

06.107

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«per un'età di pensionamento flessibile»**

del 21 dicembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio e il disegno di decreto concernenti l'iniziativa popolare «per un'età di pensionamento flessibile» invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

21 dicembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa dell'Unione sindacale svizzera intende consentire a persone con un reddito da attività lucrativa non superiore a 119 340 franchi di beneficiare di una rendita AVS non ridotta a partire dal 62° anno d'età. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa senza proporre un controprogetto. Considera infatti l'11ª revisione dell'AVS il controprogetto indiretto all'iniziativa poiché offre ampie possibilità di flessibilizzazione dell'età pensionabile e propone una prestazione di prepensionamento per il ceto medio inferiore.

L'iniziativa «per un'età di pensionamento flessibile» intende consentire a buona parte della popolazione attiva di beneficiare di una rendita AVS intera in caso di pensionamento fra i 62 e i 65 anni. In particolare, l'iniziativa chiede:

- *il versamento a partire dal 62° anno di età di una rendita intera alle persone il cui reddito da attività lucrativa è inferiore al 150 per cento del reddito massimo considerato per il calcolo della rendita AVS (2007: 119 340 franchi), se dette persone abbandonano l'attività lucrativa o realizzano un reddito modesto;*
- *il versamento di una rendita parziale laddove l'attività lucrativa sia abbandonata parzialmente;*
- *il diritto incondizionato alla rendita AVS al più tardi al compimento del 65° anno d'età.*

Sostanzialmente, l'iniziativa si prefigge la diminuzione generalizzata dell'età di pensionamento della popolazione attiva. Il Consiglio federale non condivide questo obiettivo poiché lo ritiene incompatibile non solo con l'evoluzione demografica, che semmai ne giustificherebbe un innalzamento, bensì anche con la tendenza europea e le raccomandazioni dell'OCSE. Oggigiorno, le persone che raggiungono l'età di pensionamento sono in buona salute, hanno una speranza di vita elevata e beneficiano pertanto più a lungo della rendita AVS. Voler risolvere le difficoltà che i lavoratori più anziani incontrano sul mercato del lavoro proponendo, nell'ambito del primo pilastro, una regolamentazione particolarmente generosa del prepensionamento non appare l'approccio più indicato. Al contrario, occorre incoraggiare la permanenza dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro migliorando le condizioni quadro.

In assenza di misure adeguate, l'invecchiamento della società rischia di esporre l'AVS a serie difficoltà finanziarie. Il futuro finanziario di questa assicurazione ha pertanto priorità assoluta. Il modello di pensionamento proposto dall'iniziativa si tradurrebbe in costi supplementari annui pari a 779 milioni di franchi se l'età di pensionamento delle donne venisse innalzata a 65 anni e a 1259 milioni se l'età di pensionamento delle donne restasse invariata (64 anni).

Naturalmente vi saranno sempre persone alle quali non si può chiedere di lavorare fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento, ragione per cui è necessario trovare una soluzione equilibrata che risponda alle esigenze sia degli assicurati sia dell'AVS. Il Consiglio federale propone la flessibilizzazione dell'età di

pensionamento in due tappe. In un primo tempo, l'undicesima revisione dell'AVS estenderà la possibilità di anticipare o differire il pensionamento secondo criteri attuariali e introdurrà una prestazione di prepensionamento per le persone di ceto medio inferiore. Successivamente, la 12^a revisione dell'AVS proporrà un nuovo sistema pensionistico con un'età pensionabile scaglionata. Il Consiglio federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa senza opporle un controprogetto in quanto considera l'11^a revisione dell'AVS attualmente in corso il controprogetto indiretto all'iniziativa.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per un'età di pensionamento flessibile» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999¹ è modificata come segue:

Art. 112 cpv. 2 lett. e (nuova)

- e. chi ha cessato l'attività lucrativa ha diritto a una rendita di vecchiaia al compimento dei 62 anni. La legge disciplina il diritto alla rendita in caso di abbandono parziale dell'attività lucrativa. La legge fissa una franchigia per i bassi redditi da attività lucrativa. La rendita riscossa prima dell'età incondizionata di pensionamento non è ridotta se il reddito da attività lucrativa dell'assicurato era inferiore al 150 per cento del reddito massimo considerato per il calcolo della rendita AVS. Il diritto incondizionato alla rendita di vecchiaia sorge il più tardi con il compimento dei 65 anni.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 6 (nuovo)

6. Disposizione transitoria dell'art. 112 cpv. 2 lett. e

Se entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 112 capoverso 2 lettera e l'Assemblea federale non ha adottato la legislazione corrispondente, il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

Il 7 giugno 2005² l'iniziativa popolare federale «per un'età di pensionamento flessibile», lanciata dall'Unione sindacale svizzera (USS), è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale. Con decisione del 12 aprile 2006³ la Cancelleria federale ha stabilito la riuscita formale dell'iniziativa – depositata il 28 marzo 2006 – in quanto corredata di 106 507 firme valide.

L'iniziativa è presentata in forma di progetto elaborato conformemente all'articolo 139 (nuovo) capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.). Giusta l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento

¹ RS 101

² FF 2005 3567

³ FF 2006 3679

⁴ RS 171.10

(LParl), il Consiglio federale ha tempo un anno dal deposito dell'iniziativa popolare formalmente riuscita per presentare all'Assemblea federale un progetto di decreto federale e il relativo messaggio. Poiché il nostro Collegio non presenta un controprogetto, il termine scade il 27 marzo 2007. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa popolare, vale a dire entro il 28 settembre 2008, se raccomandare al Popolo e ai Cantoni di accettarla o di respingerla. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se almeno una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa (art. 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

Il nostro Collegio ha stabilito la validità dell'iniziativa per le ragioni seguenti.

Formulata in forma di progetto elaborato ai sensi dell'articolo 139 (nuovo) capoverso 1 Cost., l'iniziativa soddisfa il principio dell'unità della forma di cui agli articoli 139 (nuovo) capoverso 2 e 194 capoverso 3 Cost. Le iniziative devono riguardare un solo argomento chiaramente definito in modo da garantire l'espressione libera e autentica della volontà degli aventi diritto al voto. L'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976⁵ sui diritti politici (LDP) precisa il principio dell'unità materiale stabilendo che fra le diverse parti dell'iniziativa deve sussistere un legame oggettivo.

L'iniziativa popolare dell'USS chiede il versamento di una rendita AVS intera a partire dal 62° anno d'età alle persone con un reddito inferiore al 150 per cento del reddito massimo considerato per il calcolo della rendita AVS (a partire dal 2007: 119 340 franchi) che abbandonano l'attività lucrativa o che percepiscono solo un reddito modesto. Il diritto incondizionato alla rendita AVS è maturato al più tardi al compimento del 65° anno d'età. Nella legge deve essere disciplinato il diritto alla rendita in caso di abbandono parziale dell'attività lucrativa. Le singole parti dell'iniziativa costituiscono un tutt'uno nell'ottica della flessibilizzazione dell'età pensionabile per cui il legame oggettivo fra di esse sussiste. L'espressione libera e autentica della volontà popolare è dunque garantita. Il principio dell'unità della materia è rispettato.

L'articolo 139 (nuovo) capoverso 2 e l'articolo 194 capoverso 2 Cost. impongono il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. La presente iniziativa popolare non viola alcuna siffatta disposizione.

Secondo una prassi invalsa, le iniziative popolari palesemente non attuabili non sono sottoposte al voto del Popolo. L'inattuabilità dell'iniziativa deve essere palese ed effettiva. L'iniziativa popolare «per un pensionamento flessibile» presenta alcuni aspetti il cui esame appare difficile e complesso soprattutto all'estero. Tuttavia, le difficoltà inerenti all'attuazione di un'iniziativa non sono sinonimo di impraticabilità. Pertanto, l'iniziativa «per un'età di pensionamento flessibile» risulta pienamente realizzabile.

L'età ordinaria di pensionamento

Dall'introduzione dell'AVS nel 1948 l'età di pensionamento degli uomini è sempre stata di 65 anni. Quella delle donne, invece, è stata modificata a più riprese. All'inizio anch'essa era fissata a 65 anni. Tuttavia, per il versamento della rendita per coniugi era sufficiente che la donna avesse compiuto 60 anni. Nel 1957 l'età di pensionamento delle donne fu ridotta a 63 e nel 1964 a 62 anni. Nel 1979, nell'ambito delle misure di consolidamento della nona revisione dell'AVS, l'età minima di pensionamento delle donne ai fini della rendita dei coniugi è stata portata a 62 anni.

In occasione della 10ª revisione dell'AVS, il Consiglio federale ha rinunciato a parificare l'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini considerate le numerose discriminazioni ancora subite dalle donne nella società e sul mercato del lavoro. Il Parlamento, invece, ha deciso di innalzare l'età di pensionamento delle donne in due tappe, ossia a 63 anni nel 2001 e a 64 nel 2005. Contemporaneamente, approvando una mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati⁶, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di proporre, nel messaggio sull'11ª revisione dell'AVS⁷, la parificazione dell'età di pensionamento degli uomini e delle donne. La proposta dell'Esecutivo al Parlamento è stata di innalzare l'età di pensionamento delle donne a 65 anni a partire dal gennaio 2009. Approvata a larga maggioranza dal Parlamento, questa misura non è stata concretizzata poiché il Popolo l'ha respinta in votazione popolare il 16 maggio 2004.

L'età di pensionamento flessibile

Dall'entrata in vigore della 10ª revisione dell'AVS, una certa forma di pensionamento flessibile è già possibile (art. 39 e 40 LAVS⁸). La riscossione della rendita di vecchiaia, infatti, può essere anticipata di uno o due anni; in altre parole, gli uomini possono andare in pensione a partire da 63 anni, le donne da 62. L'anticipazione della rendita implica una sua riduzione attuariale affinché chi riscuote anticipatamente la rendita non sia avvantaggiato rispetto a chi deve attendere il raggiungimento dell'età ordinaria. Attualmente il tasso di riduzione attuariale è del 6,8 per cento per anno d'anticipazione (art. 56 cpv. 2 OAVS⁹). Alle donne nate nel 1947 o prima si applica un tasso di riduzione preferenziale pari alla metà, ovvero del 3,4 per cento. Si tratta di una concessione fatta alle donne nell'ambito della 10ª revisione dell'AVS quale contropartita per l'aumento dell'età pensionabile¹⁰.

La riscossione della rendita può anche essere posticipata da un minimo di uno a un massimo di cinque anni. Le rendite posticipate beneficiano di un supplemento che va dal 5,2 al 31,5 per cento a compensazione delle rendite non versate (art. 55^{er} OAVS).

⁶ Mo. 94.3175 11ª revisione dell'AVS. Stessa età pensionabile, del 24 maggio 1994

⁷ Messaggio del 2 febbraio 2000, n. 3.1.3.2, FF 2000 1651

⁸ Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, RS 831.10

⁹ Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, RS 831.101

¹⁰ Cfr. disposizioni finali della modifica del 7 ottobre 1994 (10ª revisione dell'AVS) lett. d cpv. 3.

Nel nostro messaggio sulla bocciata 11^a revisione dell'AVS, la riduzione delle rendite anticipate era stata abbinata all'applicazione di criteri che la rendevano socialmente sostenibile. La riduzione avrebbe pertanto inciso in misura minore sui redditi bassi e in misura maggiore sui redditi elevati. Il progetto prevedeva inoltre la possibilità di anticipare tutta la rendita, solo parte di essa o di optare per una combinazione delle due varianti nonché il miglioramento delle possibilità di rinvio della rendita (rinvio per un periodo inferiore a un anno o rinvio di metà della rendita).

2.2 Iniziative popolari

Nel corso degli anni sono state presentate diverse iniziative volte a flessibilizzare l'età pensionabile. Il 21 giugno 1995 il comitato comune dei sindacati dell'Unione sindacale svizzera e della Confederazione dei sindacati cristiani della Svizzera (CSC) ha depositato l'iniziativa popolare «per la 10a revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento» (cosiddetta «iniziativa di recupero»). Il 27 settembre 1998 Popolo e Cantoni hanno bocciato l'iniziativa seguendo quanto avevamo raccomandato¹¹.

Il 22 maggio 1996 il Partito ecologista svizzero (PES) ha depositato l'iniziativa «per un'età pensionabile flessibile: dai 62 anni per donne e uomini». Quasi contemporaneamente, il 13 maggio 1996, il comitato d'iniziativa composto dalla Società svizzera degli impiegati di commercio e dalla Federazione delle società svizzere degli impiegati ha depositato l'iniziativa «a favore di un'AVS flessibile – contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne»¹². Entrambe le iniziative miravano all'introduzione a partire da 62 anni di una rendita di pensionamento il cui importo sarebbe stato stabilito in funzione dell'abbandono totale o parziale dell'attività lucrativa. Aderendo alla nostra raccomandazione¹³, Popolo e Cantoni hanno respinto entrambe le iniziative nella votazione popolare del 26 novembre 2000.

La quarta iniziativa, dal titolo «per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!» (cosiddetta «iniziativa tandem»), è stata lanciata pure dal PES il 22 maggio 1996. Essa chiedeva l'introduzione di una tassa sulle energie non rinnovabili e sull'elettricità di origine idraulica per finanziare la riduzione a 62 anni dell'età pensionabile nonché la riduzione dei contributi alle assicurazioni sociali. Il 2 dicembre 2001 Popolo e Cantoni hanno bocciato l'iniziativa così come raccomandato dal nostro Consiglio¹⁴.

2.3 Interventi parlamentari

Sull'età pensionabile e in particolare sulla sua flessibilizzazione sono stati presentati numerosi interventi parlamentari. Nella maggior parte dei casi è stata chiesta la possibilità del pensionamento anticipato per le persone con un reddito modesto e un'attività lucrativa fisicamente o psichicamente pesante. Tra gli interventi presentati ricordiamo quelli depositati a partire dal 2000: Po. Gruppo UDC 00.3291 Età

¹¹ FF 1997 II 521

¹² FF 1996 III 298

¹³ FF 1998 839

¹⁴ FF 1998 3267

pensionabile per chi svolge lavori fisicamente molto pesanti; Mo. Studer 03.3470 Flessibilizzazione delle rendite AVS; Po. Meyer Thérèse 04.3234 Flessibilizzazione dell'età pensionabile; Mo. Wandfluh 00.3499 Pensionamento flessibile per il ceto medio; Iv. Pa. Rossini 03.467 AVS. Età flessibile di pensionamento; Mo. Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN 04.3623 Flessibilizzazione dell'età di pensionamento.

Gli interventi che erano ancora in sospeso sono stati vagliati nell'ambito dei lavori preparatori per la nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS. In particolare sono stati esaminati approfonditamente il modello di durata della vita attiva, un modello di età pensionabile in funzione del reddito, soluzioni a seconda del ramo professionale e l'introduzione della prestazione di prepensionamento. Proposte analoghe sono state discusse anche in seno alla Commissione federale dell'AVS/AI le cui riflessioni sono in parte confluite nel rapporto sulla procedura di consultazione riguardante la nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS. Sulla base di questi lavori, nel nostro secondo messaggio sull'11ª revisione dell'AVS proponiamo l'introduzione della prestazione di prepensionamento.

2.4 Nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS

Gli interventi parlamentari summenzionati dimostrano che le aspettative riguardo alla flessibilizzazione dell'età pensionabile non sono state soddisfatte dalle modifiche introdotte con la 10ª revisione. Le condizioni poste per beneficiare di una rendita anticipata si sono rivelate poco interessanti. La nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS¹⁵ prevede pertanto svariati miglioramenti in materia di flessibilizzazione dell'età pensionabile e incentivi volti a prolungare la permanenza dei lavoratori nel mondo del lavoro (cfr. n. 2.5).

Età pensionabile, anticipazione e rinvio della rendita

La nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS riprende in sostanza le proposte della bocciata revisione in materia di anticipazione e di rinvio della rendita con riduzioni o supplementi attuariali nonché l'idea dell'innalzamento dell'età pensionabile delle donne da 64 a 65 anni.

La prestazione di prepensionamento

La prestazione di prepensionamento¹⁶ è la nostra risposta all'esigenza giustificata di un prepensionamento compatibile con criteri di politica sociale. Con la prestazione di prepensionamento si intende munire l'attuale sistema di previdenza per la vecchiaia di uno strumento in grado di rispondere ai bisogni sociali ed economici non ancora sufficientemente coperti. Le condizioni per fruirne sono stabilite in modo tale da includere fra i beneficiari le persone di fatto escluse dal sistema di pensionamento anticipato perché non in grado di sostenere le conseguenti decurtazioni a vita delle prestazioni del 1° e del 2° pilastro. Rientrano in questo gruppo le persone del ceto medio inferiore, ossia coloro che non adempiono le condizioni restrittive per beneficiare delle prestazioni complementari a una rendita di vecchiaia anticipata e non hanno la possibilità di compensare con mezzi propri le forti riduzioni operate in caso

¹⁵ FF **2006** 1823, 11ª revisione dell'AVS (nuova versione). Primo messaggio.

¹⁶ FF **2006** 1925, 11ª revisione dell'AVS (nuova versione). Secondo messaggio.

di anticipazione delle prestazioni. Questi assicurati non dispongono di altri mezzi per finanziare il loro prepensionamento (ad es. sostanza, reddito derivante dalla sostanza, rendita transitoria del datore di lavoro o della cassa pensioni) e non possono neppure ottenere l'anticipo delle prestazioni del 2° pilastro a condizioni favorevoli.

La prestazione di prepensionamento va intesa non come prestazione assicurativa bensì come prestazione volta a coprire il fabbisogno dei destinatari (prestazione di bisogno) e pertanto va integrata nella legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)¹⁷.

Per beneficiare di una prestazione di prepensionamento una persona deve soddisfare le seguenti condizioni cumulative:

- avere un'età compresa tra i 62 e i 65 anni;
- vivere in condizioni economiche modeste;
- essere domiciliata in Svizzera ed essere stata affiliata all'AVS, senza interruzioni, durante i 20 anni che precedono la data in cui è presentata la domanda di prestazione;
- non beneficiare di una rendita di vecchiaia anticipata; e
- non percepire prestazioni complementari (PC).

Come per le prestazioni complementari all'AVS e all'AI, la nozione di condizione economica modesta si basa sul confronto tra reddito e spese. Il criterio della condizione economica modesta è soddisfatto allorché le spese riconosciute superano l'importo del reddito computabile. Per il calcolo delle spese eccedenti si considera nel caso della prestazione di prepensionamento un importo forfetario di spesa più elevato rispetto a quello utilizzato per le prestazioni complementari, il che riduce sensibilmente la soglia d'accesso al sistema. Le spese eccedenti il reddito determinano l'importo della prestazione che è quindi commisurata ai bisogni individuali. Tuttavia, non può eccedere 44 100 franchi all'anno per le persone sole e 66 150 per i coniugi¹⁸. Questa prestazione garantisce a circa il 9 per cento di tutti gli assicurati in età compresa fra i 62 e i 64 anni un reddito sufficiente per vivere decorosamente sino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento, senza dover ricorrere alle prestazioni anticipate di vecchiaia del 1° e del 2° pilastro.

Il finanziamento della prestazione di prepensionamento è garantito dai risparmi realizzati con l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne. I costi, comprese le spese d'esecuzione pari al 5 per cento dei costi complessivi, ammontano a 353 milioni di franchi all'anno.

2.5 Incentivi affinché i lavoratori anziani esercitino più a lungo un'attività lucrativa

Come sottolineato anche dagli iniziativaisti, la situazione sul mercato del lavoro non è favorevole alle persone anziane. Le condizioni quadro previste dal diritto in materia di sicurezza sociale comportano svantaggi per coloro che proseguono l'attività

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Importi a partire dal 2007: 45 350 fr. per persone sole, 68 025 fr. per coppie sposate.

lucrativa o che riducono il tasso di occupazione. Chi riduce il tasso d'occupazione deve mettere in conto tagli sostanziali della rendita mentre chi lavora oltre l'età ordinaria di pensionamento non ha alcuna possibilità di aumentarla. Inoltre, le condizioni di lavoro non tengono sufficientemente conto dei cambiamenti in termini di produttività dovuti all'avanzare degli anni. Preconcetti e discriminazioni sono ampiamente diffusi. Per garantire a lungo termine il futuro finanziario della previdenza di vecchiaia ma anche per disporre di sufficiente forza lavoro sono necessari una flessibilizzazione più spinta dell'età pensionabile nonché il miglioramento della posizione dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro. Il nostro Collegio si adopera pertanto per elaborare proposte riguardanti i vari rami di assicurazione sociale da sottoporre a dibattito nell'ambito delle revisioni di legge. Si tratta in particolare di:

- coordinare l'anticipazione e il rinvio delle prestazioni del 2° pilastro con l'anticipazione e il rinvio delle prestazioni dell'AVS;
- far sì che i contributi versati all'AVS dopo il raggiungimento dell'età pensionabile consentano di aumentare l'importo della rendita;
- consentire alle persone che al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento non hanno maturato il diritto alla totalità delle prestazioni di previdenza professionale previste dall'istituto previdenziale di compensare questa lacuna continuando a lavorare;
- far sì che i regolamenti delle casse pensioni prevedano la possibilità di mantenere inalterato, per un certo lasso di tempo, il livello di previdenza raggiunto anche quando il reddito da lavoro di una persona diminuisce per ragioni connesse all'età (riduzione del tasso di occupazione, cambiamento delle mansioni)¹⁹.

2.6 Tendenze e intenti a livello europeo

Nella relazione congiunta della Commissione e del Consiglio europei²⁰ sulla riforma dei sistemi pensionistici, gli Stati membri sono stati invitati a sviluppare incentivi per prolungare la permanenza dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro, a garantire un vincolo più stretto tra contributi e prestazioni e, in considerazione della sempre più elevata speranza di vita, a favorire l'afflusso di mezzi privati e pubblici nella previdenza di vecchiaia.

In tutta l'Europa l'età pensionabile tende ad aumentare. Laddove non è la stessa per uomini e donne, vi è la tendenza a uniformare l'età delle donne a quella degli uomini, ossia ad aumentarla (Austria, Belgio, Gran Bretagna). In Danimarca e Germania sono previste riforme tese a portare l'età pensionabile di tutti i lavoratori, uomini e donne, da 65 a 67 anni, sull'arco di un periodo transitorio di 20 anni. Altri Paesi quali la Svezia, la Finlandia e l'Italia sono passati da un sistema rigido a un sistema flessibile: in Italia il pensionamento è possibile fra i 57 e i 65 anni, in Svezia fra i 61 e i 67 anni e in Finlandia fra i 63 e i 68 anni. In questi modelli l'importo della ren-

¹⁹ Ulteriori misure a favore dei lavoratori anziani sono previste nel quadro della riforma strutturale della previdenza professionale.

²⁰ Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio europei in materia di pensioni adeguate e sostenibili, settembre 2003, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/cs7165_03_it.pdf

dita dipende dall'età raggiunta al momento del pensionamento: in altri termini, prima si va in pensione, inferiore è la rendita a cui si ha diritto²¹.

Austria, Spagna e Italia offrono inoltre la possibilità del pensionamento anticipato a coloro che svolgono lavori pesanti o nocivi per la salute²². Francia, Germania, Spagna e Cipro assicurano alcune categorie di lavoratori mediante sistemi assicurativi specifici che prevedono la possibilità del prepensionamento e/o agevolazioni nel calcolo della rendita.

3 Scopo e contenuto dell'iniziativa

3.1 Scopo dell'iniziativa

Gli iniziativaisti chiedono la possibilità del prepensionamento a partire da 62 anni e senza decurtazione della rendita anche per le persone con un reddito modesto. Gli argomenti a sostegno della loro richiesta sono i seguenti²³:

- i lavoratori anziani sono più esposti dei lavoratori giovani al rischio di perdere il posto di lavoro e conseguentemente di ritrovarsi disoccupati o costretti a chiedere il prepensionamento. Per le persone di oltre 50 anni è particolarmente difficile trovare un nuovo impiego;
- occorre garantire ad ogni lavoratore la possibilità di decidere liberamente, in funzione del proprio stato di salute, quando andare in pensione. I lavoratori anziani sono spesso vittime del pregiudizio che li vuole meno produttivi e corrono pertanto un rischio maggiore di perdere l'impiego. Un'età di pensionamento rigida non risponde più alle esigenze sociali ed economiche del nostro tempo;
- le persone con un rango professionale elevato hanno una speranza di vita superiore a quella dei lavoratori meno formati e con un reddito modesto. Rispetto a persone con una formazione universitaria, i cantonieri, i muratori, i manovali corrono un rischio triplo di decedere fra i 45 e i 65 anni²⁴. I lavoratori con un reddito più basso devono pertanto poter andare in pensione prima senza subire una decurtazione della rendita;
- le donne che oltre ad occuparsi dell'economia domestica devono svolgere un'attività lucrativa e dispongono nella maggior parte dei casi di redditi modesti sono svantaggiate dalle norme pensionistiche attualmente in vigore. L'anticipazione della rendita a 62 anni senza riduzione della stessa consentirebbe di porre fine a questa discriminazione;

²¹ Cfr. i dati delle tabelle pubblicate sul sito della Commissione europea

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_de.htm

²² In Austria tuttavia il concetto di «lavoro pesante» non è ancora essere definito in un atto legislativo e per questa ragione il modello di prepensionamento in questione non è ancora stato sperimentato.

²³ Cfr. il sito dedicato all'iniziativa: www.ahv-62.ch

²⁴ Etienne Guberan et Massimo Usel, *Mortalité prématurée et invalidité selon la profession et la classe sociale* à Genève, Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), Ginevra, marzo 2000.

- sebbene in occasione della votazione sulla 10^a revisione dell'AVS il Consiglio federale abbia riconosciuto la necessità di flessibilizzare l'età di pensionamento, la sua proposta di introdurre una prestazione di prepensionamento, avanzata nell'ambito della nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS, rappresenta una soluzione insufficiente poiché si rivolge a meno del 10 per cento delle persone di età compresa fra i 62 e i 64 anni.

3.2 Contenuto della regolamentazione proposta

L'iniziativa propone un modello di pensionamento che consente alle persone il cui reddito da attività lucrativa non supera un certo importo di chiedere il prepensionamento senza subire una decurtazione della rendita. Prevede altresì la possibilità di un pensionamento parziale nonché la fissazione dell'età massima di pensionamento a 65 anni sia per gli uomini che per le donne.

I principi fondamentali di questo modello dovrebbero essere inseriti nella Costituzione. Nella Carta fondamentale andrebbe precisata, ad esempio, l'età massima (65 anni) prevista per il versamento di una rendita AVS intera. Attualmente questo limite d'età è sancito nella legge (64/65).

La Costituzione dovrebbe altresì definire la cerchia degli aventi diritto ad una rendita AVS intera già a partire dal 62° anno d'età. Questo privilegio andrebbe riservato a coloro il cui reddito da attività lucrativa è inferiore a una volta e mezzo il reddito massimo annuo considerato per il calcolo della rendita AVS (2007: 119 340 fr.) e che abbandonano totalmente o parzialmente l'attività lucrativa, e in questo secondo caso percepiscono solo un reddito molto modesto.

Il testo costituzionale proposto obbliga inoltre il legislatore a prevedere per coloro che riducono la propria attività lucrativa la possibilità di un'anticipazione parziale della rendita intera.

Secondo il testo dell'iniziativa, la legge dovrebbe disciplinare i seguenti punti:

- l'eventuale applicazione di limiti d'età inferiori al limite massimo stabilito nella Costituzione (65) per la riscossione incondizionata della rendita AVS;
- la concessione di una rendita parziale anticipata non ridotta nel caso di abbandono parziale dell'attività lucrativa;
- l'importo del reddito minimo che il lavoratore è autorizzato a percepire in aggiunta alla rendita anticipata non ridotta dell'AVS.

Dagli argomenti presentati dagli iniziativaisti risulta che anche i punti seguenti dovrebbero essere espressamente disciplinati nella legge:

- la riduzione della rendita nel caso in cui l'anticipazione riguardi persone con un reddito superiore a 119 340 franchi;
- le condizioni affinché le persone costrette ad abbandonare l'attività lucrativa (per malattia, disoccupazione, invalidità) siano equiparate ai lavoratori e beneficiari di una rendita AVS intera a partire dal 62° anno d'età;
- il coordinamento con altre assicurazioni sociali (in particolare con l'assicurazione disoccupazione e invalidità e la previdenza professionale).

La legge dovrebbe altresì definire il reddito da attività lucrativa determinante per fissare il limite che dà diritto a una rendita intera: va considerato l'ultimo reddito conseguito immediatamente prima della concessione della rendita o piuttosto il reddito medio per un numero di anni – ancora da definire – antecedenti al pensionamento o ancora il valore medio del reddito conseguito sull'arco di tutta la vita attiva? La legge dovrebbe infine disciplinare le modalità riguardanti il computo del reddito da attività lucrativa conseguito all'estero.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Abbassamento dell'età pensionabile per buona parte dei lavoratori

I criteri scelti dagli iniziattivisti per la concessione di una rendita non ridotta a partire dai 62 anni d'età sono talmente generosi da essere soddisfatti da buona parte della popolazione attiva di età compresa fra i 62 e i 65 anni. A 62 anni gli uomini che esercitano un'attività lucrativa sono il 72 per cento, le donne il 38 per cento. A 63 anni la percentuale è rispettivamente del 64 e del 32 per cento²⁵ e a 64 anni scende al 57 rispettivamente al 26 per cento. Delle donne in età pensionabile che continuano ad esercitare un'attività lucrativa solo il 2 per cento realizza un reddito annuo superiore a 119 340 franchi, mentre gli uomini sono circa il 15 per cento²⁶. In altre parole, il diritto ad una rendita AVS anticipata non ridotta spetterebbe al 98 per cento delle donne e all'85 per cento degli uomini. Il tasso di attività fra le donne nella fascia d'età compresa fra i 62 e i 64 anni è ancora relativamente basso ma è destinato ad aumentare rapidamente così come il numero delle potenziali beneficiarie.

Le esperienze raccolte all'estero con modelli simili dimostrano che nella maggior parte dei casi il diritto alla rendita è esercitato non appena i requisiti sono soddisfatti²⁷. Questa constatazione non è tuttavia direttamente applicabile alla realtà svizzera in quanto per la maggior parte dei potenziali aventi diritto la rendita AVS non è sufficiente per vivere. Determinante per la scelta del momento dell'effettivo pensionamento è l'importo delle prestazioni del 2° pilastro. Considerato il livello di tali prestazioni è lecito supporre che il 30 per cento dei potenziali aventi diritto si avvarrà della possibilità di ricevere una rendita AVS non ridotta già a 62 anni. A 63 anni la loro percentuale potrebbe salire al 50 per cento e a 64 anni al 70 per cento. Su queste stesse ipotesi si basano anche le proiezioni finanziarie di cui al numero 5.3. In sostanza, l'iniziativa si tradurrebbe per la maggior parte della popolazione attiva in una riduzione dell'età pensionabile di due anni.

L'evoluzione demografica in Svizzera (e in Europa) è caratterizzata da una crescente speranza di vita e dal calo delle nascite. Ne consegue un peggioramento del rapporto fra finanziatori e beneficiari del sistema previdenziale e il rischio di un disavanzo in assenza di provvedimenti adeguati.

Inoltre, la flessione del tasso di natalità e il graduale abbandono del mondo del lavoro da parte della generazione del *baby boom* causeranno a medio termine una

²⁵ Annuario statistico della Svizzera 2006, Ufficio federale di statistica, casa editrice della Neue Zürcher Zeitung, pag. 96.

²⁶ Fonte: registro dei conti individuali 1999, Ufficio centrale di compensazione (UCC).

²⁷ Cfr. Revue internationale de sécurité sociale 1989, Ginevra, pag. 498.

penuria di manodopera. Per ovviare a questo problema, ma anche per garantire il finanziamento del sistema previdenziale, è essenziale prolungare la partecipazione dei lavoratori anziani alla vita produttiva. L'attuale tendenza che vede i lavoratori anziani estromessi dal mondo del lavoro non può essere aggravata riducendo in misura considerevole l'età pensionabile di una larga fascia della popolazione attiva. Il nostro Collegio si prefigge piuttosto, seguendo anche le raccomandazioni dell'OCSE²⁸, di agevolare e incentivare una partecipazione prolungata dei lavoratori anziani alla vita attiva (cfr. n. 2.5) nonché di procedere al primo adeguamento in assoluto dell'età pensionabile all'aumento della speranza di vita e al generale miglioramento dello stato di salute della popolazione.

Ovviamente, siamo coscienti che non è possibile o auspicabile prolungare l'esercizio dell'attività lucrativa di tutti i lavoratori. Prendiamo molto sul serio le richieste volte a introdurre un'età di pensionamento flessibile compatibile con i criteri della politica sociale, ma riteniamo che la soluzione non possa essere una riduzione generalizzata dell'età pensionabile per buona parte della popolazione attiva. Si tratta piuttosto di ideare una soluzione su misura in grado di rispondere ai bisogni sociali ed economici dei diretti interessati (cfr. n. 2.5).

4.2 L'età massima di pensionamento sancita nella Costituzione

Se l'iniziativa venisse accolta, l'età di pensionamento che attualmente è fissata nella legge (art. 21 LAVS) dovrebbe essere sancita dalla Costituzione. Si tratterebbe di un provvedimento problematico poiché impedirebbe di reagire con sufficiente flessibilità all'evoluzione della realtà demografica e sociale nonché della situazione finanziaria dell'AVS. La modifica dell'età pensionabile dovrebbe essere obbligatoriamente sottoposta a Popolo e Cantoni e da questi approvata (art. 140 Cost.). Le modifiche di legge, invece, sottostanno unicamente al referendum facoltativo (art. 141 Cost.) e possono essere realizzate in tempi relativamente brevi. Questo aspetto è particolarmente importante perché l'età di pensionamento, elemento centrale dell'AVS e sul quale si basano anche altre assicurazioni sociali, ha già dovuto essere adeguata più volte ai cambiamenti intervenuti sul piano sociale, demografico e finanziario (cfr. n. 2).

4.3 Correttivo delle disuguaglianze di fronte all'età di pensionamento

L'iniziativa si prefigge di consentire alle persone il cui reddito è più modesto e la speranza di vita è normalmente più breve di beneficiare più a lungo della rendita AVS. Questo obiettivo non può tuttavia essere raggiunto unicamente attraverso la possibilità di percepire una rendita intera già a partire dal 62° anno di età. Nella maggior parte dei casi, infatti, la rendita AVS è insufficiente per vivere e il lavoratore che intende andare in pensione a 62 anni può farlo solo se dispone di risparmi o se può beneficiare delle prestazioni del 2° pilastro. L'assicurato che chieda di beneficiare di queste prestazioni prima del 65° anno deve tuttavia mettere in conto una

²⁸ Etudes économiques de l'OCDE Suisse, volume 2006/1 pag. 81 segg.

cospicua decurtazione delle stesse. A seconda del regolamento, la decurtazione può arrivare al 24 per cento²⁹ se il pensionamento avviene a 62 invece che a 65 anni. Difficile dire se, in un caso del genere, l'interessato dispone di mezzi sufficienti per vivere. Le persone che versano in condizioni molto modeste non trarrebbero praticamente alcun beneficio dall'iniziativa poiché già oggi la riduzione attuariale in caso di anticipazione della rendita AVS può essere compensata dalle prestazioni complementari (art. 2a lett. a LPC).

5 Ripercussioni in caso di approvazione dell'iniziativa

5.1 Verifica dei requisiti

La persona esercita o meno un'attività lucrativa?

Il prepensionamento privilegiato è riservato a coloro che esercitano un'attività lucrativa e alle persone loro equiparate per il fatto di essere state costrette ad abbandonare il mercato del lavoro (cfr. n. 3.2). La verifica dell'adempimento di questa condizione da parte di persone residenti in Svizzera non dovrebbe creare grossi problemi.

Abbandono dell'attività lucrativa

Ben più complicata è la verifica dell'effettivo abbandono dell'attività lucrativa, condizione imprescindibile per aver diritto all'anticipazione di una rendita AVS non ridotta a partire da 62 anni. Al momento del deposito della domanda di pensione possono essere prodotti documenti idonei a dimostrare la cessazione dell'attività lucrativa, quali la lettera di disdetta del rapporto di lavoro o la conferma di cessazione del rapporto di lavoro stilata dal datore di lavoro, ma è utopico pensare di poter disporre di una prova che garantisca in modo assolutamente certo che l'attività lucrativa non è stata ripresa. L'eventuale ripresa dell'attività lucrativa in Svizzera può essere accertata, laddove vengano versati contributi, procedendo al controllo delle iscrizioni nei conti individuali. Tuttavia, questa verifica è possibile solo a posteriori e consente unicamente di recuperare prestazioni già versate. L'esperienza insegna che si tratta di una procedura onerosa che, a dipendenza della situazione finanziaria dell'interessato, non permette di raggiungere l'obiettivo sperato o solo un obiettivo parziale. D'altro canto, nulla consente di escludere che l'obbligo di abbandonare l'attività lucrativa non venga eluso esercitando il lavoro nero. Un certo margine di abuso è dunque inevitabile. Gli stessi problemi sorgono quando per la concessione di una rendita parziale occorre verificare in che misura l'attività lucrativa è stata ridotta. Quando poi l'accertamento e il controllo dell'abbandono dell'attività lucrativa presuppongono il coordinamento fra diversi Stati, il tutto risulta molto più complesso senza considerare che resta alquanto incerta la possibilità di avvalersi dell'assistenza amministrativa.

²⁹ Questo esempio si basa sull'ipotesi di una riduzione del tasso di conversione dal 7,1 al 6,8 in caso di pensionamento a 62 invece che a 65 anni. La maggior parte della riduzione della rendita di vecchiaia, tuttavia, è riconducibile al minore importo di averi di vecchiaia risparmiati.

Fissazione del limite di reddito

Il modello pensionistico proposto dall'iniziativa prevede due limiti di reddito. Il primo, che stando all'iniziativa dovrebbe ammontare a 119 340 franchi per il 2007, serve a delimitare la cerchia delle persone aventi diritto ad una rendita anticipata non ridotta. Spetta alla legge precisare in quale lasso di tempo questo reddito deve essere stato realizzato. Se venisse considerato il reddito realizzato immediatamente prima della concessione della rendita anticipata, sussisterebbe un'innegabile possibilità d'abuso in quanto le persone interessate a percepire una rendita non ridotta già a 62 anni potrebbero volutamente ridurre il livello del proprio reddito. Se invece si prevedesse di considerare il reddito medio realizzato sull'arco di un certo numero di anni o, addirittura, sull'arco di tutta la vita, l'esecuzione risulterebbe estremamente complessa. A livello internazionale le difficoltà sarebbero notevoli già solo in seno allo spazio UE/AELS. Inoltre, anche se per stabilire l'entità del reddito si potesse ricorrere all'assistenza amministrativa, la raccolta delle informazioni necessarie risulterebbe molto difficile. Non è chiaro infatti se e quali organismi esteri (istituti preposti alle assicurazioni sociali, autorità fiscali, ecc.) sono in grado di fornire informazioni riguardanti il reddito. Disposizioni nazionali rigide in materia di protezione dei dati potrebbero rappresentare un ulteriore ostacolo. Il regolamento (CEE) 1408/71³⁰ prevede unicamente che per la sua applicazione le autorità e le istituzioni degli Stati membri si prestano assistenza come se si trattasse dell'applicazione della legislazione propria (art. 84 cpv. 2). Ad ogni modo l'onere amministrativo connesso sarebbe considerevole. Per quanto riguarda poi il reddito determinante realizzato da persone all'estero, occorrerebbe stabilire se considerarlo al suo valore nominale o in funzione del suo potere d'acquisto in Svizzera.

Il secondo limite di reddito menzionato dall'iniziativa, anch'esso abilitante all'anticipazione di una rendita di vecchiaia non ridotta, riguarda il reddito derivante da piccole attività accessorie. La verifica di questo limite di reddito comporta le stesse difficoltà illustrate per il primo.

5.2 Coordinamento con le altre assicurazioni sociali

Assicurazione invalidità

L'Unione sindacale svizzera sottolinea l'importanza che i beneficiari di una rendita AI intera non siano obbligati, anche se soddisfano i requisiti, a optare per l'anticipazione di una rendita AVS non ridotta poiché ritiene che nella maggiore parte dei casi la rendita d'invalidità è superiore.

Secondo le disposizioni attualmente in vigore (art. 33^{bis} cpv. 1 LAVS), una rendita di vecchiaia che sostituisce una rendita AI è calcolata sulla stessa base utilizzata per il computo della rendita AI sempre che per l'avente diritto ne derivi un vantaggio. Quando il beneficiario di una rendita AI raggiunge l'età pensionabile, la rendita AVS è quindi quantomeno uguale alla rendita AI precedentemente percepita. In altri termini, non sono necessarie nuove regole di coordinamento per garantire che i beneficiari di una rendita di invalidità che soddisfano i requisiti per la riscossione di una rendita anticipata non ridotta a partire da 62 anni non siano svantaggiati dal modello di prepensionamento proposto dall'iniziativa.

³⁰ RS 0.831.109.268.1

A livello di coordinamento occorrerebbe invece intervenire nel caso di anticipazione di una rendita parziale AVS a favore di persone che beneficiano di una rendita parziale AI, nonché nel caso di persone che oltre a percepire una rendita parziale AVS e a esercitare un'attività lucrativa parziale hanno diritto a prestazioni complementari dell'AI (in particolare mezzi ausiliari).

Prestazioni complementari

Chi beneficia di rendite anticipate ridotte dell'AVS percepisce già oggi prestazioni complementari. Non è dunque necessaria alcuna nuova disposizione nella LPC (art. 2a LPC) affinché, come chiesto dagli iniziativaisti, tali prestazioni siano accordate anche in caso di anticipazione della rendita non ridotta a partire da 62 anni.

Previdenza professionale

L'età di pensionamento nell'ambito della previdenza professionale corrisponde per legge all'età ordinaria di pensionamento AVS (65 anni per gli uomini e 64 per le donne³¹). Gli istituti di previdenza professionale possono prevedere nei loro regolamenti la possibilità di accordare le prestazioni di vecchiaia prima del termine ordinario (art. 13 cpv. 2 LPP). Tuttavia, poiché non sussiste un obbligo in tal senso, di fatto non tutti gli assicurati possono ricevere le prestazioni di vecchiaia del 2° pilastro a partire dai 62 anni d'età. Per garantire questa possibilità sarebbe necessario introdurre nuove regole di coordinamento simili a quelle che erano state previste nel primo progetto dell'11^a revisione dell'AVS e che sono state riprese anche nella nuova versione della revisione.

Assicurazione contro la disoccupazione

Le persone che a 62 anni percepiscono già un'indennità di disoccupazione non devono essere obbligate ad optare per l'anticipazione della rendita AVS. Tuttavia, vale il principio per cui l'abbandono dell'attività lucrativa combinata alla riscossione anticipata di una rendita AVS intera esclude la possibilità di percepire prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Gli iniziativaisti hanno indicato esplicitamente che la riscossione dell'indennità di disoccupazione deve escludere la possibilità dell'anticipazione di una rendita AVS non ridotta. Questa soluzione risulta tuttavia già dall'attuale sistema. L'abbandono dell'attività lucrativa è una delle condizioni che devono essere soddisfatte per l'anticipazione di una rendita AVS intera. Poiché l'indennità di disoccupazione va considerata equivalente all'attività lucrativa, la concessione di una rendita AVS non è possibile fin quando l'assicurato percepisce un'indennità di disoccupazione. Una persona che esercita un'attività lucrativa ridotta e percepisce una rendita parziale ha diritto, se perde l'impiego, al versamento di un'indennità di disoccupazione commisurata al grado dell'occupazione parziale perduta. Il diritto a tale indennità si estingue in caso di anticipazione di una rendita intera di vecchiaia. Questa regola di coordinamento è già prevista nella nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS.

³¹ Articolo 13 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (LPP, RS 831.40) e articolo 62a dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (OPP 2, RS 831.441.1)

Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e assicurazione militare

Nell'ipotesi di un'abilità parziale al lavoro, il coordinamento dovrebbe essere garantito anche con questi rami assicurativi così come previsto nel primo progetto dell'11^a revisione dell'AVS e nella nuova versione di detta revisione.

5.3 Ripercussioni finanziarie

Ripercussioni su AVS/AI/PC

Stando agli iniziativisti, i costi risultanti dall'approvazione dell'iniziativa ammonterebbero per l'AVS a 720 milioni di franchi se l'età pensionabile delle donne venisse aumentata a 65 anni e a 1150 milioni se restasse invariata a 64. Queste cifre calcolate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'epoca del lancio dell'iniziativa sono un'istantanea dei costi per il 2009. Nel frattempo, i calcoli sono stati ripetuti alla luce di dati più recenti. Sulla base di tali dati nonché di nuovi calcoli, per i quali sono stati considerati i costi medi per il periodo dal 2009 al 2020 (metodo utilizzato anche per la nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS), i costi supplementari a carico dell'AVS ammontano a 779 milioni di franchi, se l'età di pensionamento per uomini e donne è di 65 anni, e a 1259 milioni se l'età pensionabile delle donne resta invariata a 64 anni. Se oltre alle ripercussioni sull'AVS si considerano anche quelle sull'AI e sulle PC, i costi raggiungono 919 milioni nell'ipotesi in cui uomini e donne vadano in pensione a 65 anni e quota 1316 milioni se le donne vanno in pensione un anno prima. La tabella allegata illustra i costi in dettaglio.

Costi supplementari di tale entità sono un onere difficilmente sopportabile per un'assicurazione che, a causa dell'evoluzione demografica, si troverà, a medio termine, ad affrontare serie difficoltà finanziarie se non verranno adottate contromisure adeguate.

I buoni risultati ottenuti dall'AVS negli ultimi anni sono riconducibili all'ottimo ritorno d'investimento dei fondi. Tuttavia, la crescita economica è inferiore all'aumento delle spese dell'AVS. Se nel 1975 corrispondevano al 6,1 per cento del PIL, nel 2005 ammontavano già al 7 per cento. Ipotizzando una crescita economica annua dello 0,9 per cento e un aumento reale dei salari dell'1 per cento, il fabbisogno finanziario dell'AVS continuerà ad aumentare nella misura del 2,5 per cento del PIL fino al 2030. Anche una crescita economica più marcata non sarebbe in grado di garantire la copertura delle sempre più elevate spese dell'AVS. In assenza di contromisure, dopo il 2013 il livello del Fondo AVS sarà inferiore al 70 per cento delle spese annue. Considerando anche i debiti dell'AI, il Fondo coprirà a fine 2010 solo il 15–20 per cento della spesa annua³². Senza un finanziamento aggiuntivo, i costi supplementari derivanti dal modello di pensionamento flessibile proposto farebbero scivolare il Fondo nelle cifre rosse.

A copertura dei costi supplementari gli iniziativisti avevano ipotizzato di utilizzare gli utili della Banca nazionale che – fatta eccezione per una quota di un miliardo di franchi riservata ai Cantoni – l'iniziativa COSA voleva destinare all'AVS³³. Questa

³² Messaggio concernente il finanziamento aggiuntivo dell'AI, FF 2005 4151

³³ Messaggio concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS», FF 2003 5340

ipotesi di finanziamento ha però dovuto essere scartata visto il rifiuto di Popolo e Cantoni nella votazione popolare del 24 settembre 2006.

Altra variante di finanziamento presa in considerazione dagli iniziativaisti è l'aumento dei contributi AVS del 3 per mille, ossia dall'8,4 all'8,7 per cento. Questo aumento andrebbe ad aggiungersi all'incremento dall'1,4 all'1,5 per cento previsto nel messaggio sulla 5a revisione dell'AI³⁴ e all'incremento che sarà presto necessario nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Né va dimenticato l'aumento dell'aliquota dei contributi al sistema dell'IPG dallo 0,3 allo 0,4 per cento al fine di garantire il finanziamento a lungo termine delle indennità di maternità³⁵. Anche la legge federale sugli assegni familiari, che ha ottenuto il benestare del Popolo, comporterà un aumento del contributo a carico dei datori di lavoro dall'1,52 all'1,7 per cento³⁶. Ogni aumento dei costi salariali si ripercuote negativamente sulla competitività svizzera. Per questa ragione, la maggiorazione dei contributi versati alle assicurazioni sociali è ipotizzabile solo se finalizzata a finanziare prestazioni esistenti o a colmare lacune nel sistema delle assicurazioni sociali. Non è invece ammissibile se si tratta di garantire prestazioni più generose non dettate da esigenze di politica sociale.

Gli iniziativaisti non suggeriscono nuove fonti di finanziamento. Il modello di pensionamento proposto dovrebbe pertanto essere finanziato mediante risparmi sul piano delle prestazioni e, nella misura del possibile, mediante l'estensione dell'obbligo di contribuzione. Si tratterebbe quindi di adottare soluzioni probabilmente non condivise dagli iniziativaisti.

Ripercussioni sulla previdenza professionale

Di norma, l'anticipazione delle prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale comporta la riduzione delle stesse in base a criteri attuariali. In questo modo vi è compensazione tra la riduzione della durata di contribuzione e il prolungamento della durata di percezione della rendita. L'iniziativa non ha quindi ripercussioni sul 2° pilastro poiché la diminuzione dei contributi³⁷ derivante dall'aumento dei prepensionamenti è compensata da decurtazioni delle prestazioni anticipate.

Ripercussioni sull'assicurazione contro la disoccupazione

Applicando le regole di coordinamento di cui al numero 5.2 non si avrebbe praticamente alcuna ripercussione sull'assicurazione contro la disoccupazione.

³⁴ FF 2005 3989

³⁵ Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale. Iniziativa parlamentare. Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa, FF 2002 6713

³⁶ FF 2006 3259

³⁷ In caso di anticipazione della rendita a 62 anni e di età pensionabile a 64 anni per le donne e a 65 per gli uomini, l'importo è di 135 milioni di franchi; se l'età pensionabile è 65 per entrambi i sessi l'importo sale a 145 milioni. (Queste stime si basano sulle cifre per il 2005 e contemplano anche i contributi LPP per gli accrediti di vecchiaia e per i rischi morte e invalidità).

Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Attualmente la Confederazione partecipa alle spese dell'AVS nella misura del 16,36 per cento, dell'AI nella misura del 37,5 per cento e per le PC nella misura di circa il 22 per cento. La quota di partecipazione dei Cantoni è rispettivamente del 3,64, del 12,5 e del 78 per cento.

Costi supplementari in milioni di franchi (media annua per il periodo 2009–2020, senza NPF)

	AVS	AI	PC	Totale
Confederazione	97	33	4	134
Cantoni	21	11	16	48
Totale	118	44	20	182

Con l'età pensionabile a 64 anni per le donne e a 65 per gli uomini, i costi supplementari a carico degli enti pubblici ammonterebbero a 239 milioni di franchi (Confederazione 180 milioni, Cantoni 59 milioni).

6 Rapporto con il diritto europeo

Prescrizioni della Comunità europea

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è la condizione imprescindibile per realizzare la libera circolazione. A tal fine, la Svizzera applica, secondo l'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 persone³⁸, i regolamenti (CEE) n. 1408/71³⁹ e n. 574/72⁴⁰. Scopo di detti regolamenti è unicamente il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati in base ai principi internazionali (in particolare parità di trattamento dei cittadini domiciliati con quelli provenienti dagli altri Stati membri, mantenimento dei diritti acquisiti e corresponsione delle prestazioni in tutto lo spazio europeo). Poiché non è previsto di armonizzare i sistemi di sicurezza sociale degli Stati contraenti, ogni Stato è sostanzialmente libero di concepirlo come meglio crede.

Le disposizioni sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale si basano sui principi della parità di trattamento e della non discriminazione.

Una persona che ha versato contributi in Svizzera e che abbonda la propria attività lucrativa all'estero (spazio UE/AELS) prima del compimento del 65° anno d'età ha diritto a una rendita intera alle stesse condizioni del cittadino con domicilio e ultima attività lucrativa in Svizzera. Questa pretesa giuridica trova conferma anche nell'articolo 10 capoverso 1 del regolamento (CEE) n. 1408/71 che di fatto sancisce l'esportabilità delle prestazioni anticipate di vecchiaia.

³⁸ RS 0.142.112.681

³⁹ RS 0.831.109.268.1

⁴⁰ RS 0.831.109.268.11

La fissazione a 65 anni dell'età in cui si matura il diritto incondizionato di pensionamento e la possibilità di abbandonare l'attività lucrativa a 62 anni sono compatibili con le norme europee di coordinamento, poiché nell'ambito delle rispettive legislazioni nazionali gli Stati possono stabilire liberamente l'età di pensionamento.

Strumenti del Consiglio d'Europa

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964 è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977⁴¹. Il nostro Paese ha approvato la parte V concernente le prestazioni di vecchiaia. Essa non prescrive un'età di pensionamento precisa né esige che questa sia identica per uomini e donne. L'articolo 26 del Codice stabilisce unicamente che l'età pensionabile non dovrebbe normalmente superare i 65 anni. Le leggi nazionali possono sospendere le prestazioni di vecchiaia nei casi in cui la persona che ne avrebbe avuto diritto esercita ancora un'attività lucrativa o ridurre le prestazioni se il reddito da attività lucrativa supera un certo importo (art. 26 cpv. 3). Quanto chiesto dall'iniziativa non è contrario a queste disposizioni.

Il Codice europeo di sicurezza sociale (riveduto) del 6 novembre 1990 è un accordo distinto dal Codice europeo del 1964 e non sostituisce quest'ultimo. Esso estende le norme del Codice europeo e crea maggiore flessibilità. Non essendo stato ratificato da alcun Paese, il Codice non è ancora entrato in vigore.

7 Conclusioni

Il nostro Consiglio ritiene il modello pensionistico proposto dagli iniziativaisti una proposta inadeguata che porterebbe ad una riduzione generalizzata dell'età di pensionamento della popolazione attiva.

- L'onere finanziario dell'evoluzione demografica grava sull'AVS in modo tale da rendere necessari provvedimenti adeguati per garantire il finanziamento futuro del 1° pilastro. L'introduzione della rendita AVS non ridotta a partire da 62 anni per buona parte della popolazione attiva genererebbe costi supplementari insostenibili per l'AVS: se l'età di pensionamento delle donne fosse aumentata a 65 anni, i costi supplementari ammonterebbero a 779 milioni di franchi all'anno; se invece l'età di pensionamento delle donne restasse invariata a 64 anni i costi raggiungerebbero quota 1259 milioni all'anno.
- Sempre più persone raggiungono l'età pensionabile in buona salute e, grazie alla vieppiù elevata speranza di vita, percepiscono le prestazioni di vecchiaia più a lungo. Sarebbe quindi opportuno non tanto ridurre l'età pensionabile per una larga fascia della popolazione bensì aumentarla.
- Anche se per certi versi la situazione sul mercato del lavoro è ancora tesa, a medio termine è probabile una penuria di manodopera. Non è quindi auspicabile estendere le possibilità di prepensionamento; occorre piuttosto migliorare le condizioni quadro affinché le persone anziane non abbandonino la loro attività lucrativa prima del raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento. A tal fine abbiamo deciso un pacchetto di misure.

⁴¹ RS 0.831.104, RU 1978 1491

- Vi saranno sempre persone alle quali non si può chiedere di esercitare un'attività lucrativa fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento e per le quali sono necessarie formule di prepensionamento compatibili con i criteri di politica sociale. Abbiamo proposto una soluzione in questo senso nella nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS. Si tratta della prestazione di prepensionamento i cui costi saranno finanziati attraverso l'aumento dell'età pensionabile delle donne. La prestazione di prepensionamento costituisce una soluzione personalizzata che garantisce un livello di vita dignitoso fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento ed evita di dover chiedere l'anticipazione delle prestazioni dell'AVS e del 2° pilastro.

Visto quanto precede il nostro Collegio invita le vostre Camere a sottoporre l'iniziativa popolare «per un'età di pensionamento flessibile» al voto di Popolo e Cantoni senza controprogetto e con la raccomandazione di respingerla. A differenza degli iniziativaisti, intendiamo concretizzare la flessibilizzazione dell'età di pensionamento in due tappe e con costi sopportabili per l'AVS. La prima tappa consiste nell'introdurre la prestazione di prepensionamento e nell'ampliare le possibilità di anticipazione o di rinvio della rendita, secondo criteri attuariali, nel quadro della nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS. La seconda tappa verrà concretizzata nell'ambito della 12ª revisione AVS. Essa proporrà un nuovo sistema pensionistico con un'età pensionabile scaglionata. Il nostro Collegio considera la nuova versione dell'11ª revisione dell'AVS il controprogetto indiretto all'iniziativa «per un'età di pensionamento flessibile».

Confronto delle ripercussioni finanziarie in funzione dell'età ordinaria di pensionamento

(per le basi di calcolo, cfr. n. 4.1)

Età di pensionamento 64/65 (mantenimento situazione attuale)

(media annua 2009-2020)
importi in milioni di franchi, in base ai prezzi del 2006

	AVS	AI	PC	Totale
Variazione delle uscite				
Rendita di vecchiaia	1070		25	1095
Totale variazione delle uscite (Uscite supplementari)	1070		25	1095
Variazione delle entrate				
Diminuzione contributi rendita di vecchiaia	-189	-32		-221
Totale variazione delle entrate	-189	-32	0	-221
Costo complessivo dell'iniziativa	1259	32	25	1316

L'assicurato che ottiene l'anticipazione della rendita deve continuare a versare i contributi AVS, in genere, nella misura richiesta all'assicurato senza attività lucrativa (art. 3 cpv. 1 e art. 10 L AVS); si tratta di contributi normalmente inferiori a quelli prelevati dal salario il che si traduce in una riduzione dei contributi versati all'AVS e all'AI. Per quanto riguarda le PC si assisterà verosimilmente ad un aumento delle domande. Le ripercussioni sull'AI sarebbero minime e comunque si tradurrebbero in uno sgravio: al massimo, persone fra i 62 e i 65 anni d'età aventi diritto a un'indennità AI potrebbero rinunciare a favore di una rendita di vecchiaia anticipata.

Età di pensionamento 65/65

(media annua 2009-2020)
importi in milioni di franchi, in base ai prezzi del 2006

	AVS	AI	PC	Totale
Variazione delle uscite				
Parificazione età pensionabile a 65 anni (dal 2009)	-590	89	-10	-511
Rendita di vecchiaia	1180		30	1210
Totale variazione delle uscite (Uscite supplementari)	590	89	20	699
Variazione delle entrate				
Contributi supplementari aumento età pensionabile	33	6		39
Diminuzione contributi rendita di vecchiaia	-222	-37		-259
Totale variazione delle entrate	-189	-31	0	-220
Costo complessivo dell'iniziativa	779	120	20	919

