

05.094

**11^a revisione dell'AVS (nuova versione)
Secondo messaggio concernente l'introduzione
di una prestazione di prepensionamento**

del 21 dicembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, il presente messaggio e il disegno relativo alla modifica della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 dicembre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dopo che il primo progetto di 11ª revisione dell'AVS è stato respinto e come confermato dalle consultazioni svolte nell'ambito dei lavori preliminari relativi alla presente revisione, appare prematuro proporre già ora riforme di ampia portata concernenti il finanziamento dell'assicurazione o il sistema delle prestazioni, tanto più che simili riforme devono imperativamente essere precedute da studi approfonditi e riflessioni accurate.

Di conseguenza, la riforma dell'AVS si svolgerà a tappe. La prima è realizzata con il presente progetto di 11ª revisione dell'AVS, che sotto forma di due messaggi separati propone misure volte a facilitare l'esecuzione dell'assicurazione e provvedimenti concernenti le prestazioni. Tuttavia, l'11ª revisione dell'AVS non mira a risolvere i gravi problemi strutturali cui sarà confrontata l'assicurazione nei prossimi decenni e che richiederanno una riforma radicale, anche se è notorio che la situazione finanziaria dell'AVS peggiora costantemente e, in seguito all'evoluzione demografica ed economica, l'assicurazione sarà molto presto costretta a ridefinire le sue prestazioni e il suo finanziamento.

Nel frattempo, al fine di garantire l'esistenza del sistema a lungo termine, si prevede una revisione di legge meno ampia, che da un lato riprenderà taluni punti presentati nel primo progetto di 11ª revisione dell'AVS (cfr. primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS; nuova versione; FF 2006 1823) e dall'altro proporrà un nuovo modello di pensionamento anticipato per le persone di condizioni economiche modeste, volto a completare il sistema di pensionamento flessibile nell'AVS con l'introduzione di una prestazione di prepensionamento. Questa nuova prestazione, oggetto del presente messaggio, non costituisce una prestazione assicurativa, ma è subordinata alla condizione del bisogno. Per questo motivo non sarà integrata nella legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, bensì nella legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

La prestazione di prepensionamento è destinata agli uomini e alle donne di età superiore ai 62 anni che attualmente, per motivi finanziari, non possono permettersi di andare in pensione anticipatamente. Concretamente, queste persone godono di una situazione finanziaria troppo buona per ricevere, in aggiunta alla rendita anticipata di vecchiaia dell'AVS, le prestazioni complementari, ma non dispongono di mezzi sufficienti per mantenere un tenore di vita soddisfacente con le loro prestazioni di vecchiaia ridotte del 1° e del 2° pilastro. La prestazione di prepensionamento non è quindi destinata alla fascia più povera della popolazione, bensì alle persone facenti parte del ceto medio inferiore.

Il nuovo modello di pensionamento anticipato non pregiudica affatto le nuove soluzioni in tema di flessibilizzazione dell'età di pensionamento che potrebbero essere proposte nell'ambito della riforma dell'AVS (12ª revisione dell'AVS), che concernerà le basi del sistema delle prestazioni del 1° pilastro.

Visto che la prestazione di prepensionamento verrà finanziata mediante i risparmi realizzati innalzando l'età pensionabile delle donne (cfr. primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]), verrà introdotta soltanto quando tale innalzamento sarà entrato in vigore.

Indice

Compendio	1926
1 Parte generale	1930
1.1 Osservazione preliminare	1930
1.2 Contesto	1930
1.2.1 Rinvii al primo messaggio sull'11 ^a revisione dell'AVS (nuova versione)	1930
1.2.2 Necessità di completare il sistema di pensionamento anticipato esistente	1931
1.2.3 Soluzioni esaminate	1932
2 La prestazione di prepensionamento	1935
2.1 Complemento adeguato alla previdenza per la vecchiaia	1935
2.2 Prestazione di bisogno volta a garantire un reddito adeguato durante il pensionamento anticipato	1936
2.2.1 Beneficiari	1936
2.2.2 Calcolo e importo della prestazione	1938
2.3 Entrata in vigore della prestazione di prepensionamento	1940
2.4 Costi e finanziamento	1940
3 Ripercussioni finanziarie globali dell'11^a revisione dell'AVS (1^a e 2^a parte)	1943
3.1 Ripercussioni annuali medie per gli anni 2009–2020	1943
3.2 Ripercussioni con effetti transitori	1944
4 Valutazione dei bilanci dell'AVS	1946
5 Parte speciale: commento alle modifiche	1947
5.1 Modifica della LPC	1947
5.2 Modifica del diritto vigente	1955
5.2.1 Modifica della LAVS	1955
5.2.2 Modifica della LADI	1956
6 Ripercussioni	1956
6.1 Per la Confederazione e i Cantoni	1956
6.2 Ripercussioni sulle altre assicurazioni sociali e sull'aiuto sociale	1957
6.3 Ripercussioni economiche	1958
6.4 Ripercussioni sulla parità dei sessi	1958
6.5 Freno alle spese	1958
6.6 Ripercussioni sull'effettivo del personale, sull'informatica e sugli organi d'esecuzione e altre ripercussioni	1958
6.7 Relazione con la NPC	1959
7 Programma di legislatura	1959
8 Aspetti giuridici	1959
8.1 Costituzionalità e conformità alle leggi	1959
8.2 Relazione con il diritto internazionale	1960

8.2.1	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite	1960
8.2.2	Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro	1960
8.2.3	Diritto della Comunità europea	1960
8.2.4	Strumenti del Consiglio d'Europa	1962
8.3	Delega di competenze legislative	1962
8.4	Forma dell'atto normativo	1962
<i>Allegato:</i>		
	Esempi di calcolo: prestazione di prepensionamento (PPP) e prestazioni complementari (PC)	1963
	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (<i>Disegno</i>)	1975

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Osservazione preliminare

Il presente messaggio, che costituisce la 2ª parte dell'11ª revisione dell'AVS (nuova versione), verte esclusivamente sulla prestazione di prepensionamento, vale a dire sul nuovo modello di pensionamento anticipato compatibile con criteri sociali che proponiamo di realizzare al di fuori del sistema dell'AVS. Il modello prevede infatti l'introduzione di una prestazione subordinata alla condizione del bisogno molto simile alle attuali prestazioni complementari all'AVS/AI. Per questa ragione esso è concretizzato nell'ambito della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC). Detto questo, appariva anche ragionevole presentare la prestazione di prepensionamento in un messaggio separato. Il nostro Consiglio ritiene inoltre che detta prestazione debba essere strettamente connessa con l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne, previsto nell'ambito della 1ª parte dell'11ª revisione dell'AVS. Per questo motivo l'introduzione della prestazione di prepensionamento non è presentata quale riforma indipendente, bensì quale parte integrante dell'11ª revisione dell'AVS.

1.2 Contesto

1.2.1 Rinvii al primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS (nuova versione)

Al fine di evitare doppioni e ripetizioni, rinviamo al primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS (nuova versione) per quanto concerne i temi seguenti, pertinenti anche nell'ambito del presente messaggio:

- evoluzione dalla 10ª revisione dell'AVS (n. 1.1 del messaggio summenzionato);
- elementi rinviati a future revisioni legislative (n. 1.2);
- iniziative popolari in sospenso (n. 1.4);
- interventi parlamentari tolti di ruolo (n. 1.5);
- legami con altri progetti legislativi (n. 1.6);
- lavori preliminari (n. 1.7);
- risultati della procedura di consultazione (n. 1.8);
- parere della Commissione federale dell'AVS/AI (n. 1.9);
- evoluzione demografica e prospettive finanziarie dell'AVS fino al 2020 (n. 2);
- significato dell'età di pensionamento (n. 3.1.1.1);
- evoluzione dell'età pensionabile nell'AVS (n. 3.1.1.2);

- motivi a favore di un'età di pensionamento uniforme a 65 anni (n. 3.1.1.3);
- anticipazione e rinvio della rendita di vecchiaia (n. 3.1.2).

1.2.2 **Necessità di completare il sistema di pensionamento anticipato esistente**

Le persone che desiderano andare in pensione prima di aver raggiunto l'età pensionabile ordinaria devono accettare di ricevere prestazioni di vecchiaia dell'AVS e del 2° pilastro notevolmente ridotte per il resto della loro vita. Pertanto il pensionamento anticipato costituisce innanzitutto un privilegio riservato alle persone che godono di una buona situazione finanziaria perché beneficiano di prestazioni generose della previdenza professionale o del datore di lavoro o dispongono di una sostanza sufficiente¹. Affinché anche le persone meno abbienti possano beneficiare di un pensionamento anticipato, già nell'ambito della 10^a revisione dell'AVS era stato introdotto un modello di pensionamento anticipato che prevedeva la concessione di rendite di vecchiaia ridotte secondo principi attuariali e l'estensione del sistema delle prestazioni complementari alla cerchia di persone di condizioni economiche più modeste. L'esperienza ha evidenziato che questa novità rispondeva ad un reale bisogno in quanto circa il 90 per cento degli uomini² di più o meno 65 anni beneficiari di prestazioni complementari all'AVS è costituito da persone che hanno optato per un'anticipazione della rendita AVS.

Nel quadro del progetto di 11^a revisione dell'AVS respinto in votazione popolare era stato discusso un modello di pensionamento flessibile accessibile anche alle fasce medie. Il Parlamento l'aveva poi affossato in quanto, visti i mezzi finanziari disponibili, presentava vantaggi troppo limitati per gli interessati. Inoltre, molti parlamentari non lo consideravano sufficientemente mirato.

Tuttavia, come confermato da diversi interventi parlamentari su questo tema³, la richiesta di un pensionamento anticipato compatibile con criteri sociali è tuttora d'attualità.

¹ Andreas Balthasar, Olivier Bieri, Peter Grau, Jürg Guggisberg, Kilian Künzi, «Der Übergang in den Ruhestand – Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen», rapporto di ricerca UFAS n. 2/03, UFCL, 3003 Berna, 318.010.2.03d (esiste solo in tedesco). Philippe Wanner, Astrid Stuckelberger, Alexis Gabadinho, «Facteurs individuels motivant le calendrier du départ à la retraite des hommes âgés de plus de 50 ans en Suisse», rapporto di ricerca UFAS n. 8/03, UFCL, 3003 Berna, 318.010.8/03f (esiste solo in francese).

François Donini, Hans Nussbaum, «Bericht über den Rentenvorbezug der Männer und Frauen», UFAS, 2003 (esiste solo in tedesco).

² Non si prendono in considerazione le donne poiché beneficiano della possibilità di anticipare la rendita di vecchiaia dell'AVS solo dal 2001 (di 1 anno fino al 2004 e di 2 anni dal 2005), oltretutto con un tasso di riduzione più basso.

³ Cfr. ad es. P 03.3470 Flessibilizzazione delle rendite AVS (N 19.12.03, Studer Heiner); P 04.3234 Flessibilizzazione dell'età pensionabile (N 8.10.04, Meyer Thérèse); Iv. pa. 03.467. AVS. Età flessibile di pensionamento (Rossini Stéphane); Iniziativa dell'USS per un'età di pensionamento flessibile.

1.2.3 Soluzioni esaminate

Anche il Consiglio federale riconosce che il modello di pensionamento anticipato esistente nel 1° pilastro (rendita di vecchiaia anticipata e PC) è insufficiente e che si devono cercare altre soluzioni, a prescindere dalle condizioni meno severe per l'anticipazione della rendita di vecchiaia dell'AVS proposte nel primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS (nuova versione) (cfr. n. 3.1.2.3 del messaggio summenzionato). Nell'ambito dei lavori preliminari relativi alla presente revisione, esso ha quindi invitato l'Amministrazione ad esaminare in modo particolareggiato le possibilità di offrire un pensionamento anticipato compatibile con criteri sociali⁴.

Due dei modelli discussi - modello di pensionamento anticipato basato sulla faticosità del lavoro e modello che prevedeva la compensazione della riduzione della rendita con il risparmio realizzato in precedenza - sono stati subito scartati al termine del loro esame preliminare a causa degli inconvenienti evidenti che ne risultavano:

- nell'AVS, *il pensionamento anticipato per persone esercitanti un lavoro faticoso* genera difficoltà praticamente insormontabili nella definizione del pubblico target. I criteri di faticosità del lavoro dovrebbero forzatamente basarsi su nozioni di ordine energetico, motorio o biomeccanico, mentre altri parametri quali «l'usura» o la «sindrome del burn-out» non potrebbero essere presi in considerazione. Inoltre, la faticosità del lavoro dovrebbe essere constatata durante almeno 40 anni di attività lucrativa. Queste considerazioni lasciano presagire le difficoltà che causerebbe l'applicazione di un simile modello di pensionamento anticipato, senza dimenticare i problemi supplementari dovuti allo svolgimento all'estero di una parte dell'attività lucrativa;
- l'idea di un *risparmio realizzato in precedenza privilegiato dal punto di vista fiscale*, destinato a compensare la riduzione delle prestazioni in caso di pensionamento anticipato, rappresenta senza alcun dubbio un incentivo alla responsabilizzazione individuale. Ciononostante, è riservata innanzitutto ad una frangia della popolazione privilegiata dal punto di vista economico, che non può costituire il pubblico target di un prepensionamento compatibile con criteri sociali. Inoltre un simile modello conterrebbe incontestabilmente un potenziale di abusi in ambito fiscale.

I modelli seguenti sono stati oggetto di un esame più approfondito: modello di durata della vita attiva, modello di età pensionabile in funzione del reddito, soluzioni a seconda del ramo professionale e modello di prestazione di prepensionamento esterna all'AVS.

1. Il modello di *durata della vita attiva* implica la concessione di una rendita anticipata non ridotta a chi è entrato molto presto sul mercato del lavoro e ha conseguito redditi piuttosto modesti durante l'intera vita professionale. Alla sua base vi è l'idea che questa categoria di persone è attiva in settori in cui l'usura prematura dell'organismo è notevole e riduce la speranza di vita. Secondo il numero di anni in cui hanno esercitato l'attività lucrativa e in una forchetta di redditi ben definita, queste persone potrebbero beneficiare di una rendita non ridotta tra i 61 e i 64 anni. Dal modello sarebbero escluse

⁴ I modelli già esaminati in modo approfondito nel corso dei dibattiti parlamentari relativi al primo progetto di 11ª revisione dell'AVS, ma poi chiaramente respinti, non sono più stati ripresi.

le persone che hanno conseguito redditi inferiori perché, nella maggior parte dei casi, hanno svolto un'attività a tempo parziale e quelle che, disponendo di redditi medio-alti, non hanno bisogno di una maggiore protezione sociale.

Il modello prevede tre età di pensionamento distinte: quella più bassa sarebbe riservata alle persone che, già inserite nel mercato del lavoro all'età di 18 anni⁵, durante tutta la vita hanno svolto attività mal retribuite e molto sovente anche faticose perché non disponevano, ad esempio, di una formazione professionale sufficiente. L'età di pensionamento più alta sarebbe applicabile alle persone che non hanno svolto alcuna attività lucrativa prima di essere soggette all'obbligo di versare i contributi⁶ e alle persone la cui durata di contribuzione o di assicurazione presenta lacune. Rientrerebbero in questa categoria gli assicurati che, disponendo di un livello di formazione elevato, fanno parte delle categorie di reddito superiori, taluni stranieri nonché gli indipendenti, i cui contributi non di rado devono essere dichiarati irrecuperabili (ad es. in caso di fallimento). Vi sarebbe anche un numero di donne superiore alla media in quanto, alla nascita dei figli, hanno spesso interrotto o cessato lo svolgimento dell'attività lucrativa⁷. Per gli altri, ad essere determinante sarebbe l'età media di pensionamento (età ordinaria), che ad esempio potrebbe essere fissata a 65 anni. Questa categoria comprenderebbe in particolare chi ha svolto un tirocinio, ma anche chi ha seguito una formazione professionale superiore e versato contributi sui redditi provenienti da attività svolte durante le vacanze.

Al fine di evitare che la realizzazione di un tale modello nel sistema attuale delle rendite dell'AVS generi spese supplementari insostenibili per l'assicurazione, il finanziamento richiesto dall'introduzione di un'età di pensionamento più bassa per taluni gruppi di persone comporta inevitabilmente un notevole rafforzamento dei cosiddetti trasferimenti di solidarietà. In tal modo, l'età pensionabile degli assicurati che presentano lacune contributive o assicurative subirebbe un notevole innalzamento. Come già indicato sopra, ad essere toccate sarebbero in particolare le donne.

Inserito nell'AVS, questo modello comporterebbe spinosi problemi riguardo alla sua realizzazione in quanto si applicherebbe anche a tutti gli assicurati soggetti all'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE e richiederebbe il computo di tutti i periodi di assicurazione compiuti all'estero e di tutti i relativi redditi.

2. Secondo il modello di *età pensionabile in funzione del reddito*, l'età di pensionamento delle persone il cui reddito preso in considerazione per il calcolo della rendita è modesto sarebbe inferiore rispetto a quella degli assicurati con reddito elevato, rafforzando così la solidarietà di questi ultimi nei confronti delle persone meno abbienti. A seconda dell'obiettivo perseguito (neutralità dei costi, risparmi o spese supplementari per un determinato importo), la forchetta delle età pensionabili può essere ridotta (ad es. da 63 a 67 anni) oppure ampliata (ad es. da 62 a 70 anni).

⁵ Inizio dell'obbligo di contribuzione (art. 3 cpv. 2 lett. a LAVS).

⁶ Anno successivo al compimento dei 20 anni (art. 3 cpv. 1 LAVS).

⁷ Simili carriere professionali frammentate o parziali saranno ancora frequenti, in particolare per le donne che raggiungeranno l'età pensionabile nei prossimi 10 a 15 anni.

Un simile modello avvantaggia le donne che conseguono salari bassi, le persone che lavorano a tempo parziale o la cui carriera professionale presenta periodi d'inattività oppure coloro che svolgono lavori faticosi e mal retribuiti. Tuttavia, considerato che il reddito preso in considerazione per il calcolo della rendita non può di per sé dare indicazioni esatte sulla situazione economica dell'aveute diritto e che altri parametri quali la sostanza o le condizioni economiche del coniuge vengono del tutto ignorati, non è adatto basarsi su questo criterio per fissare un'età di pensionamento diversa secondo considerazioni di politica sociale.

I problemi legati alla realizzazione di questo modello, anch'esso ancorato nell'AVS, sono identici a quelli menzionati in merito al modello di durata della vita attiva.

3. Nel concetto di *soluzioni per ramo professionale* rientrano modelli di prepensionamento in cui le parti sociali hanno convenuto modalità di pensionamento flessibile nell'ambito della previdenza professionale. Un simile modello esiste già nel settore principale dell'edilizia, in cui una fondazione specifica (fondazione FAR) versa rendite transitorie. Il contratto collettivo di lavoro obbliga le aziende che lo hanno concluso e i lavoratori a versare contributi e determina quali lavoratori facenti parte del personale di cantiere possono beneficiare del prepensionamento e a quali condizioni. Mediante offerte di questo genere si può rispondere in modo mirato alle esigenze dei lavoratori anziani. Tuttavia, visto che queste soluzioni sono relativamente dispendiose, potrebbero essere proposte, nonostante i sussidi versati dall'AVS, soltanto in pochi rami in cui sono stati stipulati contratti collettivi di lavoro. La maggior parte dei lavoratori sarebbe quindi esclusa dal sistema non per motivi di politica sociale, ma per considerazioni prettamente economiche. Non sarebbe pertanto opportuno far sì che l'AVS, quale assicurazione popolare generale, sovvenzioni, sotto le sembianze di un prepensionamento compatibile con criteri sociali, esclusivamente soluzioni per ramo professionale e offra a tutti gli altri assicurati soltanto un sistema di pensionamento anticipato con riduzioni attuariali delle rendite.
4. Il modello di *prestazione di prepensionamento* non fa parte del sistema dell'AVS. Concepito sotto forma di prestazione concessa in caso di bisogno, è destinato ad una cerchia limitata di persone che vivono in condizioni piuttosto modeste. Esse beneficerebbero di questa prestazione a partire da una certa età e fino all'età di pensionamento ordinaria evitando così la riscossione anticipata delle prestazioni di vecchiaia e le notevoli riduzioni attuariali che ne risulterebbero. Questo modello è destinato in particolare a coloro che hanno esaurito il diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, agli invalidi parziali, alle persone il cui rendimento è ridotto e a tutti gli anziani facenti parte delle categorie di reddito inferiori.

Dato che la prestazione di prepensionamento è subordinata alla condizione del bisogno, a talune condizioni può non essere versata all'estero, com'è il caso per le prestazioni di bisogno in generale. Il suo importo può essere calcolato in base ai reali bisogni degli interessati e della loro famiglia. I parametri di calcolo possono essere fissati in modo tale che il volume delle prestazioni non superi un quadro finanziario definito.

La sua realizzazione è relativamente complessa in quanto occorre determinare la situazione economica degli aventi diritto. Nell'insieme, però, l'onere amministrativo non è superiore a quello generato dall'applicazione dei modelli di durata della vita attiva o di età pensionabile in funzione del reddito.

I quattro modelli summenzionati sono stati sottoposti al parere della Commissione federale dell'AVS/AI e, nel gennaio del 2005, sono stati anche oggetto di audizioni svolte dal Dipartimento federale dell'interno in merito al nuovo progetto di 11ª revisione dell'AVS. In base all'esito di queste consultazioni, il 23 febbraio 2005 avevamo deciso di proseguire, nell'ambito della presente revisione, l'esame di un solo modello, ossia quello di prestazione di prepensionamento.

Tuttavia non è stata abbandonata definitivamente l'idea di esaminare se, modificando radicalmente il sistema delle rendite, si possa realizzare un modello di prepensionamento basato sulla durata della vita attiva senza tutti gli svantaggi menzionati. Abbiamo infatti accolto la mozione 03.467 (Flessibilizzazione dell'età di pensionamento) del 25 novembre 2004, adottata dal Consiglio nazionale il 29 novembre 2005. L'idea sarà quindi ripresa nell'ambito della grande revisione strutturale prevista per gli anni 2008/2009.

2 La prestazione di prepensionamento

2.1 Complemento adeguato alla previdenza per la vecchiaia

Con la prestazione di prepensionamento si intende completare il sistema di previdenza per la vecchiaia esistente laddove i bisogni sociali ed economici non sono ancora coperti in modo sufficiente. Le condizioni per averne diritto sono stabilite in modo tale che la prestazione sia concessa a coloro che attualmente, non godendo di una situazione finanziaria tale da sopportare riduzioni vita natural durante delle prestazioni di vecchiaia anticipate del 1° e del 2° pilastro, sono di fatto esclusi dal sistema di pensionamento anticipato. La prestazione è destinata alle persone appartenenti al ceto medio inferiore. Esse non adempiono, infatti, le condizioni economiche restrittive che darebbero diritto alle prestazioni complementari a una rendita di vecchiaia anticipata (cfr. n. 3.1.2.3 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]) al fine di compensare le forti riduzioni applicate in caso di anticipazione delle prestazioni, e non hanno nemmeno le possibilità materiali per finanziare il pensionamento anticipato con mezzi propri (p. es. sostanza o reddito sulla sostanza, rendita transitoria da parte del datore di lavoro e della cassa pensioni) o mediante prestazioni anticipate della previdenza professionale sufficientemente elevate nonostante le forti riduzioni dovute alla riscossione anticipata.

2.2

Prestazione di bisogno volta a garantire un reddito adeguato durante il pensionamento anticipato

La nuova prestazione di prepensionamento è intesa come prestazione di bisogno e non come prestazione assicurativa, ragion per cui non rientra nella LAVS ma nella legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (LPC) quale prestazione sui generis.

Contrariamente alle prestazioni complementari che possono essere concesse con una rendita anticipata dell'AVS, la prestazione di prepensionamento non intende compensare le riduzioni di rendita legate all'anticipazione, bensì rimpiazzare la concessione di prestazioni anticipate offrendo agli interessati un reddito adeguato durante gli anni che precedono l'età ordinaria di pensionamento. Essa permette dunque agli interessati di arrivare al pensionamento senza dover richiedere il versamento anticipato di prestazioni di vecchiaia e subirne le conseguenti riduzioni⁸. L'ammontare della prestazione di prepensionamento è definito in base ai bisogni degli assicurati fino a concorrenza di un importo massimo e può dunque variare sensibilmente da una persona all'altra. Questa prestazione garantirebbe un livello di vita più che adeguato anche a chi, vivendo in un ambiente urbano, dipenderebbe interamente da essa fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento (cfr. n. 2.2.2).

2.2.1 Beneficiari

Per beneficiare di una prestazione di prepensionamento bisogna adempiere alle condizioni seguenti:

- avere un'età compresa tra i 62 e i 65 anni;
- non percepire una rendita di vecchiaia anticipata dell'AVS o di un'assicurazione di vecchiaia obbligatoria estera;
- non percepire prestazioni complementari;
- vivere in condizioni economiche modeste;
- essere domiciliati in Svizzera, risiedervi abitualmente ed essere stati affiliati all'AVS, senza interruzioni, durante i 20 anni che precedono la data in cui è stata presentata la richiesta di prestazione.

La prestazione di prepensionamento può essere concessa dal compimento dei 62 anni, ossia dal momento in cui sarebbe possibile richiedere l'anticipo di una rendita intera dell'AVS (cfr. n. 3.1.2.3 del primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione]). Poiché essa intende rispondere esclusivamente a bisogni di politica sociale perfettamente comprovati, l'introduzione di un limite di età ancor più basso non si giustifica. La prestazione è versata al massimo fino al compimento dell'età ordinaria di pensionamento secondo l'AVS.

È esclusa la concessione simultanea di prestazioni complementari all'AVS/AI e di prestazioni di prepensionamento. Le prestazioni complementari non possono dunque

⁸ Si potranno tuttavia ridurre le prestazioni dato che, durante il periodo di versamento della prestazione di prepensionamento, i contributi all'AVS saranno nella maggior parte dei casi ben inferiori a quelli versati durante l'esercizio dell'attività lucrativa e i contributi LPP non saranno più versati.

aggiungersi a quelle di prepensionamento e viceversa. Avendo quale obiettivo di sostituire la rendita di vecchiaia anticipata, la prestazione di prepensionamento non potrà essere combinata con quest'ultima né con una rendita versata da un'assicurazione di vecchiaia obbligatoria estera. I beneficiari di una rendita (parziale) dell'AI, di una rendita per superstiti dell'AVS o di prestazioni della previdenza professionale non sono tuttavia automaticamente esclusi dalla cerchia dei potenziali aventi diritto. L'importo di queste prestazioni sarà comunque preso in considerazione per determinare se gli assicurati in questione vivono o meno in condizioni economiche modeste.

La definizione di condizione economica modesta si basa sugli stessi principi in vigore nel sistema delle prestazioni complementari: confrontando le spese e i redditi si determina se i mezzi finanziari a disposizione sono sufficienti a coprire le spese riconosciute. Per i coniugi è determinante la situazione finanziaria della coppia. Questo permette di escludere dalla cerchia degli aventi diritto le persone con un reddito proprio abbastanza modesto e il cui coniuge gode però di una buona situazione finanziaria. La situazione finanziaria va considerata modesta se i mezzi a disposizione non bastano a coprire le spese riconosciute (eccedenza di spese). Le condizioni economiche che danno diritto alla prestazione di prepensionamento sono comunque molto meno severe di quelle applicate in materia di prestazioni complementari (cfr. n. 2.2.2).

Contrariamente alle prestazioni assicurative, le prestazioni di bisogno sono versate, per principio, solo alle persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera, poiché non sono finanziate mediante i contributi versati dagli assicurati, bensì esclusivamente dai poteri pubblici, dunque dal gettito fiscale. È tuttavia prevedibile che in futuro la prestazione di prepensionamento dovrà essere esportata verso gli Stati membri dell'UE/AELS in seguito al disciplinamento internazionale applicabile⁹ al momento della sua entrata in vigore (cfr. n. 8.2.3). Per impedire che possa nascere un diritto alla prestazione di prepensionamento nella zona UE/AELS è stato previsto un termine d'attesa, vale a dire un'affiliazione precedente all'AVS di 20 anni. In altre parole, la persona interessata deve aver risieduto o esercitato un'attività lucrativa in Svizzera, senza interruzioni, durante i 20 anni che precedono la presentazione della richiesta di prestazione¹⁰. Una volta acquisita in Svizzera, la prestazione potrebbe comunque essere trasferita in uno Stato dell'UE/AELS (cfr. n. 8.2.3 e commento all'art. 9c lett. b).

Si è rinunciato volontariamente a prevedere condizioni di erogazione più severe per non compromettere l'obiettivo della prestazione di prepensionamento, ovvero offrire un pensionamento anticipato agli assicurati a basso reddito, limitando in modo eccessivo la cerchia dei potenziali aventi diritto. La categoria dei possibili beneficiari non si limita dunque a chi non ha più diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione o è parzialmente invalido, tanto più che questi ultimi

⁹ Accordo del 21 giugno tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**); Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (RS **0.632.31**).

¹⁰ Salvo nei casi seguenti: le persone assoggettate all'assicurazione facoltativa ai sensi dell'articolo 2 LAVS (cui non è possibile affiliarsi se si risiede in un Paese dell'UE/AELS) o all'assicurazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 1a capoverso 1 lettera c e capoversi 3 e 4 LAVS possono adempiere la condizione di affiliazione precedente dell'AVS senza necessariamente essere state domiciliate o aver esercitato un'attività lucrativa in Svizzera durante il lasso di tempo in questione.

possono già richiedere le prestazioni complementari alla loro rendita anticipata dell'AVS o alla loro rendita AI. Non è pertanto necessario avvantaggiare esclusivamente questa cerchia di persone durante gli ultimi anni precedenti l'età pensionabile. Inoltre, il progetto non raccomanda assolutamente la cessazione totale dell'attività lucrativa; lo scopo della prestazione di prepensionamento non è di impedire a priori all'assicurato di ritirarsi anticipatamente dalla vita professionale, bensì di permettergli un'uscita progressiva dal mondo del lavoro. I redditi residui verranno chiaramente presi in considerazione per il calcolo della prestazione e nel caso in cui dovessero essere troppo elevati, quest'ultima non verrà concessa.

2.2.2 Calcolo e importo della prestazione

Con la prestazione di prepensionamento s'intende compensare un'eccedenza di spese. Questa compensazione non può tuttavia superare il 250 per cento degli importi forfettari massimi destinati, nel quadro della LPC, a coprire il fabbisogno vitale delle persone sole rispettivamente dei coniugi. A questo proposito, la LPC parte dal principio che i costi di una coppia corrispondono al 150 per cento di quelli di una persona sola. Questo vale anche per l'AVS, che si basa sulla stessa «equivalenza» per quanto concerne gli importi massimi previsti per le persone sole e le coppie (cfr. art. 35 LAVS). La prestazione di prepensionamento massima sarà dunque di 44 100 franchi per le persone sole¹¹ e di 66 150 franchi per le coppie¹² (ossia pari al 150 % dell'importo versato alle persone sole¹³). Gli importi massimi saranno periodicamente modificati al ritmo degli adeguamenti delle rendite dell'AVS e dell'AI (cfr. n. 3.1.4 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]).

Gli importi limite stipulati offrono agli aventi diritto la garanzia di disporre di un reddito sufficiente fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento, anche se questo dovesse rappresentare l'unica fonte di entrata di cui dispongono. L'idea di stabilire un tetto massimo in funzione della rendita AVS che dovrà essere versata più tardi (nel 2005 un importo annuo massimo di 25 800 franchi per le persone sole e di 38 700 franchi per le coppie) è stata abbandonata siccome non permetteva di tener debitamente conto dei bisogni concreti del caso specifico.

Per il calcolo della prestazione di prepensionamento non si tiene conto unicamente della situazione economica della persona interessata, ma anche di quella del coniuge. Seguendo il sistema delle PC, non si prendono in considerazione tutte le spese effettive, ma ci si basa su un elenco esaustivo con importi limite concepito in modo più generoso (cfr. art. 3b LPC).

La prestazione di prepensionamento è calcolata tenendo conto in particolare delle spese seguenti:

¹¹ Al n. 2.2.2, la totalità dei dati poggia sui valori in vigore nel 2005.

¹² Nel sistema delle prestazioni complementari all'AVS/AI, l'importo massimo ammonta a 51 600 franchi (cui va aggiunto l'importo forfettario annuale per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie) sia per le persone sole, che lo raggiungono raramente, che per le coppie.

¹³ Le condizioni di erogazione della prestazione possono essere adempiute da uno dei coniugi o da entrambi.

- un importo forfettario destinato alla copertura del fabbisogno vitale di 17 640 franchi l'anno per le persone sole e di 26 460 franchi l'anno per le coppie, importi che corrispondono ai limiti massimi previsti nel quadro delle prestazioni complementari;
- le spese di alloggio (incluse le spese accessorie) fino a concorrenza di un importo di 13 200 franchi l'anno per le persone sole e di 15 000 franchi l'anno per le coppie, importi che corrispondono ai limiti massimi previsti nel quadro delle prestazioni complementari;
- un importo forfettario annuale per i premi dell'assicurazione malattie che, come nelle PC, corrisponde all'importo del premio medio del luogo di domicilio dell'avente diritto¹⁴;
- un importo di 8 000 franchi per le persone sole e di 12 000 per le coppie a titolo di spese supplementari. Non previste dal sistema delle prestazioni complementari, queste spese supplementari sono tuttavia iscritte nel quadro dell'applicazione dell'articolo 5 OPGA¹⁵;
- se vi è un reddito da attività lucrativa (p. es. reddito residuo dell'avente diritto o reddito del coniuge), le spese sostenute per ottenerlo sono dedotte come anche i contributi dovuti alle assicurazioni sociali (AVS/AI/IPG, se del caso AD/LPP/AINF), fatta eccezione per i premi versati all'assicurazione malattie¹⁶.

Per coprire i normali bisogni di sostentamento, le persone sole disporranno dunque annualmente di 25 640 franchi e le coppie di 38 460 franchi (esclusi le spese di alloggio, i premi dell'assicurazione malattie e gli altri contributi sociali). Le imposte, dal canto loro, non rientrano nelle spese riconosciute, nella misura in cui dovrebbero essere coperte dall'importo forfettario destinato a coprire il fabbisogno vitale, come avviene nel sistema delle prestazioni complementari. La prestazione di prepensionamento in quanto tale dovrebbe essere esente dalle imposte, analogamente a quanto previsto per le PC all'AVS/AI¹⁷.

Riguardo ai redditi determinanti viene ripreso sostanzialmente l'elenco in vigore per il calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI. Si tiene dunque conto in particolare delle rendite o pensioni e di qualsiasi altra prestazione periodica, incluse le rendite AVS¹⁸ e AI, nonché dei redditi generati dalla sostanza e di un quindicesimo della sostanza netta, nella misura in cui supera 25 000 franchi per le persone sole e 40 000 franchi per le coppie. Se del caso, saranno presi in considerazione anche i

¹⁴ Cfr. RS **831.309.1**.

¹⁵ Per verificare se una persona che ha percepito in buona fede prestazioni d'assicurazione sociale indebitamente versate deve restituirle o se in seguito alla restituzione verrebbe a trovarsi in gravi difficoltà.

¹⁶ Per informazioni più dettagliate, cfr. n. 5.1, commento all'articolo 9e LPC.

¹⁷ Sia la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**) che la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS **642.14**) prevedono che i proventi ricevuti in virtù della legislazione federale sulle prestazioni complementari all'AVS/AI siano esenti dall'imposta (art. 24 lett. h LIFD e art. 7 cpv. 4 lett. k LAID). Essendo integrata nella legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, anche la prestazione di prepensionamento è esente dall'imposta.

¹⁸ Nel quadro dell'AVS può essere concessa all'avente diritto unicamente una rendita per superstiti (cfr. n. 2.2.1). Una rendita di vecchiaia (anticipata) è computata unicamente per calcolare dei redditi del coniuge dell'avente diritto.

redditi da attività lucrativa superiori a 1000 franchi all'anno per le persone sole e a 1500 franchi per le coppie. Inoltre, non vanno dimenticate le pensioni alimentari previste nel quadro del diritto di famiglia né le risorse e parti di sostanza a cui l'avente ha rinunciato.

Contrariamente alle PC, le prestazioni della previdenza professionale (rendita, capitale o prestazione di libero passaggio) dovrebbero essere computate nel calcolo solo se superano un importo definito dal Consiglio federale in modo da evitare che gli interessati debbano anticipare prestazioni di vecchiaia LPP di modesta entità. In questo senso è prevista l'introduzione di una franchigia pari a una rendita mensile LPP tra gli 800 e i 1000 franchi al mese. Estendere l'eccezione del computo delle prestazioni del 2° pilastro oltre la soglia indicata non si giustifica, se si intende evitare che assicurati – senza nessun altro reddito al di fuori della prestazione di prepensionamento, ma con un capitale di previdenza professionale di una certa entità (regime obbligatorio ed extraobbligatorio) – possano tesaurizzare questo capitale fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento senza dover contribuire al finanziamento della loro rendita anticipata.

Gli importi forfettari destinati alla copertura del fabbisogno vitale saranno adeguati allo stesso ritmo delle rendite dell'AVS/AI. L'importo forfettario per l'assicurazione malattie obbligatoria sarà invece adeguato ogni anno. Per quanto concerne le spese di alloggio, l'importo massimo potrà essere modificato in caso di forte crescita dell'indice del prezzo degli affitti. Infine, per le spese supplementari non è prevista alcuna modalità di adeguamento.

Gli esempi di calcolo illustrati nell'allegato 1 offrono una visione d'insieme delle prestazioni che possono essere versate secondo i parametri proposti.

2.3 Entrata in vigore della prestazione di prepensionamento

Per ragioni di ordine finanziario, l'entrata in vigore della prestazione di prepensionamento deve essere connessa con l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne (cfr. n. 2.4 più sotto e n. 3.1.1 del primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione]). La prestazione di prepensionamento sarà dunque introdotta a condizione che l'età di pensionamento delle donne venga innalzata e, in tal caso, solo dal momento in cui l'aumento diverrà effettivo, ossia, in base alle previsioni, a partire dal 2009.

2.4 Costi e finanziamento

A nostro avviso, il quadro finanziario per la prestazione di prepensionamento è determinato dai risparmi netti (in media 482 milioni di franchi l'anno) realizzati grazie all'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne (cfr. il n. 4.1 del primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione]), poiché l'introduzione di questa prestazione non deve in alcun caso generare oneri supplementari. Questo quadro finanziario è rispettato dato che le uscite per la nuova prestazione ammonteranno in media a circa 353 milioni di franchi l'anno, inclusi i costi per la sua attuazione, ossia il 5 per cento circa delle prestazioni versate. Secondo una stima, sul totale degli assicurati d'età compresa tra i 62 e i 64 anni, approssimativa-

mente il 9 per cento beneficerà delle prestazioni di prepensionamento¹⁹. Nel 2009, anno previsto per l'introduzione di questa nuova prestazione, questa percentuale corrisponderà a circa 18 000 persone. In media, l'importo versato ogni anno per una prestazione di prepensionamento sarà di circa 20 000 franchi. È tuttavia evidente che in casi specifici questo importo può scostarsi in misura molto sensibile dal valore medio, in quanto tiene conto della situazione economica concreta dell'assicurato.

I parametri applicati alla prestazione sono stati scelti in modo da rispettare a lungo termine il quadro finanziario dato. Dal momento che il versamento della prestazione di prepensionamento è riservato alle persone di età compresa tra i 62 e i 64 anni, i costi globali della prestazione dipenderanno dal numero di assicurati in questa fascia di età nel momento in cui questa entrerà in vigore (2009). A questo proposito, gli anni del dopoguerra, contrassegnati da un elevato tasso di natalità, espleteranno il loro effetto proprio attorno alla data prevista per l'entrata in vigore. Il numero degli interessati dovrebbe in seguito diminuire leggermente, prima che la generazione del «baby boom» raggiunga questa fascia d'età esercitando così una nuova pressione sui costi.

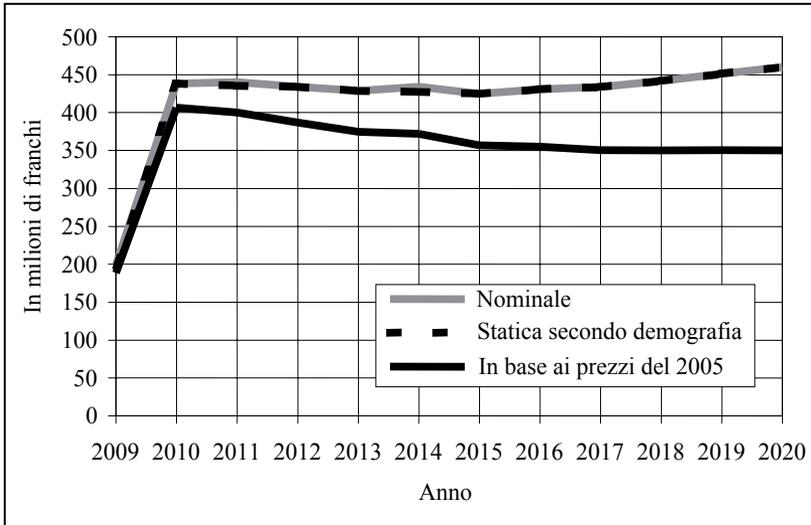
Viste le incertezze in merito all'evoluzione dei costi della prestazione di prepensionamento, dobbiamo deve tener conto in modo particolare dei risvolti finanziari di questo progetto. Da un lato, si dovrà analizzare attentamente l'evoluzione dei costi di questa nuova prestazione. Dall'altro, nel caso in cui i costi dovessero, contrariamente alle attese, superare sensibilmente le uscite previste, presenteremo in tempo utile alle Camere federali provvedimenti correttivi a favore dell'AVS.

La prestazione di prepensionamento concessa a ciascuno degli aventi diritto corrisponde alla differenza tra le spese e i redditi. Partendo dall'ipotesi che le voci che costituiscono queste due rubriche dovrebbero evolvere in modo più o meno simmetrico, l'evoluzione dei prezzi e dei salari non dovrebbe influire sui costi. Solo l'aumento dell'importo massimo della prestazione di prepensionamento, nella scia dell'adeguamento delle rendite dell'AVS, può generare oneri supplementari nel caso in cui gli aventi diritto beneficiavano già di una prestazione di prepensionamento.

Riguardo ai costi della prestazione di prepensionamento (valore 2005), va osservato che diminuiranno leggermente per stabilizzarsi attorno ai 353 milioni di franchi l'anno, conformemente al grafico seguente.

¹⁹ Le stime si basano sullo scenario «Tendenza» dell'UST e partono dal principio che il disciplinamento entrerà in vigore il 1° gennaio 2009.

Evoluzione dei costi della prestazione di prepensionamento



Essendo concepita come una prestazione di bisogno, indipendente dai contributi versati, la prestazione di prepensionamento è finanziata direttamente dalle risorse generali della Confederazione. Di conseguenza la quota del contributo federale all'AVS è ridotta a concorrenza dell'importo utilizzato per la nuova prestazione. Quest'ultima graverà dunque i conti dell'AVS. Modalità di finanziamento analoghe sono già applicate in materia di assegni per grandi invalidi conformemente all'articolo 103 LAVS. Senza questa particolare modalità di finanziamento, in caso d'accettazione dell'11^a revisione dell'AVS gli oneri supplementari a carico delle finanze federali per il periodo 2009–2020 supererebbero l'importo di 300 milioni di franchi l'anno. Considerando il budget della Confederazione e il freno all'indebitamento imposto dalla Costituzione, per le finanze federali queste uscite sarebbero appena sostenibili. Grazie alla riduzione prevista, e necessaria, del contributo federale all'AVS che permette di compensare totalmente i costi legati alla prestazione di prepensionamento, con la presente revisione la Confederazione sarà esonerata dall'obbligo di contribuire alle uscite dell'AVS (30 mio di fr. circa all'anno).

3 **Ripercussioni finanziarie globali dell'11ª revisione dell'AVS (1ª e 2ª parte)**

3.1 **Ripercussioni annuali medie per gli anni 2009–2020**

La tabella 3.1-1 riproduce, per ciascuno dei punti della revisione relativi alle prestazioni e ai contributi, l'entità delle ripercussioni sotto forma di valori medi. L'entrata in vigore della 1ª parte della revisione è prevista per il 2008, mentre l'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne diventerà effettivo solo nel 2009. Dal canto suo, la 2ª parte entrerà in vigore solo al momento in cui l'innalzamento diventerà effettivo (cfr. n. 2.3).

Gli effetti transitori dell'anticipazione della rendita con riduzione attuariale non sono presi in considerazione poiché a lungo termine questa misura è neutra dal punto di vista finanziario. Le uscite sostenute durante il periodo d'anticipazione saranno infatti compensate con la riduzione individuale della rendita una volta raggiunta l'età ordinaria di pensionamento. Anche i risparmi realizzati modificando il ritmo di adeguamento delle rendite qualora il grado di copertura del Fondo di compensazione dovesse scendere al di sotto del 70 per cento non sono menzionati, dato che la loro entità dipenderà soprattutto dall'evoluzione effettiva dei prezzi e dai provvedimenti presi nel quadro della 12ª revisione dell'AVS e volti a garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS dal 2011 (cfr. n. 3.1.2, 3.1.4 e 4 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]).

Tabella 3.1-1

Ripercussioni finanziarie della 1ª e 2ª parte dell'11ª revisione dell'AVS (media annuale per gli anni 2009-2020)

Importi in milioni di franchi. Base: prezzi del 2005

	AVS	AI	PC	Totale
Variazione delle uscite				
<i>1ª parte</i>				
Uniformazione dell'età di pensionamento a 65 anni (dal 2009)	-558	86	-10	-482
Aumento delle rendite grazie al computo dei contributi versati dopo l'età di pensionamento	26		-1	25
<i>2ª parte</i>				
Prestazione di prepensionamento			353	353
Totale variazione delle uscite	-532	86	342	-104

	AVS	AI	PC	Totale
Variazione delle entrate				
<i>1ª parte</i>				
Soppressione della franchigia per i pensionati attivi	153	26		179
Contributi supplementari in seguito all'innalzamento dell'età di pensionamento	33	6		39
<i>2ª parte</i>				
Contributo federale alla prestazione di prepensionamento	-353		353	0
Perdita sui contributi dovuta alla prestazione di prepensionamento	-24	-4		-28
Totale variazione delle entrate	-191	8	353	190
Variazione complessiva (miglioramento annuo)	341	-58	11	294

Questi dati non tengono conto delle ripercussioni legate alla modifica del ritmo di adeguamento delle rendite né della nuova perequazione finanziaria.

La 1ª parte dell'11ª revisione dell'AVS permette di migliorare la situazione dell'AVS in media di 718 milioni di franchi l'anno (cfr. n. 4.1 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]). Con la diminuzione delle entrate in seguito all'introduzione della prestazione di prepensionamento (diminuzione di 353 mio. di fr. per quanto concerne il contributo della Confederazione per compensare il prefinanziamento della prestazione di prepensionamento mediante le finanze federali e perdita di 24 mio di fr. sui contributi all'AVS), l'importo scende a 341 milioni di franchi in media. Complessivamente, grazie alla 1ª e alla 2ª parte dell'11ª revisione dell'AVS, i conti dell'AVS/AI e delle PC registrano dunque in media un saldo positivo di 294 milioni di franchi l'anno. I conti d'esercizio delle tre assicurazioni in questione sono quindi sgravati di 220 milioni di franchi e i poteri pubblici di 74 milioni di franchi.

3.2 Ripercussioni con effetti transitori

Se si considerano solo gli effetti della 1ª parte dell'11ª revisione dell'AVS, la diminuzione delle uscite ammonta mediamente a 312 milioni di franchi l'anno (tabella 3.2-1, colonna 1; cfr. anche n. 4.2 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]). Con l'introduzione della prestazione di prepensionamento, il numero di persone che anticipa la rendita di vecchiaia dell'AVS diminuisce, in quanto una parte di loro adempie le condizioni d'erogazione della nuova prestazione. Questo si traduce in una leggera diminuzione dei costi dovuti all'anticipazione della rendita di vecchiaia nell'AVS e, di conseguenza, in una riduzione più marcata delle uscite (colonna 3).

Le entrate supplementari indotte dalla 1ª parte dell'11ª revisione dell'AVS ammontano in media a 140 milioni di franchi l'anno (colonna 4 e n. 4.2 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]).

La prestazione di prepensionamento, pur essendo integrata nella legislazione sulle prestazioni complementari all'AVS/AI, è finanziata esclusivamente dalla Confederazione. Per evitare che questa nuova prestazione gravi ulteriormente le finanze federali, il contributo della Confederazione all'AVS verrà ridotto di conseguenza, vale a dire in media di 353 milioni di franchi l'anno (colonna 5). Visto che di regola i beneficiari di una prestazione di prepensionamento non esercitano più nessuna attività lucrativa, versano i contributi AVS/AI/IPG solo in quanto non attivi. Ne consegue una perdita annua media sui contributi di 24 milioni di franchi per l'AVS (colonna 6), di 4 milioni di franchi per l'AI e di 1 milione di franchi per le IPG. La 2^a parte dell'11^a revisione dell'AVS causa un calo delle entrate pari a 377 milioni di franchi. Complessivamente, in seguito ai due progetti di revisione, le uscite diminuiscono in media di 328 milioni di franchi (colonna 3) e le entrate di 237 milioni di franchi (colonna 8).

Tabella 3.2-1

Ripercussioni sull'AVS della 1^a e 2^a parte dell'11^a revisione dell'AVS

Importi in milioni di franchi. Base: prezzi del 2005.

Anno	Variazione delle uscite			Variazione delle entrate				
	1 ^a parte	2 ^e parte	1 ^a e 2 ^a parte	1 ^a parte	2 ^a parte (prestazione di prepensionamento)			1 ^a e 2 ^a parte
					Contributo federale	Contributi salariali	Totale	
1	2	3 = 1+2	4	5	6	7 = 5+6	8 = 4+7	
2009	-79	-10	-89	120	-188	-12	-200	-80
2010	-183	-18	-201	128	-406	-17	-423	-295
2011	-174	-25	-199	121	-400	-22	-422	-301
2012	-220	-25	-245	122	-387	-25	-412	-290
2013	-229	-25	-254	129	-375	-24	-399	-270
2014	-270	-23	-293	133	-372	-25	-397	-264
2015	-305	-19	-324	141	-357	-25	-382	-241
2016	-366	-15	-381	149	-355	-26	-381	-232
2017	-477	-10	-487	155	-350	-26	-376	-221
2018	-466	-9	-475	159	-350	-26	-376	-217
2019	-478	-6	-484	159	-350	-28	-378	-219
2020	-491	-5	-496	159	-350	-29	-379	-220
Media 2009-2020	-312	-16	-328	140	-353	-24	-377	-237

Questi dati non tengono conto delle ripercussioni legate alla modifica del ritmo di adeguamento delle rendite né della nuova perequazione finanziaria.

Nel suo insieme (1^a e 2^a parte), l'11^a revisione dell'AVS permette di sgravare il conto d'esercizio dell'AVS di 25 milioni di franchi in media all'anno e i poteri pubblici, che partecipano nella misura del 20 per cento alla riduzione delle uscite (328 milioni di franchi), di 66 milioni di franchi. Va considerata inoltre la diminu-

zione delle entrate pari a 237 milioni di franchi. Per contro, non si è tenuto conto dei risparmi realizzati grazie alla modifica del ritmo di adeguamento delle rendite dell'AVS.

4 Valutazione dei bilanci dell'AVS

Le tabelle degli allegati 2–4 illustrano i bilanci dell'AVS secondo diverse ipotesi: la tabella dell'allegato 2 mostra il bilancio dell'AVS in funzione del regime in vigore, la tabella dell'allegato 3 il bilancio in caso di accettazione della 1^a parte dell'11^a revisione dell'AVS e la tabella dell'allegato 4 il bilancio in caso di accettazione della 1^a e della 2^a parte dell'11^a revisione dell'AVS. Come menzionato al numero 3.2, l'11^a revisione dell'AVS sgrava il conto d'esercizio dell'AVS complessivamente di 25 milioni di franchi in media all'anno. Senza l'introduzione della prestazione di prepensionamento, nel 2020 il conto capitale ammonterà a 2,5 miliardi di franchi circa (cfr. tabella dell'allegato 3). Con la prestazione di prepensionamento, il conto diminuirà invece di 5 miliardi di franchi circa registrando così un saldo di –2,5 miliardi di franchi (cfr. tabella dell'allegato 4).

La tabella 4-1 illustra lo stato del Fondo di compensazione in per cento delle uscite in funzione dello scenario scelto, in base alla 1^a parte dell'11^a revisione dell'AVS e poi tenendo conto delle due parti. Con l'introduzione della prestazione di prepensionamento, il grado di copertura del Fondo cala generalmente in misura più marcata, dato che per finanziare questa prestazione la Confederazione riduce il suo contributo a favore dell'assicurazione. Nello scenario di base e nello scenario «lieve crescita dei salari reali», il Fondo diminuisce indipendentemente dall'introduzione della prestazione di prepensionamento dopo l'adeguamento delle rendite del 2011. Il grado di copertura scenderà al di sotto del 70 per cento e le rendite potranno essere aumentate solo quando il rincaro, dall'ultimo adeguamento, avrà raggiunto il 4 per cento. Seguendo lo scenario «crescita economica più forte» e tenendo conto della prestazione di prepensionamento, nel 2012 il Fondo avrà raggiunto un grado di copertura pari al 71,5 per cento, ossia di poco superiore al 70 per cento, ciò che permetterà ancora di adeguare le rendite ogni due anni, come nel caso in cui non vi fosse la 2^a parte della revisione. Anche con questo scenario, tuttavia, il Fondo finisce per scendere al di sotto del 70 per cento. Il suo grado di copertura passerà al di sotto della soglia minima richiesta del 45 per cento nel 2014, secondo lo scenario di base e lo scenario «lieve crescita dei salari reali», e nel 2016, secondo lo scenario «crescita economica più forte». A partire da questa data non sarà dunque più possibile adeguare le prestazioni. Malgrado queste misure incisive, la prestazione di prepensionamento implica un esaurimento del Fondo nel 2019, secondo lo scenario di base, e nel 2017 secondo lo scenario «lieve crescita dei salari reali», ossia un anno prima rispetto a quanto avverrebbe qualora questa prestazione non fosse introdotta. Secondo lo scenario «crescita economica più forte», la prestazione di prepensionamento porterà ad una riduzione del Fondo dal 37 al 25 per cento delle uscite annuali.

Stato del Fondo di compensazione in per cento delle uscite a seconda dello scenario scelto

Anno	Scenario di base		Lieve crescita dei salari reali		Crescita economica più forte	
	11ª revisione dell'AVS, 1ª parte	11ª revisione dell'AVS, 1ª e 2ª parte	11ª revisione dell'AVS, 1ª parte	11ª revisione dell'AVS, 1ª e 2ª parte	11ª revisione dell'AVS, 1ª parte	11ª revisione dell'AVS, 1ª e 2ª parte
2005	87,2	87,2	87,4	87,4	88,3	88,3
2006	88,5	88,5	88,8	88,8	91,2	91,2
2007	84,6	84,6	84,8	84,8	88,7	88,7
2008	83,6	83,6	83,5	83,5	89,9	89,9
2009	76,5	76,0	75,9	75,3	83,8	83,3
2010	74,3	72,6	72,7	71,0	84,1	82,4
2011	65,2	62,4	63,6	60,8	77,3	74,6
2012	60,1	56,1	57,4	53,4	75,4	71,5
2013	55,5	50,4	51,4	46,2	66,8	62,0
2014	42,6	36,8	37,4	31,5	63,2	57,3
2015	34,3	27,4	27,2	20,2	61,0	54,0
2016	27,0	18,9	17,5	9,3	49,5	42,0
2017	20,6	11,3	8,3	-1,0	44,3	35,7
2018	15,1	4,6	-0,4	-11,1	40,5	30,7
2019	10,5	-1,3	-8,8	-20,7	38,1	27,1
2020	6,6	-6,5	-16,9	-30,1	37,3	25,1

5 Parte speciale: commento alle modifiche

5.1 Modifica della LPC

Art. 1 cpv. 1

La prestazione di prepensionamento è disciplinata in un nuovo capitolo specifico della legge. Come le altre prestazioni individuali previste dalla LPC sarà soggetta alla LPGA, il che richiede un adeguamento dell'articolo 1 capoverso 1. Sono così risolte anche le questioni inerenti alla restituzione delle prestazioni di prepensionamento indebitamente versate, all'obbligo di notifica (art. 31 LPGA) e alle procedure d'opposizione e di ricorso.

Titolo che precede l'articolo 9c

1b. Prestazione di prepensionamento

Nella LPC la prestazione di prepensionamento non è disciplinata solo quale prestazione a sé stante, ma le è riservato un capitolo specifico, soprattutto perché il suo finanziamento si differenzia da quello delle prestazioni complementari all'AVS/AI.

Nel capitolo relativo alle prestazioni complementari, il finanziamento incombe prevalentemente ai Cantoni, che continueranno ad assumere i costi in misura considerevole anche dopo l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria (NPC). La prestazione di prepensionamento, invece, non graverà sulle finanze cantonali (cfr. commenti agli art. 103 LAVS e 9i LPC).

Art. 9c Diritto alla prestazione di prepensionamento

Data la natura della prestazione di prepensionamento (prestazione in funzione del bisogno), le esigenze del domicilio e della dimora abituale in Svizzera (art. 13 LPGA) devono essere soddisfatte non solo al momento della presentazione della richiesta, ma anche durante tutto il periodo in cui è versata la prestazione. Questa riserva vale tuttavia solo per i cittadini di Stati non appartenenti all'UE/AELS, poiché la clausola del domicilio non si applica ai cittadini dell'UE/AELS (cfr. commento alla lett. b).

Let. a

La prestazione di prepensionamento può essere richiesta al più presto al compimento del 62° anno d'età, vale a dire l'età che darebbe diritto anche all'anticipazione di una rendita intera di vecchiaia dell'AVS (cfr. n. 2.1).

Let. b

Per poter beneficiare della prestazione di prepensionamento la persona assicurata deve essere stata soggetta all'AVS ininterrottamente durante i 20 anni immediatamente precedenti la presentazione della richiesta e, per principio, essere stata domiciliata in Svizzera o avervi esercitato un'attività lucrativa (art. 1^a LAVS) o essere stata affiliata all'assicurazione facoltativa (art. 2 LAVS). Questa esigenza permette di evitare, nella maggior parte dei casi, che una persona possa far valere il diritto dall'estero e di escludere la concessione di prestazioni a persone che hanno solo un debole legame con il sistema delle assicurazioni sociali svizzere.

Al momento dell'entrata in vigore della prestazione di prepensionamento, il coordinamento in materia di sicurezza sociale in virtù dell'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone sarà probabilmente disciplinato dal nuovo regolamento (CE) n. 883/2004²⁰ e non più dall'attuale regolamento (CEE) n. 1408/71²¹. Il nuovo testo menziona esplicitamente le prestazioni di prepensionamento e ne prevede l'esportazione. Prevede però anche che si possa richiedere un periodo minimo di assicurazione precedente senza dover tenere conto dei periodi di assicurazione compiuti e dei contributi versati all'estero. L'esigenza che la persona assicurata sia stata assicurata per almeno 20 anni nel periodo immediatamente precedente la richiesta tiene conto della nuova situazione giudica. La prestazione potrà dunque essere accordata solo dopo un lungo periodo di assoggettamento all'AVS svizzera, ma una volta concessa, potrà poi essere esportata in uno Stato dell'UE/AELS (cfr. anche il n. 8.2.3).

Poiché per essere soggetti all'AVS obbligatoria è sufficiente esercitare un'attività lucrativa in Svizzera, anche i frontalieri faranno parte dei potenziali beneficiari della nuova prestazione. Dal momento che il periodo minimo d'assicurazione può essere

²⁰ GU L 200 del 7.6.2004, p. 1

²¹ RS 0.831.109.268.1

compiuto anche tramite anni d'affiliazione all'assicurazione facoltativa, anche gli Svizzeri all'estero non saranno esclusi per principio dalla cerchia dei beneficiari della prestazione di prepensionamento.²²

Let. c

La prestazione di prepensionamento è concessa unicamente a persone di condizione economica modesta. Questo è il caso di persone che, nonostante i loro redditi e la loro sostanza, non sono in grado di far fronte alle spese riconosciute necessarie. Per quanto concerne la prestazione di prepensionamento, la nozione di condizione economica modesta è tuttavia meno restrittiva di quella valida nell'ambito delle prestazioni complementari all'AVS/AI.

Let. d

Chi beneficia già di prestazioni complementari all'AVS/AI non può ricevere contemporaneamente una prestazione di prepensionamento. Non può dunque chiedere questa prestazione in aggiunta alle prestazioni complementari e nemmeno chiedere il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera b LPC in aggiunta alla prestazione di prepensionamento.

Art. 9d Calcolo e importo della prestazione di prepensionamento

Cpv. 1

Come per le PC, l'importo della prestazione di prepensionamento è il risultato di un confronto tra le spese riconosciute (ritenute necessarie) ed i redditi determinanti. Le spese riconosciute e i redditi determinanti dei coniugi che vivono in comunione domestica devono essere addizionati per evitare che una persona con un reddito proprio modesto possa beneficiare della prestazione di prepensionamento nonostante il coniuge sia di condizione economica agiata. Se dal calcolo comparativo risulta un eccesso di spesa, la differenza è colmata dalla prestazione di prepensionamento. Il suo importo è tuttavia limitato e non permette sempre di compensare l'intera differenza. In effetti, il limite massimo varia a seconda che si tratti di una persona sola o di una coppia sposata. La prestazione per le coppie sposate è una volta e mezzo superiore a quella per le persone sole. Questo fattore di moltiplicazione è già applicato nell'ambito dell'AVS (art. 35 LAVS) e delle PC (importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale, art. 3b cpv. 1 lett. a LPC). L'importo massimo della prestazione di prepensionamento sarà limitato a due volte e mezzo l'importo massimo destinato alla copertura del fabbisogno vitale nell'ambito delle PC, vale a dire a 44 100 franchi all'anno (importo per il 2005) per le persone sole e a 66 150 franchi per le coppie. Questi importi dovrebbero garantire un reddito sufficiente anche alle persone che durante il periodo di pensionamento anticipato devono vivere solo della prestazione di prepensionamento. A titolo di paragone, l'importo massimo previsto nell'ambito delle PC ammonta, sia per le persone sole che per le coppie a 51 600 franchi²³ (il quadruplo dell'importo minimo annuo della rendita semplice di vecchiaia dell'AVS).

²² Per maggiori dettagli cfr. anche l'art. 1a cpv. 1 lett. c e cpv. 2 e 3 e l'art. 2 cpv. 1 LAVS.

²³ Importo al quale si aggiunge l'importo forfetario annuo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (cfr. art. 26a OPC-AVS/AI).

Cpv. 2

Come nell'ambito delle prestazioni complementari, i redditi determinanti e le spese riconosciute dei coniugi che vivono in comunione domestica vanno sommati. Eventualmente sono computati i redditi dei figli minorenni o dei figli in formazione di età inferiore ai 25 anni. In questo modo è garantito che la prestazione di prepensionamento sia commisurata al budget familiare effettivo e allo stesso tempo si evita che una persona senza reddito proprio (o con un reddito molto esiguo) benefici della prestazione, nonostante il coniuge sia di condizione economica agiata.

Cpv. 3

I figli i cui redditi determinanti superano le spese riconosciute non sono presi in considerazione nel calcolo per evitare la riduzione o la soppressione delle prestazioni degli aventi diritto.

Cpv. 4

Let. a: nel caso delle coppie, gli importi destinati alla copertura del fabbisogno vitale e al pagamento della pigione sono più elevati che per le persone sole, indipendentemente dal fatto che solo un coniuge o entrambi abbiano diritto alla concessione di una prestazione di prepensionamento. Nel caso in cui ciascuno dei coniugi vi abbia diritto, si tratterà di determinare l'importo che potrà essere versato ad ognuno di essi entro il limite fissato dal tetto massimo di cui al capoverso 1 lettera b e il modo in cui la prestazione di prepensionamento versata ad un coniuge debba essere presa in considerazione per il calcolo della prestazione dell'altro coniuge. Il Consiglio federale è incaricato di emanare le relative disposizioni.

Let. b: dal momento che gli aventi diritto alla prestazione di prepensionamento, che non hanno ancora raggiunto l'età di pensionamento ordinaria, non dovrebbero di regola vivere in un ospedale o in un istituto di cura, si rinuncia a stabilire nella legge regole di calcolo specifiche per questi casi. Le disposizioni in materia saranno inserite nell'ordinanza e dovranno fondarsi nella misura del possibile sul disciplinamento vigente per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto (art. 3a cpv. 5 LPC).

Let. c: nell'ambito delle prestazioni complementari la competenza di determinare il periodo di riferimento per il calcolo dei redditi determinanti e delle spese riconosciute è stata delegata al Consiglio federale. Lo stesso dovrebbe valere per la prestazione di prepensionamento. Di regola, nell'ambito delle PC si prendono in considerazione i redditi conseguiti nel corso dell'anno civile precedente, fatta eccezione per le rendite, le pensioni e altre prestazioni periodiche. Per quanto riguarda le spese, sono computate quelle dell'anno corrente. Se la persona assicurata rende verosimile che i redditi utilizzati quale base di calcolo subiranno modifiche importanti, il calcolo sarà effettuato sulla base dei probabili redditi determinanti convertiti in reddito annuo. Questi principi sarebbero ripresi anche per la prestazione di prepensionamento a livello d'ordinanza.

Let. d-g: le competenze delegate al Consiglio federale in queste lettere corrispondono a quelle previste nell'ambito delle prestazioni complementari.

Cpv. 5

Diversamente dalle rendite dell'AVS/AI, che sono calcolate mensilmente, la prestazione di prepensionamento è calcolata annualmente sul modello delle PC e versata

mensilmente secondo le regole della LPGA relative al pagamento delle prestazioni pecuniarie periodiche (art. 19 LPGA).

Art. 9e Spese riconosciute

Per principio, la prestazione di prepensionamento è calcolata secondo le stesse modalità delle prestazioni complementari all'AVS/AI. Le spese riconosciute sono identiche a quelle previste nel caso dei beneficiari di prestazioni complementari, con un'unica eccezione. È infatti riconosciuto un importo per spese supplementari che riduce sensibilmente la soglia d'accesso al sistema. In altri termini, è più facile beneficiare di una prestazione di prepensionamento che di prestazioni complementari. Le spese riconosciute sono in particolare le seguenti:

- un importo forfettario di 17 640 franchi all'anno per le persone sole e di 26 460 franchi per le coppie sposate destinato a coprire il fabbisogno vitale e corrispondente agli importi massimi previsti nel sistema delle prestazioni complementari;
- un importo di 8000 franchi per le persone sole e di 12 000 franchi per le coppie sposate per le spese supplementari. Questo importo non è previsto nel sistema delle prestazioni complementari, ma se ne tiene tuttavia conto quando, per valutare se sia esigibile o meno il rimborso di prestazioni sociali indebitamente ricevute, è applicato l'articolo 5 OPGA;
- la pigione (comprese le spese accessorie) fino a un importo di 13 200 franchi all'anno per le persone singole e di 15 000 franchi all'anno per le coppie sposate, vale a dire gli importi massimi previsti anche nel sistema delle prestazioni complementari;
- le spese di conseguimento di eventuali redditi (p. es. reddito residuo dell'avente diritto o reddito del coniuge);
- un importo forfettario annuo per i premi dell'assicurazione malattie, che, come nel sistema delle PC, corrisponde al premio medio del luogo di domicilio dell'avente diritto²⁴;
- oltre all'importo forfettario per i premi dell'assicurazione malattie sono riconosciuti anche i contributi dovuti alle altre assicurazioni sociali (AVS/AI/IPG ed eventualmente AD/PP/AINF). I beneficiari della prestazione di prepensionamento sono soggetti all'obbligo generale di versare contributi all'AVS/AI/IPG. Questi ultimi sono quindi presi in considerazione nel calcolo della prestazione. L'obbligo contributivo continua fino all'età di pensionamento ordinaria anche per le persone che non esercitano più un'attività lucrativa. Queste versano contributi che variano tra 425 e 10 100 franchi all'anno. Determinanti per il calcolo dei contributi sono la sostanza e il reddito conseguito in forma di rendita annua moltiplicato per 20. Nel caso delle coppie sposate, per ognuno dei coniugi si tiene conto della metà della sostanza e del reddito in forma di rendita della coppia (cfr. art. 10 cpv. 1 LAVS e art. 28 OAVS). Se il coniuge che esercita un'attività lucrativa versa già il doppio del contributo minimo, i contributi del coniuge senza attività

²⁴ Cfr. ordinanza del DFI del 25 ottobre 2005 sui premi medi cantonali 2006 dell'assicurazione delle cure medico-sanitarie per il calcolo delle prestazioni complementari; RS **831.309.1**

lucrativa sono considerati pagati (art. 3 cpv. 3 LAVS; cfr. n. 3.2.5 del primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione]). La nozione di reddito conseguito sotto forma di rendita è molto vasta. Secondo la giurisprudenza è sufficiente essere in presenza di componenti del reddito che influenzano la condizione sociale della persona senza attività lucrativa (DTF 125 V 234). Sono tuttavia eccettuate le prestazioni proprie dell'assicurazione (art. 28 cpv. 1 OAVS). Pertanto, per il calcolo dei contributi non sono computate quale reddito determinante conseguito sotto forma di rendita né le rendite dell'AVS e dell'AI né le prestazioni complementari all'AVS/AI. Lo stesso varrà in futuro per la prestazione di prepensionamento. Se una persona, oltre a quest'ultima, non avrà altri redditi in forma di rendita, i contributi saranno calcolati unicamente in base alla sostanza. Anche le persone senza patrimonio o con un patrimonio esiguo dovranno però comunque versare il contributo minimo di 425 franchi all'anno²⁵;

- per i proprietari di immobili: le spese di manutenzione e gli interessi ipotecari fino a concorrenza del ricavo lordo dell'immobile;
- i contributi di mantenimento previsti dal diritto di famiglia, se effettivamente versati, sono pure riconosciuti quale spesa.

Le imposte non sono invece considerate quale voce di spesa a sé stante. Come nel sistema delle prestazioni complementari, esse vanno pagate mediante l'importo forfettario destinato a coprire il fabbisogno vitale. Conformemente alla legge federale del 14 dicembre 1990²⁶ sull'imposta federale diretta (LIFD) e alla legge federale del 14 dicembre 1990²⁷ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), la prestazione di prepensionamento sarà esente da imposta come le prestazioni complementari all'AVS/AI.

Art. 9f Redditi determinanti

Anche i redditi determinanti sono, a parte un'eccezione, identici a quelli computati per la fissazione delle prestazioni complementari all'AVS/AI:

I redditi determinanti comprendono in particolare:

- il reddito proveniente da sostanza mobile e immobile;
- un quindicesimo della sostanza netta eccedente 25 000 franchi per le persone sole e 40 000 franchi per i coniugi;
- le rendite, le pensioni e le altre prestazioni periodiche, comprese le rendite dell'AVS e dell'AI. In presenza di una rendita dell'AVS dell'avente diritto, può trattarsi unicamente di una rendita per superstiti (cfr. commento all'art. 9e). Una rendita (ev. anticipata) di vecchiaia è computata solo se fa parte dei redditi del coniuge dell'avente diritto;
- i contributi di mantenimento previsti dal diritto di famiglia;

²⁵ Nel caso delle persone che non esercitano durevolmente un'attività a tempo pieno (in particolare quelle che svolgono una breve attività a tempo parziale) si deciderà sulla base di un calcolo comparativo basato sull'intero anno civile se esse vadano comunque considerate, sul piano giuridico, quali persone senza attività lucrativa (cfr. art. 28^{bis} OAVS).

²⁶ RS 642.11

²⁷ RS 642.14

- le entrate in denaro o in natura provenienti dall'esercizio di un'attività lucrativa eccedenti un importo di 1000 franchi all'anno per le persone sole e di 1500 franchi per i coniugi. Si è rinunciato di proposito alla fissazione di una franchigia più elevata o ad un computo solo parziale dei redditi da lavoro per evitare effetti indesiderati. Da un lato, si sarebbe creato un incentivo a continuare a lavorare in misura considerevole durante il pensionamento anticipato, il che sarebbe in contraddizione con lo scopo della prestazione di prepensionamento; dall'altro, sarebbero stati privilegiati in modo eccessivo i redditi del coniuge che esercita un'attività lucrativa, cosicché anche le coppie sposate in condizioni economiche agiate avrebbero potuto beneficiare della prestazione.
- le entrate e le parti di sostanza a cui l'assicurato ha rinunciato.

Contrariamente a quanto avviene nel sistema delle PC, le prestazioni della previdenza professionale (rendita, liquidazione in capitale o prestazione di libero passaggio) saranno computate solo nella misura in cui eccedono una franchigia che dovrà essere stabilita dal Consiglio federale. Solo così è possibile garantire che gli interessati non siano costretti ad anticipare modeste prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale subendo poi pesanti riduzioni delle prestazioni. È prevista una franchigia corrispondente ad una rendita LPP mensile di circa 800–1000 franchi. Una franchigia più elevata non è giustificata, se si vuole evitare che persone in possesso di un cospicuo capitale della previdenza professionale (regime obbligatorio e sovraobbligatorio), che durante il prepensionamento non conseguono redditi, possano tesaurizzare questo capitale fino al raggiungimento dell'età di pensionamento senza subire una riduzione della prestazione di prepensionamento.

Art. 9g Inizio e fine del dritto alla prestazione di prepensionamento

Il diritto alla prestazione di prepensionamento non può nascere retroattivamente, ma solo a partire dalla presentazione della richiesta. La prestazione serve a coprire il fabbisogno vitale corrente. Se il richiedente attende prima di presentare la richiesta, si può ritenere che dispone di sufficienti mezzi finanziari per provvedere da sé al proprio mantenimento.

La prestazione di prepensionamento non può essere versata a persone che beneficiano anche di una rendita (anticipata) di vecchiaia dell'AVS o di un'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia estera, ragion per cui il diritto alla prestazione di prepensionamento si estingue con la concessione di una tale rendita di vecchiaia. In generale il diritto termina al più tardi al raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria dell'AVS, indipendentemente dal fatto che a quel punto l'avente diritto possa o meno chiedere la concessione di una rendita AVS. Se del caso potranno essere concesse PC conformemente all'art. 2a LPC (PC per persone anziane).

Art. 9h *Organi competenti*

Cpv. 1

Il ricevimento e l'esame delle richieste di concessione della prestazione di prepensionamento, come pure il calcolo e il versamento della medesima sono affidati agli organi competenti per il versamento delle prestazioni complementari all'AVS/AI, vale a dire agli uffici PC cantonali (cfr. art. 6 LPC), poiché questi hanno già esperienza nel calcolo di prestazioni commisurate al bisogno. In caso di versamento

all'estero di una prestazione di prepensionamento, la competenza passa alla Cassa svizzera di compensazione, l'organo responsabile del versamento all'estero delle rendite dell'AVS/AI. L'esame delle richieste e la fissazione delle prestazioni resta però anche in questo caso di competenza degli uffici PC cantonali.

Cpv. 2

A parte il Cantone di Zurigo, oggi tutti i Cantoni hanno un organo cantonale competente per le prestazioni complementari. Tranne che nei Cantoni di Ginevra e Basilea Città, è la cassa cantonale di compensazione ad occuparsene. Nel Cantone di Zurigo gli organi d'esecuzione sono i singoli Comuni. I compiti esecutivi legati alla prestazione di prepensionamento saranno assunti da un solo ufficio cantonale, al fine di semplificare il più possibile la procedura. Se in un Cantone l'esecuzione delle prestazioni complementari è affidata a più uffici, per la prestazione di prepensionamento dovrà però essere competente un solo organo e cioè la cassa cantonale di compensazione.

Cpv. 3

Per le persone residenti in Svizzera, l'organo esecutivo competente è stabilito in base al domicilio civile al momento della presentazione della richiesta. Questa disposizione implica anche che la competenza non cambia più nemmeno in caso di successivo cambiamento di Cantone. Una soluzione del genere è giustificata, poiché la prestazione di prepensionamento è concessa a tempo determinato (al massimo tre anni; cfr. commento agli art. 9c e 9g). Contrariamente al sistema delle prestazioni complementari, nel quale le spese di esecuzione sono esclusivamente a carico dei Cantoni (art. 32 OPC-AVS/AI²⁸), le spese amministrative legate alla prestazione di prepensionamento sono assunte interamente dalla Confederazione, rispettivamente dall'assicurazione (cfr. commento all'art. 9i LPC e all'art. 103 LAVS). La nuova prestazione non causa dunque oneri finanziari supplementari ai Cantoni, anche se devono trattare numerosi casi e se gli assicurati trasferiscono il domicilio in un altro Cantone nel periodo in cui percepiscono la prestazione di prepensionamento.

Cpv. 4

Per le persone all'estero (nella maggior parte dei casi ex frontalieri, ma eccezionalmente anche altre persone assicurate obbligatoriamente o facoltativamente) è competente l'organo del Cantone in cui è stata esercitata l'ultima attività lucrativa. Il Consiglio federale potrà stabilire nell'ordinanza chi sia competente per i rari casi di persone che non hanno mai lavorato in Svizzera.

Art. 9i Finanziamento

Il finanziamento della prestazione di prepensionamento e delle relative spese amministrative è interamente a carico della Confederazione, che le può tuttavia dedurre dal suo contributo alle spese dell'AVS (cfr. commento all'art. 103 LAVS). L'introduzione della prestazione di prepensionamento non grava dunque sulle finanze federali e non comporta spese supplementari per i Cantoni, poiché le spese d'esecuzione sostenute dagli organi esecutivi cantonali sono rimborsate dalla Confederazione. La competenza di disciplinare il rimborso è delegata al Consiglio federale.

5.2.2 Modifica della LADI

Art. 8 cpv. 1 lett. d^{bis}

I beneficiari di una prestazione di prepensionamento non possono far valere il diritto ad un'indennità di disoccupazione. È tuttavia possibile che chi riceve tale indennità abbia diritto ad una prestazione di prepensionamento. Il versamento contemporaneo delle due prestazioni non è dunque escluso. L'indennità di disoccupazione è però computata quale reddito determinante nel calcolo della prestazione di prepensionamento e causa quindi una diminuzione di quest'ultima. Allo scadere del diritto all'indennità di disoccupazione, la prestazione di prepensionamento è aumentata in misura corrispondente. A quel punto, l'apertura di un nuovo termine quadro per l'ottenimento di un'indennità di disoccupazione non è più possibile.

Sul piano della tecnica legislativa, le modifiche relative all'introduzione della prestazione di prepensionamento e quelle inerenti al versamento parziale della rendita di vecchiaia dell'AVS (cfr. primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione], n. 5.2.7, commento all'art. 8 cpv. 1 lett. d LADI) avrebbero potuto essere riunite. Poiché però la prestazione di prepensionamento e il versamento parziale della rendita di vecchiaia sono presentati al Parlamento in messaggi e disegni di legge distinti, anche le relative modifiche hanno luogo separatamente per evitare eventuali adeguamenti, qualora il progetto sulla prestazione di prepensionamento e la prima parte dell'11^a revisione dell'AVS dovessero avere sorti diverse.

6 Ripercussioni

6.1 Per la Confederazione e i Cantoni

La prestazione di prepensionamento è integrata nel regime delle PC ed è finanziata dalla sola Confederazione. Affinché la Confederazione non abbia a sostenere oneri supplementari, il suo contributo all'AVS è ridotto nella misura dei costi della nuova prestazione. Tra il 2009 e il 2020 la riduzione del contributo della Confederazione ammonterà in media a 353 milioni di franchi l'anno.

Se non si tiene conto degli effetti transitori risultanti dal nuovo disciplinamento della riscossione anticipata delle rendite di vecchiaia dell'AVS, il budget della Confederazione è sgravato in media di 57 milioni di franchi l'anno, quello dei Cantoni di 17 (cfr. n. 3.1). Se invece se ne tiene conto (senza dimenticare che il nuovo disciplinamento a lungo termine non comporta alcun aumento dei costi per l'AVS), vanno considerate le correlazioni seguenti.

Grazie all'introduzione della prestazione di prepensionamento potranno essere ridotti i costi della riscossione anticipata della rendita di vecchiaia dell'AVS: la riduzione dei costi implicata dalla 1^a parte dell'11^a revisione AVS aumenta così di 16 milioni di franchi. La 2^a parte della revisione comporta dunque un ulteriore sgravio del budget della Confederazione e dei Cantoni. La riduzione del contributo della Confederazione passa così da 51 a 54 milioni di franchi, quella del contributo dei Cantoni da 11 a 12. Inoltre, in generale, le persone che adempiono sia le condizioni per la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia dell'AVS che quelle per la prestazione di prepensionamento opereranno presumibilmente per quest'ultima, a loro più favorevole. La 2^a parte dell'11^a revisione AVS accresce dunque anche la

riduzione delle spese del regime delle prestazioni complementari. Questo ulteriore sgravio ammonterà a 4 milioni di franchi per la Confederazione e a 15 milioni di franchi per i Cantoni.

Tabella 6.1-1

Modifica dei contributi della Confederazione e dei Cantoni all'AVS, all'AI e alle PC (media annua 2009–2020 senza NPC)

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2005

	AVS	AI	PC	Totale
<i>Confederazione</i>				
– 11 ^a revisione dell'AVS, 1 ^a parte	–51	32	–2	–21
– 11 ^a revisione dell'AVS, 2 ^a parte	–3	0	–4	–7
– 11 ^a revisione dell'AVS, 1 ^a e 2 ^a parte	–54	32	–6	–28
<i>Cantoni</i>				
– 11 ^a revisione dell'AVS, 1 ^a parte	–11	11	–6	–6
– 11 ^a revisione dell'AVS, 2 ^a parte	–1	0	–15	–16
– 11 ^a revisione dell'AVS, 1 ^a e 2 ^a parte	–12	11	–21	–22

I dati presentati non tengono conto degli effetti del cambiamento di ritmo degli adeguamenti delle rendite né della NPC.

6.2 Ripercussioni sulle altre assicurazioni sociali e sull'aiuto sociale

L'introduzione della prestazione di prepensionamento comporterà tendenzialmente una diminuzione delle spese dell'assicurazione contro la disoccupazione. In generale, infatti, i beneficiari di questa prestazione non potranno richiedere indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione, in quanto o già ritirati dalla vita attiva prima del pensionamento o esclusi dal diritto alle medesime (cfr. primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione], n. 5.2.7, commento all'art. 13 LADI). La prestazione di prepensionamento non avrà ripercussioni sulla previdenza professionale: come attualmente, infatti, i beneficiari potranno anticipare le prestazioni del 2° pilastro (con le conseguenti riduzioni regolamentari) o attendere l'età ordinaria di pensionamento sostenendo essi stessi la riduzione di prestazioni dovuta al fatto che, nel momento in cui avevano cessato l'attività lucrativa, non erano più soggetti al regime della previdenza professionale.

Per quanto concerne le PC, rinviamo al numero 6.1.

In linea di principio la prestazione di prepensionamento non dovrebbe avere ripercussioni sull'AI (cfr. n. 6.1), dal momento che i beneficiari di una rendita AI (parziale) possono integrarla con la nuova prestazione (cfr. n. 2.2.1). Non si può tuttavia escludere del tutto che in singoli casi isolati una persona rinunci a far valere il suo diritto ad una rendita AI accontentandosi della prestazione di prepensionamento.

L'introduzione della prestazione di prepensionamento non dovrebbe incidere sulle spese dell'aiuto sociale. Le condizioni economiche dei beneficiari dell'aiuto sociale sono infatti talmente precarie che gli interessati adempiono già le condizioni di

diritto a prestazioni complementari ad una rendita di vecchiaia anticipata dell'AVS. Di conseguenza, una volta raggiunta l'età del prepensionamento non avrebbero più bisogno dell'aiuto sociale nemmeno se la nuova prestazione non venisse introdotta.

6.3 Ripercussioni economiche

Le misure proposte nella 1ª parte dell'11ª revisione AVS hanno un'influenza molto limitata sull'offerta di lavoro (cfr. n. 6.3 del primo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS [nuova versione]): quelle che in qualche misura potrebbero ampliarla sono compensate da provvedimenti di segno contrario. Non esistono strumenti atti a misurare gli effetti della prestazione di prepensionamento sul mercato del lavoro. Questa lacuna va tuttavia relativizzata. Infatti, se da una parte l'incentivo a proseguire o cessare un'attività dipende da numerosi fattori (congiuntura nazionale e internazionale, situazione del mercato del lavoro, livello dei salari, predisposizione psicologica degli interessati ecc.) di cui è difficile determinare l'incidenza, dall'altra la prestazione di prepensionamento interesserà soltanto un numero limitato di persone: la sua introduzione, da sola, non potrà quindi certo modificare la situazione del mercato del lavoro.

6.4 Ripercussioni sulla parità dei sessi

La prestazione di prepensionamento è disciplinata in maniera neutra. Non crea quindi alcuna discriminazione a scapito di uno dei due sessi.

6.5 Freno alle spese

La disposizione sul finanziamento di cui all'articolo 9i LPC rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

6.6 Ripercussioni sull'effettivo del personale, sull'informatica, sugli organi d'esecuzione e altre ripercussioni

A parte quelle descritte al numero 6.1, l'introduzione della prestazione di prepensionamento avrà poche ripercussioni sulla Confederazione e sulla sua organizzazione informatica. L'introduzione della prestazione di prepensionamento comporterà invece un maggiore onere lavorativo per gli organi d'esecuzione, nella fattispecie gli organi PC. Non si tratterà solamente d'adeguare i programmi informatici, ma anche di assumere personale supplementare. Gli organi PC vedranno dunque aumentare i loro oneri amministrativi. L'aumento non sarà però a loro carico, in quanto coperto dalla Confederazione, rispettivamente dall'assicurazione (cfr. n. 2.4).

6.7 Relazione con la NPC

Il districamento dei compiti previsto dalla NPC non è direttamente toccato dalla prestazione di prepensionamento, che rientra nella responsabilità finanziaria della Confederazione.

7 Programma di legislatura

Nel programma di legislatura 2003–2007 è annunciato come oggetto degli obiettivi della politica governativa un messaggio concernente la 12^a revisione dell'AVS²⁹. Il 16 maggio 2004 è stato respinto in votazione popolare un primo disegno di 11^a revisione dell'AVS³⁰. Grazie al presente disegno e alle proposte presentate contemporaneamente nel primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS [nuova versione], gli obiettivi del disegno respinto in votazione e quelli annunciati per la 12^a revisione potranno essere parzialmente raggiunti. La 12^a revisione mirerà a garantire il finanziamento dell'AVS fino al 2025. A questo scopo l'età pensionabile dovrà essere progressivamente innalzata e resa più flessibile a condizioni sostenibili. Il disegno proporrà anche di modificare le modalità di adeguamento delle rendite all'evoluzione economica. Saranno studiate nuove forme di finanziamento e sarà garantito il coordinamento tra il 1° e il 2° pilastro.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità e conformità alle leggi

L'articolo 112 Cost., sul quale sono fondate le prestazioni complementari all'AVS/AI, non sarebbe stato sufficiente quale base costituzionale per la prestazione di prepensionamento. Quest'ultima poggia infatti sul nuovo articolo 112a capoverso 2 Cost., introdotto nel quadro della nuova perequazione finanziaria, in cui si stabilisce che la Confederazione sostiene gli sforzi compiuti su scala nazionale a favore degli anziani e può, allo scopo, ricorrere ai mezzi finanziari dell'AVS. È vero che questa disposizione non è ancora in vigore, ma lo sarà al momento dell'entrata in vigore della nuova prestazione (cfr. n. 2.3).

Per l'introduzione di un registro centrale delle prestazioni secondo la LPC, l'articolo 112 Cost. rappresenta invece la base costituzionale adeguata.

²⁹ FF 2004 995 1018

³⁰ FF 2004 3529

8.2 Relazione con il diritto internazionale

8.2.1 Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite

L'articolo 9 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) del 1966, entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992³¹, prevede il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali. Inoltre, gli Stati parte del Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna (art. 2 cpv. 2). La presente revisione è compatibile con le disposizioni del Patto in tutti i suoi aspetti.

8.2.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro

La convenzione n. 128 concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti del 1967 è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977³². La parte III disciplina le prestazioni di vecchiaia. La prestazione di prepensionamento che s'intende introdurre non rientrerebbe nel campo d'applicazione materiale della parte III della convenzione n. 128.

8.2.3 Diritto della Comunità europea

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è condizione indispensabile alla libera circolazione delle persone. Per questa ragione, conformemente all'Allegato II dell'Accordo tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone³³, la Svizzera applica i regolamenti (CEE) n. 1408/71³⁴ e n. 574/72³⁵. Questi due regolamenti hanno quale unico scopo il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e si fondano sui principi internazionali in merito, vale a dire, in particolare, la parità di trattamento tra indigeni e cittadini di altri Stati contraenti, la conservazione dei diritti acquisiti e il pagamento delle prestazioni su tutto il territorio comunitario. Poiché il diritto comunitario non prevede l'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, i singoli Stati membri mantengono la facoltà di definire i principi del proprio.

Il diritto di coordinamento comunitario è determinante per accedere alla prestazione di prepensionamento e poterla esportare. Una prestazione è soggetta al campo d'applicazione materiale delle norme di coordinamento comunitarie se le sue caratteristiche principali (in particolare lo scopo e le condizioni di diritto) vi sono contemplate.

Il regolamento di coordinamento attualmente applicabile è il regolamento (CEE) n. 1408/71. Nel suo campo d'applicazione materiale le «prestazioni di prepensionamento»

³¹ RU 1993 724; RS 0.103.1

³² RU 1978 1491; RS 0.831.105

³³ RS 0.142.112.681

³⁴ RS 0.831.109.268.1

³⁵ RS 0.831.109.268.11

mento» non sono espressamente menzionate e quindi nemmeno definite. Poiché la prestazione di prepensionamento che si prevede d'introdurre in Svizzera ben difficilmente può essere ascritta ad una delle categorie di prestazioni citate nel regolamento (CEE) n. 1408/71 (p. es. alle prestazioni in caso di vecchiaia), non rientra nel campo d'applicazione materiale del regolamento e non è quindi soggetta all'obbligo di versamento all'estero.

Tuttavia, quando la prestazione di prepensionamento entrerà in vigore, la situazione giuridica sarà con ogni probabilità diversa. A partire dal 2008, in seno alla Comunità europea il regolamento (CEE) n. 1408/71 sarà probabilmente sostituito dal regolamento (CE) n. 883/2004³⁶, che cita espressamente le «prestazioni di prepensionamento», ma unicamente per i salariati. Poiché il coordinamento internazionale in materia di sicurezza sociale può funzionare soltanto se tutti gli Stati contraenti applicano le stesse disposizioni, il medesimo regolamento sarà applicabile anche alla Svizzera. L'integrazione di questo regolamento nell'Allegato II dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone presuppone tuttavia l'approvazione della Svizzera e una decisione del Comitato misto istituito dall'Accordo (cfr. ultimo periodo dell'art. 18 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone).

Secondo la definizione del regolamento (CE) n. 883/2004, le prestazioni di prepensionamento designano le prestazioni erogate a decorrere da una determinata età ad un lavoratore che abbia ridotto, cessato o sospeso le attività professionali, fino all'età alla quale egli ha diritto alla pensione di vecchiaia o alla pensione di vecchiaia anticipata. Il beneficio di questa prestazione non è subordinato alla condizione di porsi a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente. Le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni di vecchiaia anticipate non rientrano in questa categoria.

Per gli Stati membri dell'UE, il regolamento (CE) n. 883/2004 è entrato in vigore il 20 maggio 2004. Sarà tuttavia applicabile soltanto dopo che ne saranno state approvate le disposizioni esecutive. A quanto è dato giudicare oggi (in assenza di prassi), la prestazione di prepensionamento che si prevede d'introdurre in Svizzera dovrebbe rispondere ai requisiti stabiliti nel regolamento (CE) n. 883/2004 e rientrare quindi nel suo campo d'applicazione. Lo scopo principale della nuova prestazione, che sarà erogata per un periodo di tempo limitato prima del versamento della rendita di vecchiaia, è infatti quello di garantire la sicurezza finanziaria alle persone che hanno cessato o ridotto l'attività lucrativa, ma rinunciano ad anticipare la riscossione della rendita per evitarne la riduzione.

Poiché il regolamento (CE) n. 883/2004 dispone il versamento all'estero delle prestazioni di prepensionamento, anche la prestazione svizzera dovrà essere esportata, almeno per i salariati.

Il disegno, tuttavia, prevede quale condizione per avere diritto alla prestazione un lungo periodo minimo d'ininterrotta assicurazione nell'AVS immediatamente precedente la richiesta nel quale non si tiene conto dei periodi assicurativi compiuti all'estero. Di conseguenza, la prestazione di prepensionamento potrà si essere esportata in un Paese dell'UE, ma non essere acquisita dall'estero. Così disciplinata, la prestazione potrà essere richiesta anche dai frontalieri.

³⁶ GU L 200 del 7.6.2004, p. 1.

Quanto suesposto è applicabile per analogia agli Stati membri dell'AELS conformemente alla Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), che contempla le stesse disposizioni di coordinamento.

8.2.4 Strumenti del Consiglio d'Europa

La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 è il corrispettivo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per quanto attiene ai diritti economici e sociali. L'articolo 12 sancisce il diritto alla sicurezza sociale. La Svizzera ha firmato la Carta, ma non l'ha ratificata: questa convenzione non è quindi vincolante per il nostro Paese.

La Carta sociale europea (riveduta) del 3 maggio 1996 aggiorna ed adegua il contenuto materiale della Carta del 1961. Costituisce un accordo distinto da quest'ultima, che non abroga, e non vincola la Svizzera.

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964 è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977³⁷. Il nostro Paese ne ha accolto la parte V relativa alle prestazioni di vecchiaia. La prestazione di prepensionamento che si prevede d'introdurre in Svizzera non rientrerebbe nel campo d'applicazione materiale della parte V del Codice.

Il Codice europeo di sicurezza sociale (riveduto) del 6 novembre costituisce un accordo distinto dal Codice del 1964, ma non lo abroga. Il Codice (riveduto) amplia le norme del Codice, in particolare estendendone il campo d'applicazione personale, accordando nuove prestazioni ed aumentando l'importo delle prestazioni in denaro. Parallelamente introduce una maggiore flessibilità nelle condizioni di ratifica e nella formulazione delle norme per tenere conto nel migliore dei modi dei disciplinamenti nazionali. Non essendo stato ratificato da nessun Paese, il Codice (riveduto) non è ancora in vigore.

8.3 Delega di competenze legislative

Le competenze legislative necessarie all'attuazione della prestazione di prepensionamento sono delegate al nostro Consiglio, che potrà emanare disposizioni in relazione al calcolo della prestazione di prepensionamento (art. 9d LPC) e alla designazione degli organi competenti per il disbrigo delle richieste di prestazioni (art. 9h) e disciplinerà la procedura relativa al rimborso delle spese amministrative agli organi d'esecuzione (art. 9i).

8.4 Forma dell'atto normativo

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica alla LPC sarà dunque eseguita secondo la procedura legislativa normale.

³⁷ RU 1978 1491

Esempi di calcolo: prestazione di prepensionamento (PPP) e prestazioni complementari (PC)

1. Persona sola con riduzione dell'attività lavorativa

X abita in un appartamento di due locali e paga una pigione di 900 franchi lordi al mese. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi

PPP Arrivato a 62 anni, desidera andare in pensione continuando tuttavia ad esercitare un'attività lavorativa a tempo parziale, grazie alla quale consegue un reddito netto di 21 087 franchi l'anno. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS. Non ha nessun'altra fonte di reddito e non dispone di alcuna sostanza.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS continuando tuttavia ad esercitare l'attività lavorativa a tempo parziale succitata. La sua rendita di vecchiaia anticipata ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale		
1 adulto	17 640	17 640
Premio medio ass. malattie		
1 adulto	3 300	3 300
Pigione lorda	10 800	10 800
Spese supplementari.	8 000	–
Totale	39 740	31 740
Redditi determinanti		
Reddito da attività lavorativa	20 087 ³⁸	13 392 ³⁹
Rendita AVS		15 936
Totale	20 087	29 328
<i>Importo annuale</i> (spese ./ . redditi)	19 653 ⁴⁰	2 412

³⁸ Per la prestazione di prepensionamento, è deducibile soltanto una franchigia di 1000 franchi dal reddito netto dell'attività lavorativa per le persone sole. Il resto è computato integralmente.

³⁹ Nelle PC, dedotta la franchigia di 1000 franchi per le persone sole, il saldo del reddito netto dell'attività lavorativa è computato in ragione di 2/3.

⁴⁰ Limite massimo per persone sole: 44 100 franchi

Reddito globale dell'assicurato:

PPP: fr. 19 653.- (PPP) + fr. 21 087.- (attività lucrativa) = *fr.* 40 740.-

PC: fr. 15 936.- (rendita AVS) + fr. 21 087.- (attività lucrativa) + fr. 2412.- (PC) = *fr.* 39 435.-

2. Persona sola senza attività lucrativa

X abita in un appartamento di due locali e paga una pigione di 900 franchi lordi al mese. Non dispone di alcuna sostanza. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi.

PPP Arrivato a 62 anni, X desidera cessare ogni attività lucrativa. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS che, ridotta, ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale		
1 adulto	17 640	17 640
Premio medio ass. malattie		
1 adulto	3 300	3 300
Pigione lorda	10 800	10 800
Spese supplementari	8 000	–
Contributi AVS/AI/IPG (min.)	425	425
Totale	40 165	32 165
Redditi determinanti		
Rendita AVS	0	15 936
Totale	0	15 936
<i>Importo annuale</i> (spese ./l. redditi)	<i>40 165</i>	<i>16 229</i>

Reddito globale dell'assicurato:

PPP: fr. 40 165.– (PPP)

PC: fr. 15 936.– (rendita AVS) + fr. 16 229.– (PC) = fr. 32 165.–

3. Persona sola con sostanza

X possiede un appartamento di due locali del valore fiscale di 200 000 franchi gravato da ipoteche per 120 000 franchi. Gli interessi ipotecari ammontano a 3600 franchi fr. all'anno, le spese di manutenzione dell'immobile a 3000 franchi. Il valore locativo è di 13 000 franchi. X ha inoltre un capitale di 50 000 franchi che frutta 700 franchi d'interessi all'anno. Non ha nessun'altra fonte di reddito. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi. Senza attività lucrativa, deve versare il contributo minimo AVS/AI/IPG di 425 franchi all'anno.

PPP Arrivato a 62 anni, X desidera cessare l'attività lucrativa. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS che, ridotta, ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale		
1 adulto	17 640	17 640
Premio medio ass. malattie		
1 adulto	3 300	3 300
Interesse ipotecario + spese di manutenzione dell'immobile	6 600	6 600
Pigione lorda ⁴¹	(13 000 + 1680), max. 13 200	(13 000 + 1680), max. 13 200
Spese supplementari	8 000	–
Contributi AVS/AI/IPG (min.)	425	425
Totale	49 165	41 165
Redditi determinanti		
Computo della sostanza 1/15	1 000	1 000
Valore locativo	13 000	13 000
Interesse sulla sostanza	700	700
Rendita AVS		15 936
Totale	14 700	30 636
<i>Importo annuale</i> (spese ./ . redditi)	<i>34 465</i>	<i>10 529</i>

⁴¹ La spesa della pigione concerne anche il proprietario ed equivale al valore locativo. Trattandosi di spese accessorie, si aggiunge un importo forfetario di 1680.– franchi (art. 16a cpv. 3 OPC). Devono tuttavia essere osservati i limiti fissati all'art. 5 cpv. 1 lett. b LPC.

Reddito globale dell'assicurato:

PPP: fr. 34 465.- (PPP) + fr. 700.- (interessi) = *fr. 35 165.-*

PC: fr. 15 936.- (rendita AVS) + fr. 10 529.- (PC) + fr. 700.- (interessi) =
fr. 27 165.-

4. Coniugi (con attività lucrativa esercitata dalla moglie)

X abita con sua moglie in un appartamento di due locali e paga una pigione di 900 franchi lordi al mese. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi per persona. La moglie, che ha 60 anni, esercita un'attività lucrativa conseguendo un salario annuo netto di. 24 218 franchi. I coniugi non hanno nessun'altra fonte di reddito e non dispongono di alcuna sostanza. Poiché i contributi AVS/AI/IPG della moglie sono superiori al doppio del contributo minimo (art. 3 cpv. 3 LAVS), il marito non deve versarli.

PPP Arrivato a 62 anni, X desidera cessare ogni attività lucrativa. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS che, ridotta, ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale Coniugi	26 460	26 460
Premio medio ass. malattie 2 adulti	6 600	6 600
Pigione lorda	10 800	10 800
Spese supplementari	12 000	–
Totale	55 860	43 860
Redditi determinanti		
Reddito da attività lucrativa	22 718 ⁴²	15 145 ⁴³
Rendita AVS		15 936
Totale	22 718	31 081
<i>Importo annuale</i> (spese ./ . redditi)	<i>33 142</i> ⁴⁴	<i>12 779</i>

Reddito globale dei coniugi:

PPP: fr. 24 218.– (attività lucrativa) + fr. 33 142.– (PPP) = fr. 57 360.–

PC: fr. 24 218.– (attività lucrativa) + fr. 15 936.– (rendita AVS) = fr. 40 154.–

⁴² Per la prestazione di prepensionamento, è deducibile soltanto una franchigia di 1500 franchi dal reddito dell'attività lucrativa per i coniugi. Il resto è computato integralmente.

⁴³ Nelle PC, dedotta la franchigia di 1500 franchi per i coniugi, il saldo del reddito da attività lucrativa è computato in ragione di 2/3.

⁴⁴ Limite massimo per coniugi: 66 150 franchi.

5. Coniugi senza attività lucrativa

X abita con sua moglie in un appartamento di due locali e paga una pigione di 900 franchi lordi al mese. Sua moglie, che ha 60 anni, non esercita alcuna attività lucrativa. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi per persona. Dal momento che non svolgono un'attività lucrativa, ciascun coniuge deve versare il contributo minimo AVS/AI/IPG di 425 franchi all'anno. I coniugi non dispongono di alcuna sostanza.

PPP Arrivato a 62 anni, X desidera cessare ogni attività lucrativa. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS che, ridotta, ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale		
Coniugi	26 460	26 460
Premio medio ass. malattie		
2 adulti	6 600	6 600
Pigione lorda	10 800	10 800
Spese supplementari	12 000	–
Contributi AVS/AI/IP (min.)	850	850
Totale	56 710	44 710
Redditi determinanti		
Rendita AVS		15 936
Totale	0	15 936
<i>Importo annuale (spese ./l. redditi)</i>	<i>56 710</i>	<i>28 774</i>

Reddito globale dei coniugi:

PPP: fr. 56 710.– (PPP)

PC: fr. 15 936.– (rendita AVS) + fr. 28 774.– (PC) = fr. 44 710.–

6. Coniugi con sostanza ma senza attività lucrativa della moglie

X possiede un appartamento di due locali del valore fiscale di 200 000 franchi gravato da ipoteche per 120 000 franchi. Gli interessi ipotecari ammontano a 3600 franchi all'anno, le spese di manutenzione dell'immobile a 3000 franchi. Il valore locativo è di 13 000 franchi. X ha inoltre un capitale di 50 000 franchi, che frutta 700 franchi d'interessi all'anno. L'importo forfetario determinante dell'assicurazione malattie ammonta a 3300 franchi per persona. Senza attività lucrativa, ciascun coniuge deve versare il contributo minimo AVS/AI/IPG di 425 franchi all'anno per un totale di 850 franchi all'anno. I coniugi non hanno nessun'altra fonte di reddito.

PPP Arrivato a 62 anni, X desidera cessare l'attività lucrativa. Non anticipa la riscossione della rendita di vecchiaia dell'AVS.

PC Arrivato a 62 anni, X ha deciso di anticipare la riscossione dell'intera rendita dell'AVS che, ridotta, ammonta a 1328 franchi al mese.

Spese riconosciute	PPP	PC
Fabbisogno vitale		
Coniugi	26 460	26 460
Premio medio ass. malattie		
2 adulti	6 600	6 600
Interesse ipotecario + spese di manutenzione dell'immobile	6 600	6 600
Pigione lorda	(13 000 + 1680), 14 680	(13 000 + 1680), 14 680
Spese supplementari	12 000	–
Contributi AVS/AI/IPG (min.)	850	850
Totale	67 190	55 190
Redditi determinanti		
Computo della sostanza 1/15	1 000	1 000
Valore locativo	13 000	13 000
Interesse sulla sostanza	700	700
Rendita AVS		15 936
Totale	14 700	30 636
<i>Importo annuale</i> (spese ./ . redditi)	<i>52 490</i>	<i>24 554</i>

Reddito globale dei coniugi:

PPP: fr. 52 490.– (PPP) + fr. 700.– (interessi) = fr. 53 190.–

PC: fr. 15 936.– (rendita AVS) + fr. 24 554.– (PC) + fr. 700.– (interessi) = fr. 41 190.–

Situazione finanziaria dell'AVS: Sistema attuale

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

Allegato 2

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate		IVA 1)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Conto capitale dell'AVS		In % delle uscite
	Sistema attuale	Contributi e regresso	Contributi e regresso	Variazione annuale					Stato fine anno		
2004	30 423	22 811	22 811	1 924	1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656	22 941	22 941	1 959	1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732	23 155	23 155	1 987	1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899	23 372	23 372	2 031	2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	23 572	23 572	2 072	2 072	6 990	745	33 379	182	27 613	83.2
2009	34 843	23 775	23 775	2 112	2 112	7 323	710	33 920	- 923	26 282	75.4
2010	34 850	24 020	24 020	2 134	2 134	7 329	759	34 242	- 608	25 159	72.2
2011	36 581	24 260	24 260	2 155	2 155	7 678	683	34 776	-1 805	22 861	62.5
2012	36 691	24 499	24 499	2 176	2 176	7 703	595	34 973	-1 718	20 695	56.4
2013	38 533	24 729	24 729	2 197	2 197	8 076	475	35 477	-3 056	17 234	44.7
2014	38 498	24 948	24 948	2 217	2 217	8 073	345	35 583	-2 915	13 981	36.3
2015	40 369	25 169	25 169	2 236	2 236	8 450	182	36 037	-4 332	9 375	23.2
2016	40 175	25 377	25 377	2 254	2 254	8 415	9	36 055	-4 120	5 072	12.6
2017	42 073	25 577	25 577	2 272	2 272	8 798	- 196	36 451	-5 622	- 650	-1.5
2018	41 820	25 771	25 771	2 289	2 289	8 751	- 411	36 400	-5 420	-6 058	-14.5
2019	43 629	25 957	25 957	2 306	2 306	9 117	- 658	36 722	- 6 907	-12 846	-29.4
2020	43 406	26 122	26 122	2 321	2 321	9 076	- 917	36 602	- 6 804	-19 398	-44.7

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

1) IVA, con parte della Confederazione

1.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019

UFAS / 4.11.2005

Situazione finanziaria dell'AVS con l'11^a revisione 1^a parte

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

Allegato 3

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate		Conto capitale dell'AVS							
	Sistema attuale	11 ^a revisione AVS	Totale	Contributi e regresso	Contributi 11 ^a revisione AVS	IVA 1 ^a revisione 1)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In % delle uscite
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88,8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87,2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88,5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84,6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83,6
2009	34 843	-79	34 764	23 775	120	2 112	7 308	718	34 033	-731	26 605	76,5
2010	34 850	-183	34 667	24 020	128	2 134	7 291	778	34 351	-316	25 767	74,3
2011	36 581	-174	36 407	24 260	121	2 155	7 643	713	34 892	-1 515	23 746	65,2
2012	36 691	-220	36 470	24 499	122	2 176	7 659	637	35 093	-1 377	21 904	60,1
2013	36 735	-229	36 506	24 728	129	2 197	7 670	568	35 292	-1 214	20 260	55,5
2014	39 396	-270	39 126	24 949	133	2 217	8 198	452	35 949	-3 177	16 686	42,6
2015	39 325	-305	39 020	25 168	141	2 236	8 180	319	36 044	-2 976	13 383	34,3
2016	39 135	-366	38 769	25 376	149	2 254	8 134	199	36 112	-2 657	10 464	27,0
2017	38 969	-477	38 492	25 576	155	2 272	8 083	95	36 181	-2 311	7 948	20,6
2018	38 735	-466	38 269	25 770	159	2 289	8 041	4	36 263	-2 006	5 786	15,1
2019	38 517	-478	38 039	25 955	159	2 306	7 999	-72	36 347	-1 692	3 980	10,5
2020	38 323	-491	37 832	26 121	159	2 321	7 961	-135	36 427	-1 405	2 497	6,6

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

1) IVA, con parte della Confederazione

1.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

UFAS / 4.11.2005

Situazione finanziaria dell'AVS con l'11^a revisione 1^a e 2^a parte

Conteggio 2004, scenario di base

Importi in milioni di franchi

Allegato 4

ai prezzi del 2005

Anno	Uscite			Entrate			Conto capitale dell'AVS					
	Sistema attuale	11 ^a revisione AVS	Totale	Contributi e regresso	Contributi AVS 1)	IVA 11 ^a revisione 2)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In % delle uscite
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88,8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87,2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88,5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84,6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83,6
2009	34 843	-89	34 754	23 775	-80	2 112	7 306	715	33 828	- 927	26 409	76,0
2010	34 850	-201	34 649	24 020	-295	2 134	7 287	763	33 909	- 741	25 150	72,6
2011	36 581	-199	36 382	24 260	-301	2 155	7 638	681	34 433	-1 949	22 708	62,4
2012	36 691	-245	36 445	24 499	-290	2 176	7 654	589	34 628	-1 818	20 445	56,1
2013	36 735	-254	36 481	24 728	-270	2 197	7 665	504	34 824	-1 656	18 388	50,4
2014	39 396	-293	39 103	24 949	-264	2 217	8 193	372	35 467	-3 636	14 391	36,8
2015	39 325	-324	39 001	25 168	-241	2 236	8 176	222	35 561	-3 440	10 669	27,4
2016	39 135	-381	38 754	25 376	-232	2 254	8 131	86	35 615	-3 139	7 321	18,9
2017	38 969	-487	38 482	25 576	-221	2 272	8 080	- 35	35 672	-2 811	4 367	11,3
2018	38 735	-475	38 260	25 770	-217	2 289	8 039	-143	35 738	-2 522	1 760	4,6
2019	38 517	-484	38 033	25 955	-219	2 306	7 998	- 236	35 804	-2 229	- 504	-1,3
2020	38 323	-496	37 827	26 121	-220	2 321	7 961	- 318	35 865	-1 962	-2 456	-6,5

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

Adeguamento delle rendite: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

- 1) A partire dal 2009 riduzione del contributo della Confederazione in ragione delle prestazioni di prepensionamento
- 2) IVA, con parte della Confederazione
 - 1.1.1999: 1,0 punti percentuali (proporzionale)

UFAS / 4.11.2005

