo globale su scenari finanziari dell'AVS adeguati all'evoluzione reale dei fattori demografici ed economici. Nello stesso contesto è stato deciso di avviare i lavori di base per approfondire complesse questioni sociodemografiche e finanziarie. Questi lavori sono stati ultimati, secondo programma, nell'autunno 2012 e i relativi studi¹ sono stati pubblicati, dopo che la Commissione federale dell'AVS/AI ne ha discusso i risultati lo scorso mese di ottobre. Le conclusioni principali saranno illustrate di seguito (cfr. capitoli 2.3.2 e 2.3.5) e costituiranno la base per il prosieguo dei lavori legislativi.

Nell'ambito della previdenza professionale, nel 2011 è stato elaborato un ampio rapporto sul futuro del secondo pilastro, che illustra i problemi esistenti e propone un inventario di possibili soluzioni. Le prese di posizione su questo rapporto sono state sintetizzate e pubblicate in un documento disponibile sul sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Ne risulta che le questioni essenziali quali l'adeguamento dell'aliquota

¹ Le varie pubblicazioni sono disponibili sul [sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali](#).

minima di conversione e l'innalzamento dell'età di pensionamento restano controverse. La necessità di una riduzione dell'aliquota di conversione è parzialmente rimessa in discussione e le proposte sulle modalità di adeguamento sono assai discordanti.

Il Consiglio federale ha adempiuto il suo mandato legale di elaborare ogni dieci anni un rapporto per determinare l'aliquota minima di conversione (art. 14 cpv. 3 LPP) nel quadro del progetto di adeguamento della stessa, respinto in votazione popolare nel 2010. Le misure concernenti il futuro della previdenza professionale saranno trattate nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia.

Infine, nel 2011 sono stati ultimati e pubblicati due studi², uno sui costi amministrativi sostenuti dagli istituti di previdenza e dai datori di lavoro per il secondo pilastro e l'altro sulle spese di gestione del patrimonio.

2.2. Situazione e prospettive finanziarie

2.2.1. Sfide demografiche ed economiche

L'intero sistema della previdenza per la vecchiaia subisce le conseguenze dell'evoluzione demografica ed economica, ma le ripercussioni sono diverse sul primo e sul secondo pilastro. **Il sistema di ripartizione**, che presuppone l'equilibrio tra le entrate e le uscite correnti, è messo a dura prova dai cambiamenti strutturali nella piramide delle età (diminuzione del tasso di natalità e aumento della speranza di vita).

Il sistema di capitalizzazione, invece, è interessato essenzialmente dal prolungamento della durata del versamento della pensione, in conseguenza del quale gli averi individuali devono essere distribuiti su un periodo più lungo rispetto a quello attualmente previsto dall'aliquota di conversione LPP.

Anche la congiuntura economica incide in modo diverso sui due sistemi. Uno sviluppo congiunturale favorevole, ad esempio, costituisce un vantaggio per **l'AVS**, poiché di norma genera un aumento della massa salariale. Nel lungo periodo, il conseguente incremento delle rendite determina sì un aumento della massa pensionistica; tuttavia, se le rendite sono adeguate all'evoluzione dei salari e dei prezzi in base a un indice misto, il loro aumento è più modesto di quello dei salari. Per questo motivo, il meccanismo di adeguamento delle rendite ha un effetto stabilizzatore sul finanziamento dell'AVS.

Per quanto riguarda **la previdenza professionale**, invece, la congiuntura economica favorevole non comporta tendenzialmente alcun vantaggio. Da un lato, infatti, la previdenza professionale è influenzata solo marginalmente dall'evoluzione della massa salariale o dal mercato del lavoro e, dall'altro lato, gli effetti dello sviluppo congiunturale sui rendimenti degli investimenti sono incerti. In questo contesto, va anche considerato che i rendimenti degli investimenti sono notevolmente condizionati dai rendimenti conseguiti all'estero. In un'ottica di lungo periodo, il fattore chiave per una previdenza professionale sana è la capacità di generare rendimenti superiori all'aumento dei salari e all'inflazione, a prescindere dalla congiuntura.

Le prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC), parte integrante del primo pilastro, sono invece influenzate dall'evoluzione demografica. È opportuno considerare due aspetti: da una parte, le spese si sviluppano in funzione del numero di beneficiari di rendite AVS e AI e della loro situazione finanziaria; d'altra parte, dipendono dai costi sanitari generati dall'aumento della speranza di vita³. L'evoluzione economica non incide direttamente sulle PC, poiché il loro finanziamento è assunto dalla Confederazione e dai Cantoni. Tuttavia, i parametri economici determinano il gettito fiscale e possono quindi avere ripercussioni sul finanziamento delle PC.

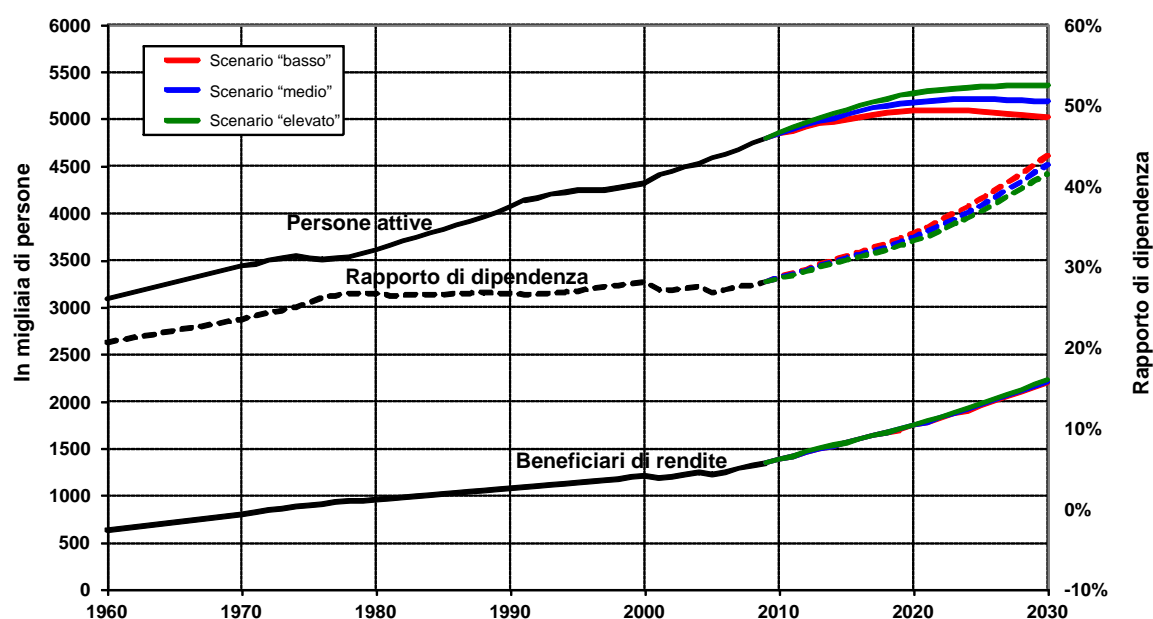
² *Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen e Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule*, Beiträge zur sozialen Sicherheit 3/11 e 4/11, 2011, disponibile sul sito Internet dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

³ I costi sanitari dipendono anche da altri fattori.

2.2.2. Prospettive finanziarie dell'AVS

Grazie alle varie misure di finanziamento adottate dalla fine degli anni Novanta⁴ e all'influenza positiva degli accordi bilaterali e dell'immigrazione, i fattori demografici non esercitano ancora forti pressioni sui conti dell'AVS. Tuttavia, la diminuzione del tasso di natalità e l'aumento della speranza di vita renderanno ancora più netto il divario tra la quota delle persone attive e quella dei pensionati, determinando uno squilibrio destinato ad accentuarsi con il pensionamento delle generazioni a forte natalità intorno al 2030 (pensionamento della seconda ondata del *baby boom* degli anni Settanta). Il grafico sottostante illustra l'evoluzione reale del rapporto di dipendenza per il passato e gli scenari di evoluzione per il futuro, secondo le diverse ipotesi demografiche (scenari "basso", "medio" e "elevato", rispettivamente con saldi migratori di 30 000, 40 000 e 50 000 persone).

Grafico 1: evoluzione del rapporto di dipendenza



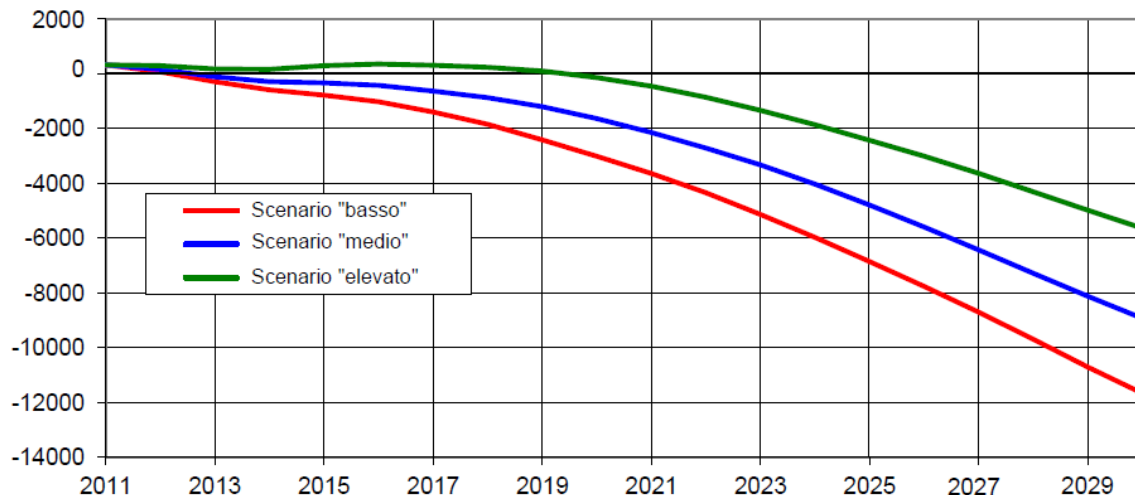
Il grafico precedente illustra l'incidenza degli scenari demografici sul rapporto di dipendenza a partire dal 2010. L'incidenza sull'evoluzione del numero di beneficiari di rendite è visibile solo fino al 2030. Bisogna però tenere conto anche del progressivo raggiungimento dell'età di pensionamento delle coorti dopo il 2030.

Attualmente, il Fondo AVS dispone di risorse sufficienti per compensare i primi squilibri che si manifesteranno nel momento in cui il risultato di ripartizione dell'assicurazione (differenza tra le entrate, previa deduzione degli interessi del capitale, e le uscite) diventerà negativo. Nel 2011, le entrate totali dell'AVS – pari a 39 miliardi di franchi – hanno coperto le spese totali – pari a 38 miliardi –, lasciando un'eccedenza di un miliardo. In seguito alla separazione dei fondi dell'AVS e dell'AI, che ha comportato un trasferimento a fondo perduto di cinque miliardi al Fondo AI, il Fondo AVS copre il 105,5 per cento delle uscite di un anno, una soglia superiore a quella minima legale (art. 107 cpv. 3 LAVS). Secondo gli scenari finanziari dell'AVS, il risultato di ripartizione dell'assicurazione dovrebbe diventare negativo tra il 2013 e il 2015. In questo caso, il reddito da capitale potrà colmare il deficit di ripartizione

⁴ Attribuzione di un punto percentuale dell'IVA a favore dell'AVS dal 1999 e dei proventi della tassa sulle case da gioco dal 2000, versamento dell'utile della vendita di oro della BNS, progressivo innalzamento dell'età di pensionamento delle donne da 62 a 64 anni fino al 2005.

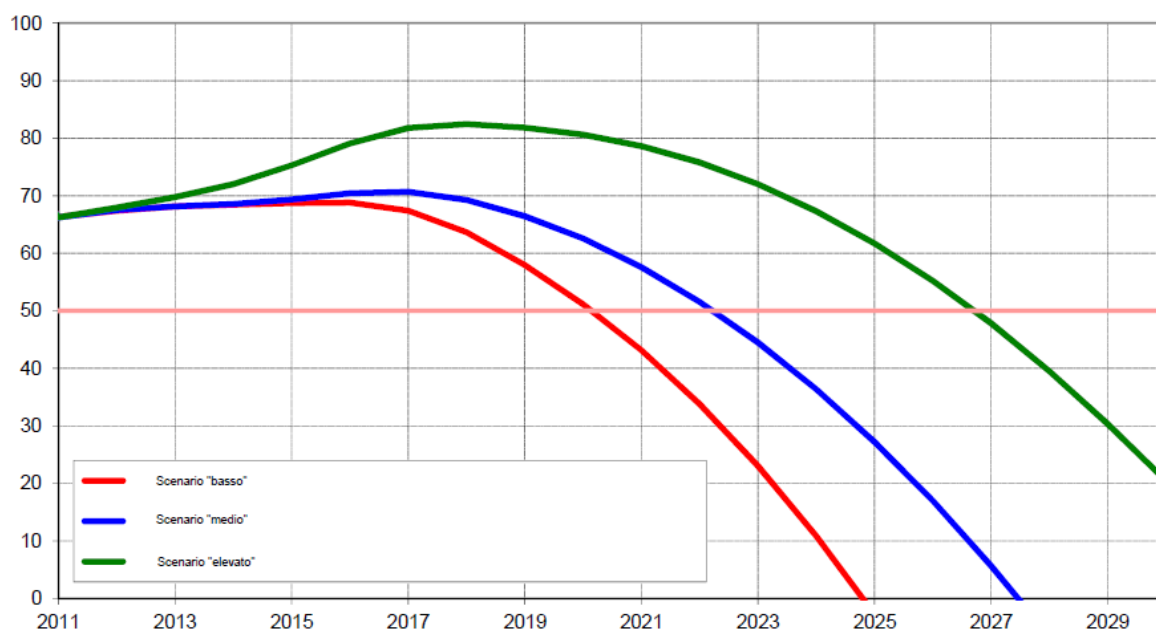
fino al 2020 circa, data a partire dalla quale si dovrà ricorrere al patrimonio dell'AVS per pagare le rendite correnti.

Grafico 2: risultato di ripartizione AVS (differenza tra le entrate – senza redditi da capitale – e le uscite), in milioni di franchi



Nel 2011 il capitale dell'AVS ammontava a 40,1 miliardi di franchi, di cui 14,9 miliardi rappresentati dai debiti dell'AI. Nel momento in cui le liquidità disponibili dell'AVS (ovvero esclusi i debiti dell'AI) scenderanno al di sotto della soglia del 50 per cento delle spese di un anno, si può prevedere un rapido peggioramento della situazione finanziaria dell'assicurazione. L'evoluzione futura delle liquidità dell'AVS dipenderà anche dal rimborso dei debiti dell'AI.

Grafico 3: evoluzione delle liquidità disponibili dell'AVS in percentuale delle spese di un anno secondo la legislazione vigente

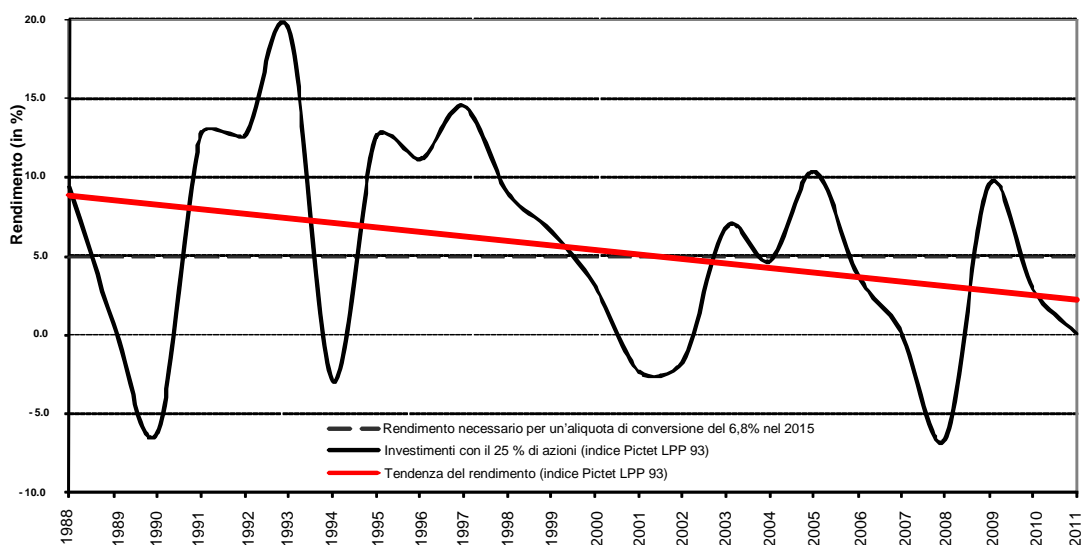


Tutti gli scenari finanziari dell'AVS mostrano che dal 2020 l'attuale sistema dell'assicurazione non sarà in grado di coprire gli eventuali bisogni finanziari supplementari. Sarà allora necessario trovare nuove fonti di finanziamento per le prestazioni.

2.2.3. Prospettive finanziarie della previdenza professionale

Da una decina d'anni la previdenza professionale è confrontata a una diminuzione costante dei tassi di rendimento medio dei capitali. Ad esempio, il tasso d'interesse delle obbligazioni della Confederazione a dieci anni è sceso dal 3,8 per cento allo 0,60 per cento dalla fine di gennaio 2000 a oggi. L'indice Pictet 93, che comprende il 25 per cento di investimenti azionari e corrisponde grossomodo al portafoglio di riferimento di molti istituti di previdenza, ha registrato un rendimento medio del 2,77 per cento negli ultimi dieci anni. Nello stesso periodo, l'aliquota di conversione del 6,8 per cento applicata in seguito alla 1^a revisione della LPP presupponeva un rendimento tra il 4,5 e il 5,0 per cento.

Grafico 4: evoluzione dei rendimenti dei capitali



L'indice Pictet 93 è molto diffuso e riconosciuto nell'ambito della previdenza professionale, poiché corrisponde alla politica d'investimento dei capitali di gran parte degli istituti di previdenza. Il grafico precedente indica che dal 2001 il rendimento conseguito dagli istituti di previdenza che hanno investito il loro patrimonio secondo questo indice è inferiore al rendimento presupposto per un'aliquota di conversione LPP del 6,8 per cento.

A questa constatazione va aggiunto l'aumento della speranza di vita, che comporta una distribuzione dei capitali di copertura su un arco temporale più lungo. Di conseguenza, la previdenza professionale deve impiegare il rendimento del capitale prima di tutto per remunerare i capitali dei beneficiari di rendite, il che causa una redistribuzione dagli assicurati attivi ai beneficiari di rendite. Questa redistribuzione è tanto più elevata quanto più è importante la quota di riserve matematiche per le rendite rispetto al volume globale dei capitali di previdenza di un istituto.

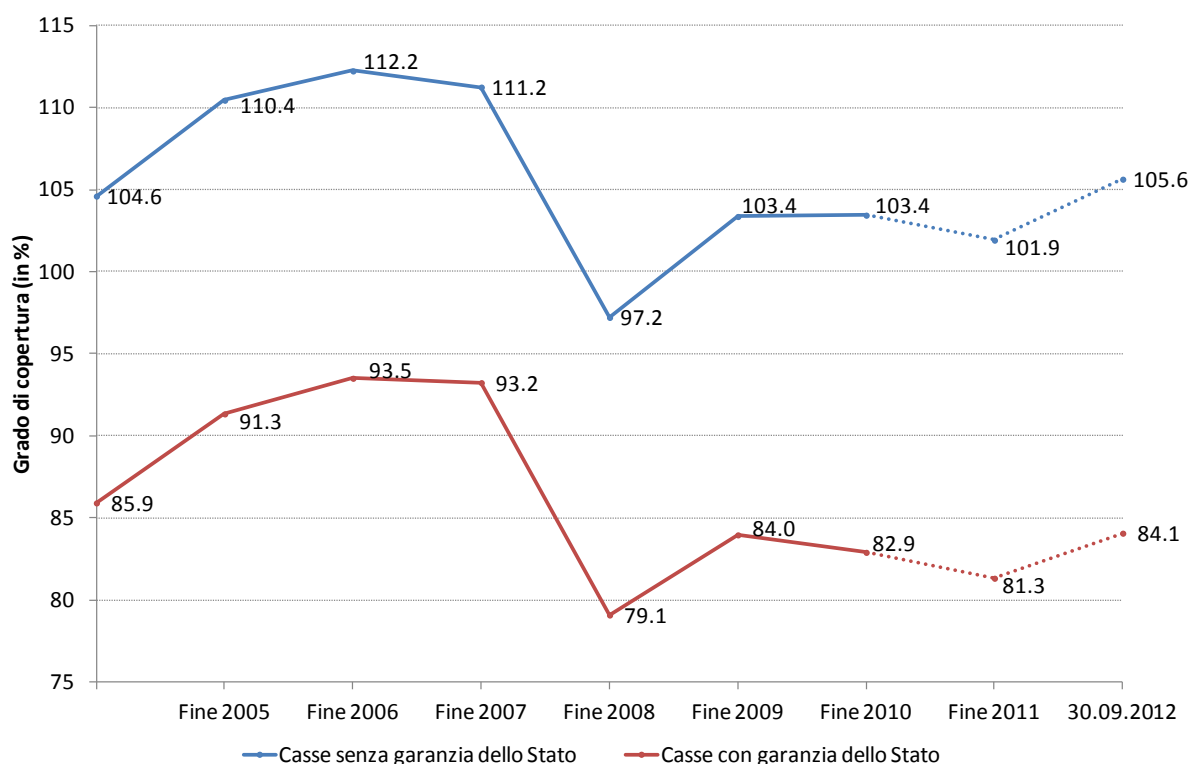
L'evoluzione osservata ha fatto sì che negli ultimi dieci anni molti istituti di previdenza subissero perdite al sopraggiungere dei pensionamenti. Va comunque rilevato che questo andamento avrebbe potuto minare ulteriormente la stabilità della previdenza professionale, se l'aliquota minima di conversione non fosse stata applicata solamente alla previdenza professionale minima obbligatoria. La maggior parte degli istituti, infatti, assicura anche prestazioni nell'ambito sovraobbligatorio e la gestione della previdenza minima prevista dalla legge figura soltanto in conti testimone. Questi istituti di previdenza hanno la facoltà di fissare l'aliquota di conversione al di sotto dell'aliquota minima e sfruttano questa opportunità. Tuttavia, l'aliquota minima di conversione dovrebbe essere fissata a un livello tale da poter

essere garantita anche da istituti di previdenza che assicurano soltanto la previdenza obbligatoria o poco più.

L'evoluzione della situazione finanziaria degli istituti di previdenza è piena di incertezze. In effetti, l'andamento dei gradi di copertura degli istituti di previdenza registrati mostra che essi non sono ancora del tutto tornati ai livelli precedenti la prima crisi finanziaria del 2008. Nei primi nove mesi di quest'anno, si è registrata un'inversione di tendenza rispetto all'andamento lievemente negativo del 2010 e del 2011. Nonostante la stabilizzazione dei gradi di copertura, in generale i rendimenti realizzati non hanno consentito di costituire riserve di fluttuazione sufficienti.

Si profila pertanto un rischio di scoperto a breve e medio termine. Alla fine del mese di settembre 2012, circa il 10 per cento degli istituti di previdenza registrati⁵ senza garanzia dello Stato e circa il 60 per cento di quelli con garanzia dello Stato si trovavano in una situazione di copertura insufficiente. Nel periodo tra fine 2011 e fine settembre 2012, gli istituti di previdenza registrati hanno realizzato un rendimento lordo del 6 per cento circa, a fronte di un rendimento stimato dell'1,1 per cento circa nel 2011.

Grafico 5: evoluzione dei gradi di copertura degli istituti di previdenza registrati



Fonti: 2004 – 2010: statistica delle casse pensioni UST, calcoli UFAS; dal 2011: stime UFAS

Il rialzo dei gradi di copertura a medio e lungo termine dipende considerevolmente dall'andamento dei mercati finanziari. In questo contesto, la crisi del debito ha accentuato le incertezze e la maggior parte degli istituti di previdenza deve affrontare i rischi senza disporre delle riserve di fluttuazione necessarie. Nonostante un miglioramento di tendenza dalla fine del 2011, non è escluso che l'insufficienza di copertura si aggravi ulteriormente in caso di peggioramento delle condizioni dei mercati finanziari. Nel complesso, si constata che la situazione resta difficile, dal momento che praticamente i due terzi degli istituti di previdenza di diritto privato non dispongono più di riserve di fluttuazione o queste sono in

⁵ Per «istituti di previdenza registrati» si intendono gli istituti di previdenza iscritti nel registro della previdenza professionale. Secondo l'art. 48 cpv. 1 LPP, gli istituti di previdenza che intendono partecipare all'attuazione dell'assicurazione obbligatoria devono farsi iscrivere in questo registro.

ogni caso di gran lunga insufficienti. In altre parole, questi istituti non hanno più i mezzi per affrontare un'eventuale crisi nel caso in cui la situazione dei mercati finanziari continuasse a stagnare o addirittura peggiorasse.

2.2.4. Evoluzione delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI

Le spese delle PC dipendono da fattori endogeni all'AVS e all'AI (popolazione e situazione finanziaria dei beneficiari di rendite) e da fattori esogeni (costi sanitari). La tendenza all'aumento delle spese nell'ultimo decennio è ascrivibile principalmente all'incidenza dell'evoluzione demografica su queste due categorie di fattori⁶, ma è dovuta anche a due cambiamenti recenti in ambito legislativo. Il primo riguarda la soppressione dei limiti massimi delle PC versate in istituto in seguito alla NPC⁷ e il secondo l'aumento degli importi della sostanza non considerata⁸. Tenendo conto dell'evoluzione demografica, l'incremento delle spese delle PC è probabilmente destinato ad accentuarsi. Questo aumento graverà soprattutto sui Cantoni, poiché la crescita maggiore sarà registrata dalle spese in istituto, che sono finanziate esclusivamente a livello cantonale. La partecipazione della Confederazione, che riguarda solo la copertura del fabbisogno vitale, si svilupperà invece in funzione dell'evoluzione della popolazione dei beneficiari di rendite.

⁶ Aumento della popolazione dei beneficiari di rendite AVS e AI nonché dei costi di trattamento nelle case di cura.

⁷ Prima della NPC, l'importo delle PC versate in istituto era limitato a circa 32 000 franchi. Oggi non esiste più alcun limite massimo.

⁸ Nell'ambito del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, in vigore dal 1° gennaio 2011, gli importi della sostanza non considerata sono stati aumentati del 50 per cento, passando a 37 500 franchi per le persone sole e 60 000 franchi per le coppie. Se uno dei coniugi vive in istituto o se un beneficiario di PC percepisce un assegno per grandi invalidi, l'importo della sostanza immobile non considerata è aumentato da 112 500 a 300 000 franchi.

2.3. Linee guida principali

2.3.1. Obiettivi generali

L'articolo 111 della Costituzione conferisce alla Confederazione il mandato di prendere provvedimenti «per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità» basata sui tre pilastri dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, della previdenza professionale e della previdenza individuale. In altre parole, il disposto costituzionale parte dal presupposto che per raggiungere gli obiettivi prefissati occorra una sinergia tra i diversi pilastri. Se, in qualità di assicurazione di base, l'AVS deve coprire adeguatamente il fabbisogno vitale, la Costituzione esige anche che la previdenza professionale garantisca l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale⁹. È previsto esplicitamente che questo obiettivo sia realizzato mediante le prestazioni del primo e del secondo pilastro nel loro insieme. Sin dalla loro introduzione definitiva nella Costituzione nel 2008, le prestazioni complementari all'AVS e all'AI – che sono ormai parte integrante del sistema dei tre pilastri – colmano le lacune previdenziali al fine di garantire, in ultima istanza, la copertura del fabbisogno vitale. Secondo il mandato costituzionale, la previdenza professionale, l'AVS e le prestazioni complementari sono pertanto strettamente legate tra loro.

Secondo l'interpretazione costante di queste disposizioni da parte del Consiglio federale, formulata per la prima volta in occasione dell'introduzione del sistema dei tre pilastri nel 1972, il principio di «adeguata continuazione del tenore di vita abituale» è considerato rispettato se le rendite dell'AVS/AI e quelle della previdenza professionale rappresentano circa il 60 per cento del reddito annuo lordo, fino a concorrenza di un importo massimo ragionevole (questa limitazione è tesa ad esentare l'assicurazione federale dall'obbligo di garantire l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale alle persone in condizioni molto agiate). Precisata ulteriormente dal Consiglio federale nel quadro del messaggio del 1° marzo 2000 sulla 1^a revisione LPP¹⁰, questa interpretazione del disposto costituzionale soddisfa essenzialmente anche le esigenze della Convenzione n. 128 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ratificata dalla Svizzera. È opportuno aggiungere che la previdenza professionale si trova attualmente in una fase di sviluppo, per cui ci si può aspettare che l'obiettivo attribuito dalla Costituzione potrà essere pienamente raggiunto intorno al 2025.

Va constatato che, grazie allo sviluppo positivo del sistema dei tre pilastri, oggi lo svolgimento di una carriera professionale completa in Svizzera garantisce in linea di massima alla maggior parte dei pensionati la copertura del proprio fabbisogno vitale e l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale. Resta però il fatto che nel caso di redditi modesti il tasso di sostituzione del 60 per cento è insufficiente per mantenere il tenore di vita abituale. Di conseguenza, in determinati casi di persone con redditi modesti, il mandato attribuito all'AVS e all'AI può essere adempiuto soltanto grazie agli importi versati dalle prestazioni complementari.

Al fine di garantire prestazioni sociali eque, è necessario che la riforma della previdenza per la vecchiaia preservi i traguardi già raggiunti da questo sistema previdenziale, in particolare per le persone al limite del tasso di sostituzione che costituisce la base del sistema. Per questo, occorre mantenere la sinergia e la coerenza dei due pilastri. Inoltre, le prestazioni complementari dovranno continuare a colmare, ove necessario, le lacune nelle prestazioni di vecchiaia. Per conseguire i successi auspicati, è pertanto indispensabile che la riforma della previdenza per la vecchiaia possa garantire sia la sostenibilità finanziaria dei nostri sistemi che l'adeguata continuazione del tenore di vita dei pensionati. Questo presuppone una visione d'insieme della previdenza. È dunque opportuno definire chiaramente gli obiettivi di politica sociale da raggiungere e le modalità per farlo, specificando in particolare attraverso quale ramo delle assicurazioni sociali, con quali prestazioni e infine con quali fonti di finanziamento (contributi, imposte dirette, IVA). Per ottenere una visione d'insieme è anche

⁹ Cfr. art. 112 cpv. 2 e art. 113 Cost.

¹⁰ FF 2000 2341

necessario tener conto delle conseguenze che una misura adottata nell'ambito di una determinata assicurazione sociale potrebbe avere sulle altre e sulle PC nonché indicare gli eventuali adeguamenti da apportare in seno alle altre assicurazioni sociali. Infine, è importante fare in modo che la riforma della previdenza per la vecchiaia non comporti un trasferimento di oneri finanziari a carico delle prestazioni sociali cantonali o comunali.

2.3.2. Problematica del pensionamento

2.3.2.1. Conclusioni degli studi realizzati nel corso dei lavori preparatori

Gli studi realizzati nel quadro dei lavori preparatori sulle questioni demografiche e finanziarie confermano le previsioni esistenti sull'evoluzione della speranza di vita e traggono le conclusioni illustrate di seguito.

- Le proiezioni effettuate in base a un modello macroeconomico confermano gli scenari demografici e illustrano i loro effetti sull'AVS fino al 2060¹¹. Mostrano inoltre che il problema dell'invecchiamento demografico si accentuerà con il pensionamento della seconda ondata di generazioni del *baby boom* intorno al 2030. Questo fenomeno isolato potrebbe determinare lacune provvisorie di finanziamento stimate a circa 3 miliardi di franchi.
- L'aumento della speranza di vita non è omogeneo in tutte le categorie socioprofessionali. Gli studi sulla mortalità differenziale¹² confermano che le persone con un livello di formazione basso, ossia sostanzialmente quelle con redditi modesti, hanno una vita mediamente più breve¹³. Questo dato di fatto induce a rivolgere un'attenzione particolare ai gruppi con redditi modesti nel quadro del sistema pensionistico.
- Nel raffronto internazionale, la Svizzera risulta essere uno dei Paesi con la maggiore presenza di lavoratori anziani sul mercato del lavoro. Questa partecipazione è aumentata nel corso degli ultimi anni, senza però raggiungere il limite dell'età di pensionamento ordinario¹⁴.
- Dall'analisi della problematica del pensionamento¹⁵ emergono alcune contraddizioni tra le esigenze future del mercato del lavoro e le possibilità d'impiego delle persone anziane: nonostante una prevedibile carenza di forza lavoro in avvenire, le imprese svizzere dichiarano che, per colmarla, ricorrerebbero ai lavoratori anziani solo come ultima soluzione possibile. D'altronde, i loro investimenti nella politica del personale non sono sufficienti per promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani.

L'analisi del mercato del lavoro svolta nel quadro dei lavori preparatori mostra inoltre scarti significativi tra il momento effettivo del pensionamento – ovvero quando le persone smettono concretamente di lavorare (64,1 anni per gli uomini e 62,6 per le donne¹⁶) – e l'età di pensionamento stabilita dall'AVS. Circa il 40 per cento delle persone smette di esercitare l'attività lucrativa prima di raggiungere l'età AVS. Un terzo continua invece a lavorare oltre la soglia legale: si tratta di un gruppo ristretto della popolazione, costituito soprattutto da indipendenti (i tre quarti), da lavoratori a tempo parziale e da persone con determinate funzioni specifiche. Inoltre, benché i lavoratori anziani si dichiarino disposti a lavorare più a lungo se le condizioni di lavoro restano favorevoli, le politiche aziendali a loro favore risultano lacunose. È opportuno rilevare che le imprese sembrano essere interessate all'impiego di

¹¹ *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, U. Müller, M. Eichler, Beiträge zur sozialen Sicherheit 9/12, 2012.

¹² *Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005*, P. Wanner, M. Lerch, Beiträge zur sozialen Sicherheit 10/12, 2012.

¹³ La speranza di vita delle persone senza formazione è di circa due anni inferiore a quella delle persone con una formazione di livello terziario.

¹⁴ Questa constatazione è confermata dagli studi dell'OCSE, secondo cui i Paesi nordici (Svezia, Norvegia e Islanda) e la Nuova Zelanda superano la Svizzera per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni al mercato del lavoro (OECD, *Employment Outlook*, 2012).

¹⁵ *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, J. Trageser, S. Hammer, J. Fliedner, Beiträge zur sozialen Sicherheit 11/12, 2012.

¹⁶ *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung* (Analisi statistiche) M. Kolly, Beiträge zur sozialen Sicherheit 11/12, 2012.

persone oltre l'età di pensionamento in ambiti molto specifici, in particolare per garantire il passaggio delle conoscenze e delle competenze alle nuove leve. Dai risultati delle indagini svolte presso le imprese e i lavoratori anziani, tuttavia, emerge un'opposizione unanime – da parte sia dei datori di lavoro che dei dipendenti – a un innalzamento generale dell'età di pensionamento. Si auspicano, invece, condizioni di pensionamento più flessibili, che consentano di conciliare meglio l'attività professionale e la pensione¹⁷.

2.3.2.2. Linee guida in materia di pensionamento

Considerati i cambiamenti strutturali nella piramide delle età e le prospettive finanziarie della previdenza per la vecchiaia, a prima vista sembra legittimo riconsiderare la regolamentazione dell'età di pensionamento. Tuttavia, il bisogno di adeguarla deve tener conto di altri due aspetti determinanti: le realtà del mercato del lavoro e l'ineguaglianza di fatto esistente in termini di durata della vita e di possibilità di proseguire l'attività lucrativa oltre una certa età. Da un lato, le tendenze esposte nell'ambito del mercato del lavoro richiedono prudenza nell'innalzare l'età di pensionamento; dall'altro, però, giustificano una flessibilizzazione delle condizioni di pensionamento al fine di garantire una migliore conciliabilità tra l'attività lucrativa e la pensione.

Visto quanto precede, è auspicabile porre l'accento sullo sviluppo di misure che consentano di aumentare l'età effettiva di pensionamento al livello di quella stabilita dall'AVS. Questo permetterebbe di incrementare le fonti di finanziamento legate alla massa salariale, quantomeno nell'AVS. Rendendo meno rigide le condizioni di pensionamento si potrebbe garantire una migliore conciliazione tra la pensione e l'attività professionale (flessibilizzazione del pensionamento, pensionamento parziale e graduale).

Nell'ottica di una flessibilizzazione completa del pensionamento, è inoltre opportuno rinunciare alla nozione di «età di pensionamento» per prediligere quella di «età di riferimento», identica per gli uomini e per le donne. L'età di riferimento sarà fissata a 65 anni e indicherà il livello «integrale» delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia dovute per legge, ovvero l'importo di una rendita senza riduzioni né supplementi. Questa età sarebbe ovviamente valida sia nell'AVS che nel secondo pilastro. Concretamente, si tratterebbe di introdurre un sistema pensionistico individualizzabile entro un determinato intervallo di età. Oltre che in base all'età di riferimento, il livello delle prestazioni sarebbe stabilito in funzione di principi attuariali.

Le linee guida in materia di pensionamento possono essere sintetizzate come segue:

- età di riferimento a 65 anni nell'AVS e nella LPP;
- sistema pensionistico individualizzabile entro un determinato intervallo di età nell'AVS e nel secondo pilastro e basato su principi attuariali.

D'altra parte, si propone di introdurre incentivi sia nel sistema della previdenza per la vecchiaia (p. es. aumentare le prestazioni in caso di prolungamento dell'attività lucrativa) che nella politica occupazionale (incoraggiare i datori di lavoro a sviluppare una politica a favore dei lavoratori anziani). Al fine di allineare il più possibile l'età effettiva di pensionamento a quella di riferimento, si suggerisce anche di vagliare possibilità per disincentivare il pensionamento anticipato. In questo contesto resta un'opzione l'innalzamento della soglia dei 58 anni quale età minima di pensionamento nella previdenza professionale. Questo comporterebbe tuttavia una limitazione del prefinanziamento del pensionamento anticipato con agevolazioni fiscali¹⁸.

Una volta attuate queste misure, si potrà considerare la questione dell'innalzamento dell'età di riferimento tenendo conto del potenziale di occupazione dei lavoratori anziani. In effetti,

¹⁷ I dati menzionati sono tratti dallo studio *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, op. cit.

¹⁸ Vanno comunque mantenute le eccezioni giustificate dal punto di vista della politica sociale per consentire pensionamenti anticipati come nel sistema attuale, ad esempio nel quadro di piani sociali.

l'eventuale impossibilità di assorbire nel mercato del lavoro la forza lavoro generata da un'età di riferimento più elevata causerebbe trasferimenti di oneri in seno al sistema di sicurezza sociale. In altre parole, cercando di risolvere un problema di finanziamento, si creerebbero rischi sociali ancora maggiori. Oltretutto, se il mercato si rivelasse impermeabile, l'aumento dell'età di pensionamento di riferimento non permetterebbe nemmeno di ottenere l'effetto di finanziamento sperato con l'incremento delle risorse salariali. Di conseguenza, la disponibilità del mercato del lavoro nei confronti dei lavoratori anziani è una *conditio sine qua non* per un eventuale innalzamento generale dell'età di riferimento.

Linee guida in materia di pensionamento nel primo e nel secondo pilastro:

- armonizzazione dell'età di riferimento per uomini e donne a 65 anni (AVS e LPP);
- flessibilizzazione del pensionamento corretta dal punto di vista attuariale e coordinata tra AVS e LPP;
- misure incentivanti per mantenere l'attività lucrativa fino all'età di riferimento e prolungarla oltre;
- misure volte a disincentivare il pensionamento anticipato, in particolare innalzamento della soglia dei 58 anni quale età minima di pensionamento nella previdenza professionale.

2.3.3. Mantenimento del livello delle prestazioni e adeguamento dei parametri attuariali

2.3.3.1. Sviluppo della previdenza professionale obbligatoria

La LPP, entrata in vigore il 1° gennaio 1985, garantisce una prestazione assicurativa a tutti i lavoratori, a partire dal conseguimento di un determinato reddito, nel quadro della previdenza minima prevista dalla legge. La LPP è ancora in fase di sviluppo. Solo nel 2025 la prima classe di età potrà richiedere le prestazioni minime previste dalla legge.

Le prestazioni attualmente versate dalla previdenza professionale, aggiunte a quelle del primo pilastro, non raggiungono ancora gli obiettivi fissati dalla Costituzione. Se da una parte s'impongono adeguamenti dei parametri attuariali all'aumento della speranza di vita e alla variazione del livello dei tassi d'interesse, d'altra parte questi non dovranno comportare un abbassamento del livello delle prestazioni **nell'ambito della previdenza minima prevista dalla LPP.**

2.3.3.2. Effetti dell'aliquota di conversione

L'importo della rendita della previdenza professionale dipende dall'aliquota di conversione, attraverso la quale l'aver di vecchiaia di un assicurato è convertito in rendita annuale al verificarsi di un caso di previdenza.

L'aliquota di conversione dipende a sua volta dalle basi attuariali determinate dall'istituto di previdenza (dati sulle probabilità statistiche relative alla speranza di vita, alla vedovanza, al matrimonio ecc.) nonché dal tasso d'interesse tecnico (quello considerato per il calcolo dei capitali di copertura).

Gli istituti di previdenza che assicurano anche la parte sovraobbligatoria hanno la facoltà di fissare l'aliquota di conversione in funzione dei parametri attuariali che si sono stabiliti. Nell'ambito della LPP, l'aliquota minima di conversione è fissata per legge, ma anch'essa si fonda su parametri attuariali.

Come indicato in precedenza, la diminuzione dei tassi di rendimento dei capitali e l'aumento della speranza di vita mettono a rischio la stabilità finanziaria della previdenza professionale. È pertanto necessario abbassare l'aliquota minima di conversione della parte obbligatoria a un livello adeguato. Aggiunte alle rendite del primo pilastro, le prestazioni della previdenza professionale minima obbligatoria soddisfano l'obiettivo fondamentale del sistema dei tre pilastri, ovvero la realizzazione di un tasso di sostituzione del 60 per cento dell'ultimo salario. Di conseguenza, un'eventuale diminuzione dell'aliquota di conversione a un livello tecnicamente adeguato non deve comportare una riduzione delle rendite della previdenza minima prevista dalla LPP. Questo è assolutamente fondamentale, tanto più che nel sistema della previdenza professionale, contrariamente a quanto avviene per le rendite di vecchiaia AVS, non è possibile esigere un adeguamento al rincaro delle rendite di vecchiaia¹⁹.

2.3.3.3. Condizioni per riunire una maggioranza favorevole all'adeguamento dell'aliquota di conversione

Una nuova proposta di adeguamento dell'aliquota di conversione dovrà tenere conto dei principali motivi per cui il progetto posto in votazione popolare il 7 marzo 2010 fu respinto così massicciamente. Questi motivi sono esposti di seguito.

- A differenza di quanto previsto nella 1^a revisione LPP, nessuna misura era volta a garantire il mantenimento del livello delle prestazioni. Di conseguenza, la diminuzione dell'aliquota di conversione avrebbe provocato un abbassamento del livello delle prestazioni nella LPP.
- Il progetto poteva prestarsi a critiche soprattutto per l'importo eccessivamente elevato dei costi amministrativi, in particolare di quelli relativi alla gestione del patrimonio.
- A causa della mancanza di trasparenza degli assicuratori e delle modalità di ripartizione delle eccedenze tra assicurati ed azionisti, la proposta di ridurre l'aliquota è stata percepita come iniqua.

Nonostante l'esito negativo registrato nel 2010, il contesto che lo aveva determinato è rimasto sostanzialmente invariato. È pertanto necessario che il nuovo progetto di riduzione dell'aliquota di conversione tenga conto delle critiche allora espresse. Inoltre, perché sia accolto favorevolmente è indispensabile che soddisfi determinate condizioni quadro, a livello sia istituzionale che di politica sociale. In particolare, si tratterà di prevedere misure di compensazione, anche per la generazione di transizione, accompagnate da disposizioni istituzionali.

Mantenimento del livello delle prestazioni

Per impedire che la riduzione dell'aliquota di conversione determini un abbassamento del livello delle prestazioni per i redditi bassi e medi, s'impongono misure di compensazione che garantiscano il livello delle prestazioni secondo la LPP. A tal fine, è indispensabile aumentare gli averi di vecchiaia anticipando l'inizio del processo di risparmio, versando contributi più elevati oppure riducendo la deduzione di coordinamento.

Le misure da adottare per mantenere il livello delle prestazioni dipendono dalla portata dell'adeguamento dell'aliquota di conversione. Se questa dovesse essere ridotta, ad esempio, al 5,8 per cento, per mantenere il livello delle prestazioni occorrerebbero, secondo le prime stime, 3,9 miliardi di franchi di contributi supplementari all'anno per aumentare di conseguenza gli averi di vecchiaia. Diminuendo l'aliquota di conversione al 6,4 per cento come proposto nel quadro del rapporto sul futuro del secondo pilastro, andrebbero invece previsti 1,5 miliardi di franchi. Un tale adeguamento necessiterebbe, tuttavia, a breve termine, di un riesame dell'aliquota di conversione. Gli importi citati in precedenza sono

¹⁹ Le prestazioni di vecchiaia devono essere adeguate al rincaro solo nei limiti delle possibilità finanziarie di ogni singolo istituto di previdenza.

calcolati in base ai costi previsti nell'ambito della LPP, ma il bisogno *effettivo* di finanziamento dovrebbe essere nettamente inferiore, ovvero, negli esempi precedenti, rispettivamente di 1,8 miliardi e 680 milioni di franchi. Questo fenomeno è dovuto all'incidenza della parte sovraobbligatoria del secondo pilastro. Negli istituti di previdenza con prestazioni integrate, infatti, l'aliquota di conversione è applicata, tramite il conto testimone, soltanto alla parte assicurata obbligatoriamente secondo la LPP. L'aumento degli averi di vecchiaia dovrebbe essere compensato, parzialmente o integralmente, dalla parte sovraobbligatoria.

In mancanza di misure di compensazione, il livello delle prestazioni della previdenza professionale minima obbligatoria diminuirebbe del 6 per cento in caso di riduzione dell'aliquota di conversione dal 6,8 al 6,4 per cento e del 15 per cento in caso di riduzione al 5,8 per cento.

Misure per la generazione di transizione

Per evitare che la riduzione dell'aliquota di conversione determini un abbassamento del livello delle prestazioni, occorre prevedere anche misure di compensazione volte a garantire il livello delle prestazioni per le persone che, a causa della loro età, non sono più in condizione di aumentare il loro capitale di vecchiaia LPP versando contributi più elevati. A tal fine, s'impongono disposizioni transitorie, che dovranno essere tanto più incisive quanto più sarà breve l'arco di tempo previsto per la riduzione dell'aliquota di conversione. Viste le perdite subite negli anni scorsi a causa dei pensionamenti, sarebbe opportuno procedere a una diminuzione rapida dell'aliquota di conversione, il che richiederebbe tuttavia congrui correttivi.

Affinché le compensazioni a favore della generazione di transizione facciano effetto al più presto, devono essere adottate misure di finanziamento basate sulla ripartizione. Le possibilità sono due: il Fondo di garanzia o l'AVS. La soluzione che passa per il Fondo di garanzia implica che le prime generazioni interessate dalla diminuzione dell'aliquota di conversione e vicine alla soglia minima LPP ricevano un supplemento di capitale che incrementi il loro avere e quindi la loro rendita di vecchiaia. La seconda alternativa si prefigge lo stesso obiettivo, ma in questo caso è la rendita AVS ad essere aumentata a favore dei medesimi beneficiari. Poiché la riduzione dell'aliquota di conversione non avrà ripercussioni sugli assicurati che percepiscono le loro prestazioni sotto forma di capitale, questi non potranno richiedere le compensazioni sociali a favore della generazione di transizione.

I costi delle misure di compensazione transitorie menzionate in precedenza dipenderanno dal numero di beneficiari e dalla rapidità di adeguamento dell'aliquota di conversione. Dalle prime stime risultano costi di partenza di 40 milioni di franchi l'anno per un'aliquota minima di conversione del 6,4 per cento e di 130 milioni di franchi l'anno per un'aliquota del 5,8 per cento, purché il novero dei beneficiari sia limitato agli assicurati presso una cassa pensioni con un piano previdenziale corrispondente al minimo LPP. In base alle soluzioni adottate, i costi dovrebbero aumentare in una prima fase e diminuire in una seconda, fino al raggiungimento dell'età di pensionamento da parte dell'ultima classe di età appartenente alla generazione di transizione.

Misure di carattere istituzionale

Le misure di carattere istituzionale esigono adeguamenti della legislazione in materia di vigilanza delle assicurazioni. A tal fine, il DFF e il DFI sono stati incaricati di presentare al Consiglio federale dei progetti di miglioramento negli ambiti illustrati di seguito.

- Rafforzamento della vigilanza sugli assicuratori sulla vita che operano nella previdenza professionale

Per l'approvazione delle tariffe, la FINMA non deve limitarsi a esaminare gli effetti sulla solvibilità delle imprese di assicurazioni private e l'esistenza o meno di

disposizioni tariffarie abusive, bensì accertarsi anche – e soprattutto – che gli interessi degli assicurati siano tutelati. In altre parole, viste le peculiarità della previdenza professionale, la FINMA dovrebbe includere tra i suoi compiti di vigilanza anche aspetti inerenti alla protezione degli assicurati. In particolare, la vigilanza deve esaminare le questioni della fissazione di premi di rischio commisurati alle prestazioni di rischio, del volume delle spese amministrative, dell'adeguatezza dei contributi destinati a coprirle nonché della presentazione trasparente dei criteri applicati alla partecipazione alle eccedenze e al relativo calcolo.

- **Maggiore trasparenza**

I conti relativi alle riserve e alle spese amministrative devono essere più chiari e va comprovata l'adeguatezza dei premi di rischio.

- **Migliore regolamentazione della partecipazione alle eccedenze**

Le disposizioni legali devono essere adeguate in modo da consentire una ripartizione equa tra gli assicurati e gli azionisti quali fornitori di capitale di rischio. Occorre riesaminare le basi stesse dell'attuale sistema di partecipazione alle eccedenze.

- **Soppressione degli effetti perversi nell'ambito dell'intermediazione**

Le disposizioni legali relative al diritto della previdenza e al diritto delle assicurazioni devono essere coordinate in modo tale che le restrizioni stabilite nel primo per i vantaggi finanziari non siano aggirate tramite il secondo.

Linee guida della riforma in materia di previdenza professionale:

- adeguamento dell'aliquota minima di conversione all'aumento della speranza di vita e alle modifiche del livello dei tassi d'interesse;
- misure di compensazione necessarie per mantenere il livello delle prestazioni, comprese misure di compensazione per la generazione di transizione;
- esame delle misure istituzionali volte a estendere la vigilanza della FINMA a un'effettiva tutela degli assicurati, ad aumentare la trasparenza degli assicuratori e a rendere più equo il sistema di ripartizione degli utili tra assicuratori e azionisti.

2.3.4. Consolidamento finanziario dell'AVS

Le prospettive finanziarie dell'AVS indicano che a partire dal 2020 l'assicurazione registrerà pesanti deficit di finanziamento, destinati ad aumentare progressivamente fino al 2030. Secondo lo scenario finanziario "medio" e partendo dal presupposto che il sistema di finanziamento resti inalterato, il fabbisogno finanziario supplementare dell'AVS dovrebbe raggiungere gli 8,9 miliardi di franchi entro il 2030. Questo valore potrebbe essere inferiore o superiore in funzione di eventuali cambiamenti significativi dei parametri che incidono sul finanziamento dell'AVS.

Dato che la pressione demografica non incombe ancora sull'AVS, la situazione attuale non richiede drastiche misure di risanamento. A medio termine, tuttavia, l'entità del deficit atteso giustifica l'adozione anticipata di misure di consolidamento finanziario nell'AVS. In questo contesto, per il momento sembra rischioso proporre una riforma troppo unilaterale, basata su riduzioni eccessive delle prestazioni oppure su un aumento notevole dell'età di riferimento. Sarebbe quindi più opportuno procedere con cautela, associando interventi di natura diversa.

La commistione tra armonizzazione dell'età di riferimento a 65 anni e misure volte ad aumentare l'età effettiva di pensionamento consentirà di ridurre parzialmente il prevedibile deficit di finanziamento dell'AVS, ma non basterà di per sé a garantire l'equilibrio finanziario a lungo termine. Per colmare le lacune finanziarie dell'assicurazione, appare pertanto

essenziale vagliare altre fonti supplementari di finanziamento. Considerando il livello attuale delle prestazioni AVS e gli obiettivi di mantenimento del tenore di vita esposti in precedenza, va esclusa a priori qualsiasi riduzione generale delle prestazioni di vecchiaia. Per contro, determinati provvedimenti mirati e giustificati dall'evoluzione della società possono permettere di contenere le spese oppure di aumentare le risorse finanziarie derivanti dal versamento dei contributi. Sarà necessario elaborare un catalogo di misure in materia di prestazioni e contributi per poter generare risparmi realistici, nel rispetto dei principi seguenti: le misure non dovranno determinare situazioni di precarietà e si dovrà continuare a garantire la protezione sociale dei gruppi vulnerabili. In questa ottica, occorrerà riesaminare il versamento delle prestazioni ai superstiti, la regolamentazione dei contributi dei lavoratori indipendenti e le esenzioni contributive accordate.

Per coprire il bisogno finanziario rimanente, si prevede di cercare nuove fonti di finanziamento. Dato che l'eventuale aumento degli oneri salariali si ripercuoterebbe esclusivamente sulle generazioni attive provocando conseguenze negative sull'impiego e sui salari, il DFI propone di privilegiare per ora la soluzione di un finanziamento tramite l'IVA. Questa opzione ha il vantaggio di ricorrere alla solidarietà di tutte le generazioni, compresi i beneficiari di rendite. La soluzione del finanziamento tramite l'IVA può comunque essere associata a quella che prevede l'aumento dei contributi salariali.

Linee guida per il consolidamento finanziario a lungo termine dell'AVS:

- valutazione della necessità di adeguare le prestazioni e i contributi ai cambiamenti economici e sociali;
- esame di fonti supplementari di finanziamento.

2.3.5. Meccanismi di intervento nell'AVS

Come richiesto dalla mozione Luginbühl²⁰, l'AVS dovrebbe disporre di uno strumento di regolamentazione finanziaria in grado di intervenire secondo modalità legali ben definite. Lo studio realizzato nel quadro dei lavori preparatori²¹ mostra che il sistema dell'AVS e la democrazia diretta non sono propizi all'introduzione di meccanismi di autoregolazione automatica come quelli esistenti in alcuni Paesi dell'OCSE. Per essere compatibile con il nostro sistema, un meccanismo di intervento dovrebbe piuttosto fungere da campanello d'allarme per il processo politico e permettere, ove necessario, azioni automatiche mirate e circoscritte.

In altre parole, un meccanismo di intervento nell'AVS non deve ostacolare il legislatore nel suo compito di determinare meccanismi di finanziamento dell'assicurazione né ridurre la sua responsabilità ultima nell'adozione di misure in situazioni di urgenza.

Una regola di intervento conforme a questi principi è proposta nel secondo pacchetto di misure della 6^a revisione dell'AI (revisione 6b). Questa definisce una prima soglia al cui raggiungimento il Consiglio federale è tenuto a presentare misure di risanamento e una seconda soglia critica che innesca l'attuazione di misure automatiche che incidono contemporaneamente sul livello delle rendite e su quello dei contributi. Tuttavia, l'automatismo previsto è messo in dubbio dalla competente commissione del Consiglio nazionale, che propone di rinunciare alla seconda fase.

I principi di regolamentazione previsti nella revisione 6b potranno fungere da modello per l'AVS. Considerando però che i dibattiti parlamentari sulla regolamentazione in materia di intervento proposta nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS sono stati molto accesi e che si tratta di un tema sensibile, il rischio che le regole automatiche non trovino un consenso

²⁰ Mo. 11.3113 Introduzione di regole budgetarie per l'AVS e l'AI.

²¹ *Steuerungsmechanismen in der AHV*, L-P. Feld, C. A. Schaltegger, Beiträge zur sozialen Sicherheit 7/12, 2012.

unanime non è da sottovalutare. Conviene pertanto seguire l'evoluzione del dibattito parlamentare in materia nell'ambito della revisione AI, al fine di valutare meglio le modalità concrete da prevedere per l'AVS.

Rispondendo a una mozione²² che chiedeva la rapida introduzione di una regola budgetaria nell'AVS, il Consiglio federale ha affermato che si sarebbe espresso sull'eventualità di trattare separatamente questo tema al momento dell'adozione delle linee guida della riforma della previdenza per la vecchiaia. Visto che, considerata la situazione finanziaria dell'AVS, questa misura non risulta urgente, il DFI ritiene che per il momento non sia opportuno decidere se anticipare o meno l'introduzione di una tale regola budgetaria né se trattare il tema separatamente o nel quadro di un progetto globale. È più importante che le proposte idonee siano prese in considerazione nella riforma della previdenza per la vecchiaia nel suo complesso. Entro l'estate prossima il DFI presenterà un rapporto complementare sul meccanismo di intervento finanziario e i possibili modi di procedere.

Il contributo della Confederazione all'AVS, che copre attualmente il 19,55 per cento delle uscite dell'AVS, è destinato ad aumentare sensibilmente in funzione dell'evoluzione demografica. Occorre pertanto valutare se non sia meglio che questa partecipazione della Confederazione dipenda dall'evoluzione delle entrate derivanti dall'IVA piuttosto che dalle uscite.

Linee guida per l'introduzione di un meccanismo di intervento nell'AVS:

- elaborazione di un meccanismo di intervento in base alle linee guida della regolamentazione prevista nella revisione 6b dell'AI e in funzione delle soglie di intervento da definire nell'AVS;
- parallelamente, presentazione dell'armonizzazione dell'età di riferimento e di un meccanismo di intervento;
- analisi di una possibile correlazione tra il contributo della Confederazione all'AVS e l'evoluzione delle entrate derivanti dall'IVA.

2.3.6. Prestazioni complementari all'AVS e all'AI

Nell'ambito delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI, i problemi da risolvere sono di due tipi. A breve termine, occorre garantire la copertura adeguata del fabbisogno vitale dei beneficiari di rendite mediante interventi mirati. A tal fine, gli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione, che non sono più adeguati da una decina d'anni, devono essere rapidamente indicizzati ai costi effettivi secondo le modalità previste dalla mozione depositata dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale, recentemente approvata dal Parlamento²³. Per realizzare questo obiettivo, il DFI intende sottoporre al Consiglio federale nel corso del 2013 un progetto da inviare in consultazione.

A medio termine, visto il notevole incremento delle spese delle PC dovuto ai costi sanitari, sarà necessario sviluppare, in collaborazione con i Cantoni, possibili strategie per migliorare il controllo dei costi in questo ambito. Pur constatando che il sistema di finanziamento delle cure tramite le PC ha dato buoni risultati, si valuterà in questo contesto l'opportunità di una nuova assicurazione dei trattamenti forniti dalle case di cura, quale possibile alternativa di finanziamento al sistema delle PC. D'altra parte, la regolamentazione attuale sarà analizzata criticamente e saranno proposte soluzioni in un rapporto dettagliato in risposta a diversi

²² Mo. 12.3553 Introdurre rapidamente un freno all'indebitamento per l'AVS.

²³ La mozione 11.4034 «Calcolo delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Indicizzazione degli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione» chiede che l'indicizzazione delle pigioni non provochi ripercussioni finanziarie sulla partecipazione della Confederazione alle spese per il soggiorno in un istituto.

interventi parlamentari recenti²⁴. Nella stessa sede si prenderà in considerazione anche l'introduzione di correttivi volti a consentire il sanzionamento degli assicurati che massimizzano il proprio profitto dilapidando rapidamente l'aveve di vecchiaia del secondo pilastro versato sotto forma di capitale.

²⁴ Po. 12.3602 Riforma delle prestazioni complementari all'AVS/AI; Po. 12.3673 «Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Prospettive fino al 2020»; Po. 12.3677 «Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Non andiamo alla cieca».