

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per la riduzione
dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni
per gli uomini e a 60 anni per le donne»**

del 17 giugno 1985

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi proponiamo con il presente messaggio di sottoporre al popolo e ai Cantoni, senza controprogetto, l'iniziativa popolare «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne» con la raccomandazione di respingerla.

Alleghiamo il corrispondente disegno di decreto federale.

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

17 giugno 1985

In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Furgler
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

L'iniziativa popolare depositata dalle Organizzazioni progressiste della Svizzera (POCH) chiede la riduzione dell'età conferente il diritto a prestazioni dell'AVS da 65 a 62 anni per gli uomini e da 62 a 60 anni per le donne. I limiti d'età che danno diritto alla rendita dovrebbero essere abbassati di un anno, una prima volta, un anno dopo l'accettazione dell'iniziativa e in seguito annualmente di un ulteriore anno, fino a che siano raggiunti i nuovi limiti d'età. Proponiamo all'Assemblea federale di sottoporre questa iniziativa al voto di popolo e Cantoni senza controprogetto, raccomandandone il rigetto.

Le seguenti argomentazioni si oppongono all'iniziativa popolare:

- l'accettazione dell'iniziativa implicherebbe, solo nell'AVS, un aumento dei contributi di assicurati e datori di lavoro dell'1,55 per cento dei salari in totale. Uniformando in seguito l'età AVS degli uomini a quella delle donne risulterebbe un onere supplementare complessivo del 2,4 per cento dei salari;*
- essa contrasta con l'evoluzione della durata probabile di vita e peggiora, in particolare, il rapporto tra il numero dei beneficiari di rendite e quello delle persone che esercitano un'attività lucrativa;*
- implica un onere supplementare per l'economia pubblica svizzera;*
- i problemi posti dalla disoccupazione, in particolare da quella giovanile, non possono essere risolti con un abbassamento dell'età che dà diritto alla rendita;*
- essa suscita invece nuovi problemi, poiché l'abbandono prematuro dell'attività lucrativa non risponde a una necessità d'ordine generale, ma solo a casi individuali;*
- gli assicurati, la cui capacità di lavoro è notevolmente ridotta prima del raggiungimento dell'età limite per avere diritto alla rendita di vecchiaia, possono chiedere già oggi una rendita d'invalidità;*
- inoltre una riduzione dell'età che dà diritto alle rendite non potrebbe limitarsi solo all'AVS, ma si ripercuoterebbe anche sugli altri rami dell'assicurazione sociale, e particolarmente sulle prestazioni complementari cantonali all'AVS e sulla previdenza professionale (2° pilastro). In quest'ultimo ambito la riduzione dell'età (AVS dovrebbe essere compensata con un aumento dei contributi (1,05, rispettivamente 1,8 per cento dei salari).*

1 Situazione iniziale

11 Diritto costituzionale vigente

Il 3 dicembre 1972 popolo e Cantoni hanno approvato a forte maggioranza il nuovo articolo 34^{quater} della Costituzione, che contiene un vasto programma di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Il secondo capoverso di quest'articolo verte sull'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità ed è del seguente tenore:

² La Confederazione istituisce, in via legislativa, un'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, obbligatoria per tutta la popolazione. Quest'assicurazione eroga prestazioni in denaro e in natura. Le rendite devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale. La rendita massima non deve superare il doppio della rendita minima. Le rendite devono essere adattate almeno all'evoluzione dei prezzi. I Cantoni cooperano all'attuazione dell'assicurazione: possono essere chiamate a cooperare associazioni professionali e altre organizzazioni private o pubbliche. L'assicurazione è finanziata:

- a. con i contributi degli assicurati; trattandosi di salariati, la metà dei contributi è a carico del datore di lavoro;
- b. con un contributo della Confederazione non eccedente la metà delle uscite e coperto, in primo luogo, dai proventi netti dell'imposta e dei dazi doganali sul tabacco e dall'imposizione fiscale sulle bevande distillate, secondo il disposto dell'articolo 32^{bis} capoverso 9;
- c. qualora la legge d'esecuzione lo preveda, con un contributo cantonale che riduce corrispondentemente quello federale.

Il testo costituzionale vigente non contiene perciò nessuna disposizione sul limite d'età conferente il diritto alle rendite, lasciando quindi il compito di fissarlo al legislatore.

Una prima iniziativa delle Organizzazioni progressiste della Svizzera (POCH) che chiedeva la diminuzione dell'età conferente il diritto alle prestazioni dell'AVS (a 60 anni per gli uomini e a 58 per le donne) fu respinta in votazione popolare il 26 febbraio 1978 con 1 451 220 voti contrari e 377 017 voti a favore e da tutti i Cantoni. La votazione ebbe luogo contemporaneamente a quella sulla 9^a revisione dell'AVS. Nel suo messaggio il nostro Consiglio ne raccomandò il rigetto, in considerazione del fatto che la realizzazione delle proposte dell'iniziativa avrebbe richiesto un aumento del 3 per cento dei contributi salariali. Contemporaneamente ammise però che in certi casi sarebbe stata auspicabile una riduzione dell'età conferente il diritto alle rendite. Tuttavia una riduzione generale non avrebbe risposto a questa necessità di differenziazione. Il nostro Consiglio affidò perciò alla Commissione federale dell'AVS/AI l'incarico di redigere una proposta per l'introduzione di un limite d'età flessibile. Nel suo rapporto la Commissione federale dell'AVS/AI, per considerazioni d'ordine finanziario, è giunta alla conclusione che attualmente si debba rinunciare ad introdurre un limite d'età flessibile.

12 Disposizioni legali vigenti

Secondo il testo dell'articolo 21 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS; RS 831.10), in vigore dal 1^o gennaio 1964, il

diritto a una rendita semplice di vecchiaia è riconosciuto dal compimento dei 65 anni per gli uomini e dei 62 per le donne. Dall'entrata in vigore dell'AVS nel 1948, questo ordinamento non ha subito modificazioni per quanto riguarda gli uomini; per le donne il limite d'età iniziale, 65 anni, è stato invece abbassato a 63 anni nel 1957 e a 62 nel 1964.

Il diritto a una rendita di vecchiaia per coniugi nasce quando il marito ha compiuto i 65 anni e la moglie ha compiuto i 62, oppure è invalida almeno in misura del cinquanta per cento (almeno di un terzo nei casi rigorosi). Il limite d'età della moglie per ciò che riguarda la rendita per coniugi, che era di 60 anni dal 1948 al 1978, è stato adattato a quello della rendita semplice di vecchiaia il 1° gennaio 1979, con la 9ª revisione dell'AVS, e portato a 62 anni.

Il beneficiario di una rendita ha inoltre diritto a una rendita complementare per la moglie se essa ha compiuto i 55 anni o è nata anteriormente al 1° dicembre 1933.

2 Aspetti formali

21 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa costituzionale del POCH, depositata il 24 febbraio 1984, in forma di progetto elaborato, chiede che nell'articolo 34^{quater} capoverso 2 della Costituzione federale sia inserita, dopo il quinto periodo, la seguente disposizione:

Hanno diritto alla rendita semplice di vecchiaia gli uomini che hanno compiuto i 62 anni e le donne che hanno compiuto i 60 anni. Questi limiti d'età possono essere abbassati per legge.

Disposizioni transitorie

¹ Con l'introduzione dell'età flessibile AVS, le età menzionate nell'articolo 34^{quater} danno diritto alla rendita completa.

² La legge può uguagliare l'età AVS degli uomini e quella delle donne.

³ Finché sono pagate rendite di vecchiaia per coniugi, il diritto alle medesime sorge allorché un coniuge abbia compiuto i 62 anni e l'altro i 60 o sia invalido di almeno la metà.

⁴ L'età che dà diritto alla rendita di vecchiaia è abbassata annualmente di un anno, la prima volta dopo l'accettazione dell'iniziativa, fino al raggiungimento dei limiti d'età AVS menzionati nell'articolo 34^{quater}.

L'iniziativa è provvista di una clausola di ritiro.

22 Riuscita

Con decisione del 24 marzo 1983 (FF 1983 I 1290) la Cancelleria federale ha constatato la riuscita della domanda d'iniziativa suffragata da 116 657 firme valide.

3 Validità

31 Unità di forma

Un'iniziativa può rivestire la forma di una proposta generale o quella di un progetto già elaborato (art. 121 cpv. 4 Cost.); le forme miste non sono ammesse (art. 75 cpv. 3 della legge federale sui diritti politici RS 161.1).

La presente iniziativa riveste unicamente la forma di un progetto già elaborato. L'unità di forma è così rispettata.

32 Unità di materia

Un'iniziativa deve avere per oggetto una sola materia (art. 121 cpv. 3 Cost.). L'unità di materia è rispettata qualora le singole parti dell'iniziativa siano intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici).

La presente iniziativa propugna l'abbassamento dell'età di pensionamento a 62 anni per gli uomini e a 60 per le donne, ammettendo che la legge può ancora ridurre questi limiti d'età. Le disposizioni transitorie prevedono che l'età di pensionamento degli uomini può essere equiparata a quella delle donne per via legislativa. Esse contengono inoltre una regolamentazione speciale per l'introduzione di un'età di pensionamento flessibile e in relazione alla rendita di vecchiaia per coniugi. Il capoverso 4 delle disposizioni transitorie determina infine l'entrata in vigore prevista dell'articolo 34^{quater} capoverso 2 sesto periodo Cost. La condizione del rapporto intrinseco tra le diverse parti dell'iniziativa è quindi adempiuta.

4 Analisi dell'iniziativa popolare

41 Aspetti costituzionali

L'articolo 34^{quater} capoverso 2 Cost. non menziona l'età della rendita nell'AVS. I limiti d'età figurano piuttosto negli articoli 21 e 22 LAVS come pure nell'articolo 33 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20). Manifestamente i promotori dell'iniziativa hanno scelto la via della modificazione costituzionale perché la Confederazione non conosce l'istituto dell'iniziativa legislativa. In questo modo essi intendono sostituire i limiti d'età ancorati nella legge con una norma che li prevede a livello costituzionale. I nuovi limiti d'età fissati nel diritto costituzionale devono inoltre costituire una quota massima. In caso d'accettazione dell'iniziativa sarebbe possibile solo un ulteriore abbassamento dei limiti d'età per via legislativa, mentre un loro aumento richiederebbe un'ulteriore modificazione costituzionale (art. 34^{quater} cpv. 2 settima frase Cost.; capoverso 2 delle disposizioni transitorie).

Se l'iniziativa fosse accettata, non solo gli articoli 21 e 22 LAVS ma anche l'articolo 33 LAI dovrebbero subire una modificazione. Un cambiamento dell'età che dà diritto alla rendita interesserebbe invece l'insieme del sistema assicurativo.

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe inoltre un'ampia revisione della legge che riguarderebbe non solo l'adeguamento dei limiti d'età, ma pure numerose altre disposizioni della LAVS, della LAI e di altre leggi d'assicurazioni sociali (cfr. in merito il capitolo 42). Siffatta revisione cagionerebbe spese supplementari onerose. Per garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS, le quote contributive dovrebbero essere aumentate, poiché riduzioni di rendite non si concilierebbero certo con l'articolo 34^{quater} capoverso 2 terzo per. Cost., secondo cui le rendite devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale. Anche la regolamentazione dell'importo esente da contribuzione per i beneficiari di rendite di vecchiaia esercitanti un'attività lucrativa e la fine dell'obbligo di pagare i contributi per quelli senza attività lucrativa dovrebbero essere riesaminate. Bisognerebbe pure rivedere i contributi all'AVS della Confederazione e dei Cantoni e, all'occorrenza, adeguarli. Nell'ambito delle prestazioni dell'AVS, accanto a modificazioni del diritto alla rendita (si tratterebbe di precisare, per via legislativa, il diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi; cpv. 2 delle disposizioni transitorie) si dovrebbero prevedere emendamenti riguardanti il calcolo della rendita. Occorrerebbe infine adeguare i presupposti del diritto agli assegni per grandi invalidi e ai mezzi ausiliari più rigidi nell'AVS che nell'assicurazione per l'invalidità.

È ovvio che i termini brevi entro i quali i limiti d'età dovrebbero essere progressivamente ridotti conformemente alle disposizioni transitorie non sarebbero certo sufficienti per attuare questa riforma.

Anche se la legislazione d'adeguamento avesse luogo a tempo debito — ricorrendo magari alla clausola d'urgenza — i cambiamenti profondi cagionati dall'adattamento e le sue ripercussioni finanziarie ci spingerebbero a tener conto della possibilità di un referendum.

I numerosi adeguamenti che dovrebbero essere effettuati, connessi con parecchi settori del diritto delle assicurazioni sociali, non garantiscono il tempestivo inserimento nella legislazione dei limiti d'età ridotti. Si pone così la questione dell'applicazione diretta dei limiti d'età che sarebbero fissati nella Costituzione. L'iniziativa tratta un oggetto oggigiorno già ampiamente disciplinato. Questo oggetto (età che dà diritto alla rendita) è attualmente inserito, a livello di legge, in un sistema completo di norme relative ai contributi e alle prestazioni dell'AVS, come pure alla loro organizzazione e alla procedura. L'iniziativa mira a modificare una parte chiaramente definita di questa struttura di norme. Sebbene tutto il sistema assicurativo sia interessato dal complemento costituzionale, non è giuridicamente escluso che le autorità e il giudice, al momento dell'assegnazione delle prestazioni, tengano direttamente conto dei limiti d'età fissati nel testo costituzionale, senza che gli stessi siano stati dapprima trasferiti nella legislazione. Anche il fatto che le conseguenze finanziarie dell'iniziativa non siano attualmente regolamentate non è contrario, per principio, all'applicazione diretta della stessa. Nella sua giurisprudenza più recente, il Tribunale federale ammette l'esistenza di diritti derivanti direttamente dalla Costituzione (diritti fondati sull'art. 4 Cost. p. es.) anche se risultassero difficoltà finanziarie per la collettività (cfr. DTF 105 Ia 120 segg.).

La dottrina riconosce che una nuova norma di diritto costituzionale, se sufficientemente precisa, può abrogare una disposizione legislativa anteriore che la

contraddica (cfr. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I, Neuchâtel 1967, note 5 ad n. 449 et Supplément, Neuchâtel 1982, n. 449). Il presupposto esige però che si tratti di un diritto soggettivo direttamente riconosciuto all'individuo e su cui si possa statuire, vale a dire il cui contenuto sia sufficientemente esplicito per poter essere applicato direttamente dalle autorità competenti e, all'occorrenza, dal giudice (situazione questa realizzata solo con riserva per quanto riguarda la parità di retribuzione per l'uomo e la donna ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 Cost. — cfr. in merito *FF 1980 I 132*). Se queste condizioni sono soddisfatte, il divieto dell'esame della costituzionalità delle leggi, sotteso all'articolo 113 capoverso 3 Cost., non è applicabile. Il nostro Consiglio ha già sostenuto questa opinione nei messaggi concernenti le seguenti iniziative: «contro l'incriminazione dell'aborto» (*FF 1974 II 611* segg.), «per l'egualianza dei diritti fra uomo e donna» (*FF 1980 I 65* segg.) e «per la soppressione della vivisezione» (*FF 1984 II 821* segg.). Se la presente iniziativa fosse accettata, la questione dell'applicazione diretta dei nuovi limiti d'età troverebbe una risposta decisiva solo quando si presenterà un caso concreto, oggetto di un giudizio pronunciato in ultima istanza dal Tribunale federale delle assicurazioni.

Se si applicassero i limiti d'età ridotti senza una legge d'esecuzione operante l'adattamento necessario, ne risulterebbero effetti negativi contrari persino al sistema. L'abbassamento dell'età che dà diritto alla rendita senza un aumento corrispondente dei contributi degli assicurati e dei poteri pubblici perturberebbe sensibilmente l'equilibrio finanziario dell'AVS. Siccome l'iniziativa popolare non prevede un abbassamento dell'età della rendita nella LPP, gli uomini che possono pretendere una rendita dell'AVS dovrebbero attendere, alla scadenza del termine transitorio, tre anni e le donne due per beneficiare della rendita di vecchiaia della previdenza professionale. Inoltre, ci si deve aspettare che un numero più o meno elevato di assicurati cessino o debbano cessare l'attività lucrativa all'epoca in cui raggiungono la nuova età della rendita AVS. Senza un adeguamento dei limiti d'età della LPP a quelli dell'AVS, queste persone dovrebbero subire notevoli riduzioni di prestazioni nella previdenza professionale, poiché come «non attive», non sarebbero più sottoposte imperativamente all'ordinamento della LPP.

Poiché l'iniziativa non regola la questione dell'obbligo di pagare i contributi dell'AVS, i beneficiari di rendite di vecchiaia sarebbero astretti, in ogni caso, vale a dire anche se dovessero abbandonare la loro attività lucrativa, al pagamento dei contributi fino al raggiungimento dei 65 anni, rispettivamente dei 62 (art. 3 cpv. 1 LAVS). I contributi pagati dagli assicurati dopo aver raggiunto l'età che conferisce loro il diritto alla rendita di vecchiaia non avrebbero influenza alcuna sull'importo della rendita (art. 30 cpv. 2 LAVS).

Ci si chiede inoltre se un uomo colpito, dopo il raggiungimento del 65° anno d'età (una donna dopo il 62°), da una grande invalidità di grado esiguo o medio abbia o non abbia diritto a un assegno per grande invalido (cfr. gli art. 42 cpv. 1 LAI e 43^{bis} cpv. 1 LAVS).

Infine, senza una revisione della legge, non si potrebbe dare una risposta e proporre una soluzione soddisfacente alla questione del diritto alla rendita

dell'uomo divorziato d'età superiore ai 60 anni, ma che non ha ancora raggiunto i 62 anni, compartecipe prima del divorzio a una rendita di vecchiaia per coniugi conformemente al capoverso 3 delle disposizioni transitorie dell'iniziativa.

L'iniziativa contiene quattro disposizioni transitorie. Tra queste, però, solo il capoverso 4 tratta di diritto transitorio vero e proprio. I capoversi 1-3 di queste disposizioni concernono invece il diritto materiale e danno luogo a ulteriori difficoltà.

Il capoverso 1 delle disposizioni transitorie prevede che con l'introduzione dell'età flessibile AVS le età menzionate nell'articolo 34^{quater} diano diritto a una rendita completa. Con la nozione di «rendita completa» l'iniziativa ha adottato un'espressione già figurante nell'articolo 29 capoverso 2 lettera a LAVS. La rendita completa spetta a quegli assicurati che alla realizzazione dell'evento assicurato possono avvalersi di una durata completa di contribuzione. La durata di contribuzione è completa se l'assicurato ha pagato contributi durante lo stesso numero di anni rispetto alla sua classe d'età, dopo il compimento dei 20 anni o dal 1° gennaio 1948. Se ciò non è il caso, viene riconosciuto solamente il diritto a una rendita parziale, determinata in base al rapporto esistente tra gli anni interi di contribuzione dell'assicurato e quelli della sua classe d'età. Se si dovesse equiparare la definizione di «rendite complete» contenuta nell'iniziativa a quella citata nell'articolo 29 capoverso 2 lettera a LAVS, le conseguenze sarebbero rivoluzionarie: dopo l'introduzione dell'età di pensionamento flessibile, la Costituzione prevederebbe che tutti gli uomini che hanno compiuto i 62 anni e tutte le donne che hanno compiuto i 60 anni avrebbero diritto a una rendita completa nel senso della legislazione attuale. Il sistema in vigore delle rendite parziali e complete secondo la durata di contribuzione non sarebbe perciò più possibile.

Dal testo dell'iniziativa non si può tuttavia dedurre in nessun modo se questa conseguenza sia stata effettivamente prevista. La connessione del testo fa piuttosto supporre che ciò non sia il caso. Il tema dell'iniziativa è unicamente la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita. Se con l'iniziativa si fosse voluto giungere alla trasformazione dell'attuale sistema di rendite complete e parziali in una sorta di pensione popolare, si sarebbe dovuto manifestarlo inequivocabilmente. Questa citazione, quasi solo occasionalmente, in una disposizione transitoria, non può produrre una modificazione così estesa.

Di conseguenza la definizione di «rendita completa» usata dall'iniziativa può essere capita solo come il contrario di una «rendita ridotta» versata durante il pensionamento anticipato. Dopo l'introduzione dell'età di pensionamento AVS flessibile un pensionato anticipato avrebbe in un primo tempo diritto a una «rendita ridotta» e in seguito, al compimento dei 62 anni, rispettivamente dei 60 anni, potrebbe beneficiare di una rendita completa o parziale, come potrebbe richiedere se avesse esercitato un'attività lucrativa fino a quella data. Ciò implica che la definizione di «rendita completa» non avrebbe lo stesso significato a livello di Costituzione e a quello di legge. Con l'accettazione dell'iniziativa il sistema della maggior parte degli istituti di previdenza professionale oggi esistenti, che in caso di pensionamento anticipato preve-

dono di versare una rendita per un periodo più lungo, ma per questo ridotta per tutta la durata, non potrebbe essere introdotto nell'AVS per motivi d'ordine giuridico.

Il capoverso 2 delle disposizioni transitorie prevede che la legge possa abbassare l'età AVS degli uomini fino a uguagliare quella delle donne. Questa disposizione transitoria riprende il principio contenuto nell'iniziativa stessa, secondo cui l'età AVS può sempre essere ridotta per via legislativa. Ciò significa anche che un aumento dell'età AVS sarebbe possibile solo tramite una revisione parziale della Costituzione; ma questo fatto costituirebbe un grave pregiudizio per eventuali adattamenti dell'età AVS, resi necessari dall'evoluzione demografica, finanziaria ed economica.

Il capoverso 3 delle disposizioni transitorie tratta del diritto alla rendita per coniugi. Secondo la situazione giuridica attuale l'uomo sposato che ha compiuto i 65 anni ha diritto alla rendita per coniugi se sua moglie ha compiuto i 62 anni o è invalida almeno in misura del cinquanta per cento (di un terzo nei casi rigorosi; art. 22 cpv. 1 LAVS). Secondo il diritto vigente, il diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi spetta al marito. In base all'articolo 22 capoverso 2 LAVS la moglie può richiedere il pagamento di metà della rendita a suo favore. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni ciò non costituisce tuttavia fondamento a un diritto proprio a metà di questa rendita (DTF 107 V 72). L'iniziativa non si pronuncia affatto sul diritto vero e proprio alla rendita. In contraddizione con i limiti d'età costituzionali previsti nell'articolo 34^{quater} capoverso 2, sesto per. della Costituzione federale, il capoverso 3 delle disposizioni transitorie si limita a fissare che il diritto a una rendita di vecchiaia per coniugi è riconosciuto se uno dei due coniugi ha compiuto 62 anni e l'altro ha compiuto i 60, oppure è invalido almeno nella misura del cinquanta per cento.

Questa delimitazione dei limiti d'età per la rendita di vecchiaia per coniugi che tien conto dell'equiparazione dei sessi è in contraddizione con i limiti d'età fissati nell'iniziativa stessa (62 anni per gli uomini e 60 per le donne). L'esecuzione di una tale regolamentazione creerebbe difficoltà. Così si potrebbe porre il problema dell'effetto di un divorzio sul diritto alla rendita del marito, che ha compiuto i 60 anni ma non i 62, e che poteva beneficiare precedentemente di una parte della rendita di vecchiaia perché sua moglie aveva compiuto i 62 anni. Inoltre, per ciò che riguarda la legittimazione alle rendite di vecchiaia, essa potrebbe mettere gli uomini sposati in una situazione privilegiata rispetto a quelli non sposati. L'importante questione del titolare del diritto alla rendita dev'essere tuttavia regolata nella legislazione.

In questo ordine d'idee, ci si deve soffermare anche sulla revisione della LAI, che tende a realizzare una graduazione più differenziata delle rendite, conformemente alla quale il diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi è riconosciuto se uno dei coniugi ha raggiunto l'età pensionabile mentre l'altro è invalido almeno in misura del 35 per cento. Secondo il capoverso 3 delle disposizioni transitorie dell'iniziativa il diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi può essere riconosciuto a favore di una coppia in cui uno dei membri ha compiuto 62 anni e l'altro ha meno di 60 anni solo se quest'ultimo è invalido in misura del *cinquanta per cento*. Dopo l'accettazione dell'iniziativa la gra-

duazione più differenziata nell'ambito delle rendite per coniugi sarebbe realizzabile solo per il tramite di una nuova modificazione costituzionale.

Infine si rinvia anche al nuovo articolo 4 capoverso 2 Cost., accettato in votazione popolare il 14 giugno 1981, che sancisce il principio della parità di trattamento fra uomo e donna. L'iniziativa non tien conto di questa disposizione costituzionale. In deroga alla norma costituzionale sopra citata lo stesso Costituyente è autorizzato a fissare un'età AVS diversa per uomini e donne. Per evitare un diritto costituzionale contraddittorio, esso dovrebbe tuttavia risolversi per una regolamentazione differenziata, se ciò non ha effetti discriminatori (in questo caso per l'uomo).

42 Ripercussioni dell'iniziativa sugli altri rami delle assicurazioni sociali

L'accettazione dell'iniziativa produrrebbe ripercussioni anche sull'*assicurazione per l'invalidità* e renderebbe necessarie modificazioni della LAI, indispensabili particolarmente nell'ambito della rendita d'invalidità per coniugi (art. 33 LAI) e dell'assegno per grandi invalidi (art. 42 cpv. 1 LAI). Fondamentalmente devono essere riesaminati il rapporto tra l'assegno per grandi invalidi a favore di beneficiari di rendite d'invalidità e quello a favore di beneficiari di rendite di vecchiaia (art. 42 LAI e art. 43^{bis} LAVS) e il rapporto dei mezzi ausiliari nell'AI (art. 21 LAI) nei confronti di quelli nell'AVS (art. 43^{ter} LAVS).

L'accettazione dell'iniziativa influirebbe anche sul rapporto tra l'AVS e l'*assicurazione contro la disoccupazione*. In questo caso non sarebbe necessario procedere a una modificazione legislativa, poiché secondo gli articoli 2 capoverso 2 lettera c e 8 capoverso 1 lettera d della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LAD; RS 837.0) l'età che dà diritto alla rendita di vecchiaia è determinante per l'estinzione delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.

L'abbassamento dell'età di pensionamento nell'AVS provocherebbe un risparmio di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, accompagnato però da una diminuzione dei contributi pagati dello stesso ordine di grandezza, così che lo sgravio finanziario dell'assicurazione contro la disoccupazione non potrebbe portare in ogni caso a una riduzione del tasso di contribuzione. Poiché la statistica dell'assicurazione contro la disoccupazione non indica per il momento il numero dei beneficiari di indennità di disoccupazione tra i 60 e i 62 anni, rispettivamente tra i 60 e i 65 anni, si può solo determinare che la quota dei beneficiari di età superiore ai 55 anni ammonta all'8,2 per cento (dati per gli anni 1977-1979 e 1982-1983: 9,5% per gli uomini e 6,7% per le donne). Un paragone tra le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e quelle dell'AVS è pure attuabile solo difficilmente, poiché le condizioni di diritto e le basi di calcolo sono sostanzialmente diverse per le due prestazioni. In ogni caso, nel sistema attuale è più conveniente per gli assicurati fruanti di un reddito elevato ricevere prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, tanto più che la riduzione delle indennità giorno-

liere dopo il versamento di 85 o di 170 indennità non viene effettuata se la persona disoccupata la riceve dopo aver compiuto i 55 anni (art. 22 cpv. 4 nuova LAD).

L'accettazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe pure indirettamente *sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*. L'abbassamento del limite d'età per aver diritto alla rendita dell'AVS provocherebbe il pensionamento anticipato di molti lavoratori. Di conseguenza, se l'iniziativa fosse accettata, si dovrebbero adeguare anche le disposizioni della legge federale sulla previdenza professionale (LPP; RS 831.40). Questa legge negli articoli 13, 16, 36 e 95 contiene le esigenze minime per gli istituti di previdenza che partecipano all'applicazione del regime obbligatorio. In questo modo il prolungamento della durata di riscossione di rendite di vecchiaia e la riduzione della durata di contribuzione farebbero emergere problemi di fondo. Se la modificazione delle disposizioni surriferite concernesse unicamente il limite d'età ne risulterebbe una diminuzione delle prestazioni legali di vecchiaia pari al 30 per cento circa. Per evitare un tale deterioramento della previdenza minima legale garantita, si dovrebbero aumentare gli accrediti di vecchiaia, ciò che implicherebbe però un inevitabile aumento dei contributi (per gli aspetti finanziari e di matematica assicurativa cfr. il n. 43).

Infine si deve sottolineare che il secondo pilastro non costituisce un'istituzione unitaria, ma è formato da un gran numero di istituti di previdenza, ognuno dei quali possiede regolamento, piano di prestazioni, sistema di finanziamento e organismi propri. Molti di questi istituti sono ben sviluppati e esistevano molto tempo prima dell'introduzione del regime obbligatorio. Una revisione subito dopo l'entrata in vigore della LPP non solo creerebbe problemi finanziari a detti istituti, ma potrebbe anche mettere in forse l'intero sistema di finanziamento e di prestazioni.

L'attuazione della riduzione dell'età AVS prevista nell'iniziativa influirebbe anche sulle *prestazioni complementari all'AVS/AI (PC)*. Per poter beneficiare di queste prestazioni, oltre a dover realizzare la clausola del bisogno, deve esistere un diritto a una rendita dell'AVS o dell'AI. Una riduzione dell'età AVS potrebbe perciò portare alla possibilità di riscossione anticipata di prestazioni complementari, nella misura in cui non sia comunque già versata una rendita per superstiti o d'invalidità (per gli effetti finanziari cfr. il n. 43).

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe conseguenze particolarmente gravi per determinate categorie di *assicurati contro le malattie*. Secondo l'articolo 12 capoverso 4 secondo per. e l'articolo 12^{ter} capoverso 4 della legge federale sull'assicurazione contro le malattie attualmente in vigore (RS 832.01), in caso di cura ospedaliera o balneare l'assicurazione deve concedere prestazioni di cura medica durante 720 giorni in un periodo di 900 giorni consecutivi. Per la durata di riscossione le prestazioni non possono essere conteggiate finché l'assicurato percepisce una rendita o un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione per l'invalidità. Questo privilegio concesso ai beneficiari di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità deve soprattutto tener conto del fatto che queste persone necessitano di cure ospedaliere più frequenti e le protegge quindi dalla privazione anticipata delle prestazioni da parte delle casse. Ora però questo privilegio di non imputazione cadrebbe più rapidamente per i be-

neficiari di rendite AI, a causa della sostituzione anticipata della rendita d'invalidità con la rendita di vecchiaia.

Si deve inoltre richiamare l'attenzione sulla revisione in corso dell'assicurazione contro le malattie (Messaggio del 19 agosto 1981, FF 1981 II 1057 e segg. che propone la LAMM). Tanto per la prevista assicurazione facoltativa medico-farmaceutica che per l'assicurazione dell'indennità giornaliera di malattia, l'iniziativa implicherebbe una riduzione della protezione assicurativa. Ci si richiama qui solo al diritto di affiliazione (art. 5 cpv. 2 LAMM) e alla fine dell'assicurazione (art. 40c cpv. 2 lett. c LAMM).

Nell'*assicurazione obbligatoria contro gli infortuni* gli effetti dell'iniziativa non sarebbero molto significativi. Per il lavoratore che interrompe anticipatamente la sua attività a causa dell'abbassamento dell'età AVS verrebbe a cadere anche l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali. Inoltre molte rendite in caso d'infortunio dovrebbero essere trasformate anticipatamente nelle cosiddette rendite complementari, poiché coinciderebbero con una rendita di vecchiaia prima del limite fissato dall'attuale diritto.

43 Aspetti finanziari

431 Premesse

Le ripercussioni finanziarie sono di due generi:

- dirette o immediate, con tre classi d'età supplementari di uomini e due di donne che diventano beneficiari di rendite (variante principale);
- indirette: conformemente all'iniziativa un'equiparazione dell'età di pensionamento può aver luogo solo ai 60 anni, ciò che provocherebbe altre due classi d'età supplementari di uomini. Questi effetti indiretti contenuti nel testo dell'iniziativa saranno ugualmente analizzati (variante sussidiaria).

Qui di seguito sono esposte le ripercussioni di una riduzione dell'età AVS sulla scorta dell'aumento di entrate necessario, vale a dire dell'aumento del tasso di contribuzione. Per principio le spese supplementari e le perdite di contributi risultanti dall'accettazione dell'iniziativa potrebbero essere compensati da una diminuzione delle corrispondenti prestazioni, che dovrebbe essere dell'ordine del 15 (variante principale), rispettivamente del 20 per cento (variante sussidiaria). In questo modo non sarebbe però più possibile tutelare gli scopi assegnati dalla Costituzione alle istituzioni dell'AVS/AI e della previdenza professionale (copertura del fabbisogno vitale e mantenimento del precedente tenore di vita). Di conseguenza gli oneri finanziari derivanti dall'accettazione dell'iniziativa potranno essere coperti solo per il tramite di un aumento delle entrate. Gli importi espressi in franchi si riferiscono al 1984 e dovranno essere aumentati per i prossimi anni a seconda dell'evoluzione.

432 Singoli rami assicurativi

Nell'ambito dell'AVS risultano spese supplementari e entrate diminuite (meno contributi degli assicurati e dei loro datori di lavoro), che avranno come

conseguenza un aumento del tasso contributivo e un incremento del contributo degli enti pubblici.

Nell'ambito dell'AI la riduzione dell'età AVS provocherà un risparmio sulle spese e una diminuzione dell'onere degli enti pubblici. Anche qui risulta però una diminuzione delle entrate.

L'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG) è completamente finanziato dai contributi degli assicurati e dei loro datori di lavoro. In questo ambito risulta perciò una diminuzione delle entrate di 35 milioni di franchi (variante principale), rispettivamente di 60 milioni di franchi (variante sussidiaria).

Nella *previdenza professionale (PP)* in linea di massima gli effetti della riduzione sono di proporzioni uguali a quelli che risultano nell'AVS/AI. Le prestazioni di vecchiaia si fondano sulla scala degli accrediti; in questo modo attualmente è accumulato un capitale pari al 500 per cento del salario determinante. Se si volesse mantenere il livello attuale delle prestazioni sarebbe necessario aumentare gli accrediti di vecchiaia al 550 per cento (variante principale), rispettivamente al 580 per cento (variante sussidiaria). Questo scopo richiede un aumento della graduazione a valori tra il 10 (minimo) e il 20 (massimo) per cento, ciò che produrrebbe un aumento del tasso medio di contribuzione.

Nell'ambito delle *prestazioni complementari (PC)* si devono pure prevedere spese supplementari. Tra le classi d'età supplementari che beneficeranno di rendite dell'AVS si troveranno anche nuovi beneficiari di PC. Mentre le PC dell'AVS dovranno essere estese, quelle dell'AI dovranno essere ridotte conseguentemente all'abolizione delle corrispondenti classi d'età nel gruppo dei redditori dell'AI.

Ambito	Età che dà diritto alla rendita	
	Uomini 62/Donne 60	Uomini 60/Donne 60
	Aumento in percentuale del salario AVS	
AI	1,6	2,5
AVS	-0,05	-0,1
<i>Totale</i>	<u>1,55</u>	<u>2,4</u>
PP età	1,15	2,0
PP rischio	-0,1	-0,2
<i>Totale</i>	<u>1,05</u>	<u>1,8</u>
<i>Totale</i>	2,6	4,2
nei confronti del limite d'età 62/60		1,6
	Contributi degli enti pubblici (in mio di fr.)	
AVS	375	555
AI	-140	-210
PC: AVS	+ 30	+ 45
AI	- 15	- 20
<i>Totale</i>	<u>+250</u>	<u>+370</u>
di cui a carico della Confederazione	+184	+271

La fissazione del limite d'età a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne implica quindi un aumento dei contributi del 2,6 per cento del salario AVS (primo pilastro 1,55% e secondo pilastro 1,05%), collegato con maggiori uscite a carico degli enti pubblici, valutate a 250 milioni di franchi all'anno (stato al 1984/85).

In caso di accettazione dell'iniziativa, l'evoluzione dei costi di una futura equiparazione dell'età AVS di uomini e donne sarebbe ineluttabile; bisognerebbe procedere a un ulteriore aumento dell'1,6 della percentuale del salario AVS, così che rispetto alla situazione attuale risulterebbe un onere supplementare del 4 per cento del salario AVS. Per gli enti pubblici le uscite supplementari ammonterebbero a 370 milioni di franchi all'anno, che naturalmente aumenterebbero in relazione all'evoluzione dei prezzi e dei salari.

L'evoluzione a lungo termine di entrate e uscite dell'AVS è determinata da componenti demografiche ed economiche. Rimane ancora da sapere in che

misura ulteriori sviluppi economici potranno compensare le fluttuazioni demografiche. Se dovesse perdurare questa lenta crescita economica, senza conseguente aumento dei redditi, non si possono escludere futuri oneri supplementari. In particolare si debbono temere problemi di bilancio dell'assicurazione, se si pensa che nel prossimo secolo le classi di forte natalità avranno diritto alla rendita.

Se a ciò dovesse aggiungersi un abbassamento del limite d'età di pensionamento, i contributi dovuti alle assicurazioni sociali raggiungerebbero percentuali insostenibili sia dal punto di vista economico sia da quello umano. Il livello reale delle rendite non potrebbe assolutamente essere mantenuto. In considerazione di tali possibilità di sviluppo, un'estensione dell'AVS, quale quella preconizzata dall'iniziativa, deve far riflettere. D'altronde, un miglioramento delle pensioni che, già dopo una generazione, rischia di pregiudicare il valore reale delle rendite appare assai discutibile anche nell'ottica della politica sociale.

44 Aspetti demografici ed economici

441 Speranza di vita e struttura della popolazione

La speranza di vita è continuamente aumentata negli ultimi decenni e questa tendenza continuerà in futuro. Se nel 1948, al momento dell'introduzione dell'AVS, i neonati potevano contare su una speranza di vita di 64 anni per i bambini e di 68 per le bambine, oggi i limiti sono saliti a 72, rispettivamente 78 anni. Per questo motivo, con l'età di pensionamento fissa, il numero dei beneficiari di rendite di vecchiaia diventerà sempre maggiore, contrariamente a quello delle persone attive: il periodo di vita lavorativa si ridurrà in rapporto al periodo di vita. Ciò implica un lento aumento delle spese nell'assicurazione per la vecchiaia. Anche se le conseguenze sembrano insignificanti e sopportabili da un anno all'altro, durante decenni esse raggiungeranno una misura tale da gravare in modo sensibile sull'assicurazione e da poter rendere necessari provvedimenti correttivi.

La struttura delle età della popolazione svizzera residente si modificherà nei prossimi 10-15 anni a causa dell'evoluzione demografica registrata dal 1965. Il gruppo di ventenni diminuisce, così che gli effettivi delle persone che esercitano un'attività lucrativa diminuiranno entro 10 anni di oltre 100 000 unità. Per contro, il numero di beneficiari di rendite di vecchiaia aumenterà nel contempo di ulteriori 100 000 unità. I dati corrispondenti sono contenuti nello studio del «St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ)» e riassunti nella tavola seguente; essi confermano le attuali basi di calcolo dell'AVS.

Con l'iniziativa quest'evoluzione si accentuerebbe notevolmente. Nella fascia d'età tra i 60 e 64 anni, una classe d'età conta circa 65 000 persone, di cui 30 000 uomini e 35 000 donne. La riduzione dell'età AVS conduce da una parte a un aumento supplementare del numero di beneficiari di rendite, pari a 160 000 persone per la variante A (62/60) e a 220 000 persone per la variante B (60/60), e dall'altra a un'ulteriore diminuzione delle persone attive di 100 000 persone (62/60), rispettivamente di 140 000 (60/60).

Prospettive degli effettivi ¹⁾

(in migliaia)

	1985	1990	1995	2000
<i>Gruppo dei 20-24enni</i>				
– Effettivi	534,5	528,2	452,2	405,9
– Attivi ²⁾	370,6	345,8	286,5	243,0
<i>Effettivi delle forze lavorative ²⁾</i>				
– 65/62	2819,9	2825,4	2776,2	2716,0
– 62/60		2719,4	2670,2	2610,0
– 60/60				2574,0
<i>Gruppo dei beneficiari di rendite di vecchiaia ³⁾</i>				
– 65/62	1026,5	1060,6	1099,8	1143,8
– 62/60		1220,6	1259,8	1303,8
– 60/60				1363,8

¹⁾ Dati secondo il «Bevölkerungsentwicklung und Marktpotential in der Schweiz bis zum Jahr 2000», SGZZ, St. Gallen 1983.

²⁾ Svizzeri + domiciliati.

³⁾ Totalità Svizzeri + stranieri.

Dal punto di vista temporale si devono rilevare due punti:

- Anche se nell'iniziativa è previsto uno scaglionamento annuale per la riduzione dell'età AVS, il periodo di 3 anni della variante A è tuttavia ridotto ed equivale quindi quasi a una riduzione improvvisa.
- La ristrutturazione ha luogo in un periodo nel quale si profila comunque un andamento sfavorevole a causa dell'evoluzione demografica.

Per ciò che riguarda l'evoluzione dello stato delle rendite e del potenziale di forze lavorative la situazione della Svizzera non è unica: evoluzioni analoghe sono riscontrabili praticamente in tutti i Paesi industrializzati. Ciò spiega la messa in discussione dell'aumento dell'età che dà diritto alla rendita di vecchiaia. Negli Stati Uniti si è già deciso di aumentare gradualmente, entro il 2027, a 67 anni il limite d'età normale per il pensionamento. Per il momento il nostro Consiglio non vede motivo d'intraprendere un tale passo. Ritene tuttavia errato perseguire esattamente il contrario e limitare coscientemente e unilateralmente il margine d'azione del legislatore fissando le età massime nella Costituzione.

442 Ripercussioni economiche

Le ripercussioni finanziarie sul bilancio delle assicurazioni sociali e le citate

conseguenze demografiche dimostrano chiaramente che con l'accettazione dell'iniziativa l'economia svizzera verrebbe esposta a un grave onere.

In favore dell'iniziativa parlano in particolare argomenti economici a breve termine. L'idea che la disoccupazione può essere combattuta con una ripartizione differente dei posti di lavoro esistenti è assai diffusa. Tra i mezzi a disposizione figura anche un abbassamento dell'età di pensionamento.

Per valutare questo provvedimento si deve partire dall'idea che il pensionamento a 62/60 anni diventerebbe in larga misura la regola. Una delle ragioni di questo fatto è costituita dall'elevato onere fiscale risultante dal cumulo di reddito del lavoro e di reddito ottenuto in forma di rendita. Osservando il breve periodo di transizione, inadeguato in caso di accettazione dell'iniziativa, l'economia perderebbe in breve più forze lavorative di quante sono attualmente registrate come disoccupate. Soprattutto le piccole e medie imprese non troverebbero sostituti per sopperire al pensionamento anticipato dei collaboratori. Il problema di coloro che cercano un lavoro non sarebbe del resto risolto, dacché si deve pur prevedere una mancanza di armonia, sul piano della qualificazione professionale e della ripartizione geografica, tra le persone che cercano un lavoro e quelle che lo lasciano.

È significativo il modo in cui saranno sopportate le percentuali supplementari sul salario. Gli effetti economici negativi sono attenuati quando gli aumenti dei contributi sono operati prevalentemente sui salari reali. Tuttavia se l'aumento delle aliquote di premio incombe alle aziende, ne risulta un ulteriore rafforzamento delle misure di razionalizzazione. Accettando l'iniziativa si favorisce soprattutto un aumentato impiego di beni d'investimento che economizzano manodopera. L'effetto di creazione di posti di lavoro attribuito all'abbassamento dell'età di pensionamento, che si sperava di ottenere secondo un'argomentazione semplicistica, potrebbe invece rivelarsi proprio il contrario a causa di tali ripercussioni.

Come strumento di politica del mercato del lavoro l'abbassamento dell'età di pensionamento non gode di certo dell'unanimità di pareri. Le nostre attuali difficoltà economiche hanno un'evidente componente strutturale. Le condizioni che permetterebbero un abbassamento dell'età di pensionamento senza gravare troppo sull'economia non sono realizzate.

I disciplinamenti adottati nell'assicurazione sociale devono poter essere mantenuti a lungo termine. Si devono perciò esaminare anche le ripercussioni a lungo termine dell'iniziativa. In considerazione della citata tendenza alla longevità un ulteriore aumento dei beneficiari di rendite rispetto alle persone attive non è affatto auspicabile. La solidarietà finanziaria tra le generazioni ha dei limiti. La quota-parte dello Stato e delle assicurazioni sociali non può essere maggiorata all'infinito; da una parte bisogna considerare la relatività dei costi legati a lavoro e tempo libero; dall'altra l'aumento dei contributi e dei sussidi, dipendente dai salari e dai redditi, favorisce lo sviluppo di un'economia parallela.

Oltre agli effetti sull'offerta di lavoro, gli influssi a lungo termine sulla formazione di capitale sono notevoli. Nell'ambito dell'estensione delle prestazioni dell'AVS, le conseguenze sulla quota di risparmio della nostra economia re-

stano nondimeno indeterminabili, in mancanza di ipotesi sicure sul comportamento attuale e futuro di beneficiari di rendite e di persone attive in qualità di risparmiatori. Per ciò che riguarda il secondo pilastro, a causa del periodo di pensionamento più prolungato dev'essere realizzato un capitale di copertura più importante. In funzione della politica d'investimento praticata dalle diverse casse pensioni, il vantaggio che l'economia trae da questa forma di risparmio può rimanere modico.

Una riduzione degli anni lavorativi potrebbe alterare il livello e lo sviluppo del reddito nazionale. Se l'iniziativa fosse accettata, la base sostanziale che garantisce il finanziamento delle assicurazioni sociali e delle altre prestazioni statali sarebbe danneggiata. Sarebbe ancora più difficile riunire i mezzi necessari per affrontare gli accresciuti oneri che si profilano nei settori dell'ambiente, della salute, del traffico, delle infrastrutture, ecc.

Tenendo conto di tutti questi elementi, non emergono argomenti pertinenti d'ordine demografico o economico che depongano a favore di un abbassamento generale dell'età di pensionamento.

443 Onere totale nell'ambito delle assicurazioni sociali

Rispetto alla somma dei salari assoggettati all'AVS, le spese di sicurezza sociale (contributi globali di assicurati, datori di lavoro ed enti pubblici) ammontano attualmente per il nostro Paese

- per la previdenza di vecchiaia (AVS + regime obbligatorio della LPP) al 20 per cento
- in totale (vecchiaia e parte fuori dall'obbligo, AI, assicurazione contro le malattie ecc.) al 30 per cento

Prevedendo un'età di pensionamento uniforme per uomini e donne (variante sussidiaria) l'iniziativa farebbe aumentare questi oneri al 25, rispettivamente al 35 per cento. Nell'economia nazionale, questa estensione si ripercuoterebbe dapprima sull'economie domestiche e sul comportamento degli assicurati stessi come consumatori. L'assunzione di tale onere supplementare cagionerebbe notevoli cambiamenti.

45 Aspetti umani

La riduzione generale e incondizionata dell'età di pensionamento è generalmente considerata una conquista sociale, se non addirittura l'espressione di benessere e di riuscita economica del Paese. Se questo obiettivo non può essere conseguito a breve scadenza per ragioni economiche, demografiche o finanziarie, si dovrebbe almeno allentare in una certa misura il sistema dei limiti fissi d'età, completando l'attuale possibilità di differimento della rendita con il diritto di ottenere il pagamento anticipato. Tale è il sistema del limite d'età flessibile, il cui studio era già stato annunciato nel 1977 (FF 1977 I 1453) e che ci sembra più adatto alla necessità degli assicurati. Tuttavia, visto che la rendita è versata durante un periodo più lungo, deve logicamente subire una

riduzione, di cui saranno vittime proprio quegli assicurati che si volevano favorire, vale a dire quelli logorati prematuramente dal lavoro, generalmente di condizioni modeste. Non si è ancora potuto trovare una soluzione soddisfacente.

Il sistema dell'età flessibile sembra anche adattarsi meglio alla mentalità della nostra popolazione laboriosa, che non vede necessariamente il lavoro come una maledizione. Al contrario l'idea di restare nel mondo del lavoro il più a lungo possibile, di mantenersi il proprio statuto rinforza un sentimento appagante d'integrazione. Il prepensionamento obbligatorio costituisce una rottura tale che il sentimento di benessere provato immediatamente dopo la cessazione dell'attività si smorza spesso rapidamente se il passaggio al pensionamento non è stato accuratamente preparato.

Indubbiamente, gli assicurati logorati da lavori duri e ingrati, le persone inchiodate per decenni a macchine spersonalizzanti, stressate dalle esigenze di produzione aspirano a una migliore qualità di vita. Essi meritano la nostra simpatia e la nostra solidarietà. Nondimeno molti altri assicurati hanno il diritto di proseguire l'attività lucrativa oltre l'età normale di pensionamento. Si tratta in particolare di coloro che hanno ottenuto posti di responsabilità, spesso a prezzo di sforzi considerevoli, ma anche di coloro che non possono subire una riduzione del reddito e infine di coloro che non sanno cosa fare dopo il pensionamento.

Il sistema dell'età flessibile di pensionamento, le cui modalità devono ancora essere determinate, permette di tenere maggiormente conto delle situazioni personali, in rapporto a una riduzione generale del limite d'età.

46 Raffronto con i sistemi esteri

Per il confronto sono elencate alcune delle regolamentazioni estere attualmente vigenti. Oltre all'età di pensionamento normale (N), sono citate anche le possibilità di anticipazione (A) e di differimento (D).

Stato	Dal	Uomini			Donne		
		A	N	D	A	N	D
Francia	1983	55	65	—	55	65	—
	1984	55	60	—	55	60	—
Italia		—	60	—	—	55	—
Belgio	1967	60	65	70	55	60	65
Austria	1955	60	65	70	55	60	70
Spagna		60	65	—	60	65	—
Svezia	1976	60	65	70	60	65	70
RFG ¹⁾	1973		63/65	67		60/63/65	67
Gran Bretagna			65	70		60	65
Svizzera	1972	—	65	70	—	62	67
Irlanda		—	65	—	—	65	—
Paesi Bassi	1956	—	65	—	—	65	—
Finlandia		—	65	70	—	65	70
Norvegia	1966	—	67	—	—	67	—
Danimarca	1965	—	67	70	—	67	70
Canada							
— Quebec		60	65	70	60	65	70
— altri		—	65	—	—	65	—
USA	1982	62	65	72	62	65	72
	nuovo ²⁾	62	67	70	62	67	70
Giappone	1959	—	65	—	—	65	—

¹⁾ Condizioni diverse per le età di pensionamento precedentemente graduate.
²⁾ Transizione: aumento di 1 mese ogni 2 anni (termine nel 2027).

Per ciò che riguarda gli uomini l'età di pensionamento a 65 anni occupa una posizione centrale. La maggior parte degli Stati basa la sua previdenza di vecchiaia su quest'età, mentre Francia e Italia applicano un limite inferiore e Danimarca, Norvegia e USA uno superiore. Nella RFG è in discussione una riduzione dell'età di pensionamento. Per ciò che riguarda le donne in molti Paesi sono già usuali regolamentazioni equivalenti a quelle per gli uomini. Oltre alla Svizzera, anche Belgio, RFG, Gran Bretagna, Italia e Austria applicano un'età di pensionamento più bassa per le donne. In questi Paesi sono state avviate discussioni su un'equiparazione; in parte esistono già anche proposte di riforma.

Dei 17 Paesi indicati nella tavola otto possiedono una regolamentazione dell'anticipazione del pensionamento, mentre dieci ne autorizzano il differimento.

47 Relazione con la 10^a revisione dell'AVS

La relazione tra l'iniziativa e la 10^a revisione dell'AVS è evidente.

La parità tra uomo e donna, sia nell'ambito delle prestazioni sia in quello dei contributi, è al centro dei lavori preparatori della 10^a revisione dell'AVS, nella misura in cui ciò è possibile, data la situazione finanziaria e senza modificazioni fondamentali del sistema in vigore.

La 10^a revisione dell'AVS dipende dalla cosiddetta norma della neutralità dei

costi. L'abbassamento dell'età di pensionamento e la riduzione dell'obbligo generale di contribuzione modificherebbero perciò sensibilmente le condizioni di base per la 10^a revisione dell'AVS.

La Commissione federale dell'AVS/AI ha concluso in gran parte i suoi lavori e ha sottoposto proposte concrete al nostro Consiglio, il quale si pronuncerà a tempo debito in merito alle proposte della Commissione e renderà noto il suo parere.

Secondo la Commissione federale dell'AVS/AI l'accettazione dell'iniziativa implicherebbe la necessità di riesaminare le sue proposte di revisione in funzione delle modificazioni finanziarie intervenute.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le ripercussioni finanziarie di un'accettazione dell'iniziativa sono espone in modo dettagliato nei n. 43 e 443. L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe nessun influsso degno di nota sul fabbisogno di personale dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Sono tuttavia probabili ripercussioni sul personale della Cassa svizzera di compensazione e della Cassa federale di compensazione (Cassa svizzera di compensazione: 50 posti di lavoro in 3 anni; Cassa federale di compensazione: 1-2 posti di lavoro in 3 anni). Anche presso le casse cantonali e professionali si dovrà prevedere un aumento del fabbisogno di personale, finché la legittimazione alle rendite si sia nuovamente stabilizzata a un livello più basso e tutte le conseguenze siano assimilate dal punto di vista amministrativo.

6 Parere della Commissione federale dell'AVS/AI

Come previsto dalla LAVS, la Commissione federale dell'AVS/AI ha espresso il proprio parere sulla presente iniziativa popolare. Dopo vivaci discussioni, nel corso della seduta del 22 giugno 1984 essa ha deciso a larga maggioranza d'invitare il nostro Consiglio a proporre alla vostra Assemblea di sottoporre l'iniziativa popolare al voto di popolo e Cantoni senza controprogetto, raccomandandone la reiezione. La Commissione giustifica il suo atteggiamento esplicito con gli argomenti esposti nei capitoli precedenti, anche se quelli relativi alle ripercussioni finanziarie di un'accettazione dell'iniziativa non sono condivisi da una minoranza della Commissione.

La Commissione è del parere che attualmente si tratta soprattutto di preservare l'acquisito e di realizzare in dati ambiti miglioramenti ben definiti, concernenti gruppi d'assicurati sfavoriti. In questo senso un abbassamento generale dell'età AVS non può avere la priorità. Oggi, come in passato, la Commissione dà la preferenza a un limite d'età flessibile piuttosto che a una regolamentazione rigida con un limite d'età più basso. Essa è tuttavia convinta che le attuali condizioni finanziarie, economiche e demografiche non permettono d'introdurre questo limite d'età flessibile senza nuove entrate per l'AVS.

In base alle considerazioni giuridiche, demografiche, economiche e finanziarie esposte proponiamo di sottoporre l'iniziativa «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne» al voto del popolo e dei Cantoni senza controprogetto, raccomandandone la reiezione. In particolare riteniamo che l'aumento dei contributi all'AVS (1^o pilastro) e alla previdenza professionale (2^o pilastro), reso necessario da una tale riduzione, non sia accettabile nella situazione economica attuale. Esso sarebbe tuttavia necessario, poiché il finanziamento di un limite d'età inferiore per il tramite di un abbassamento delle prestazioni in forma di rendita non è compatibile con il testo costituzionale, secondo cui rendite e prestazioni complementari devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale (art. 34^{quater} cpv. 2, e art. 11 cpv. 1 delle disposizioni transitorie Cost.).

Si deve d'altronde considerare che una riduzione schematica del limite d'età non risolverebbe né i problemi veri e propri della vecchiaia né quelli dell'impiego, ma, oltre a difficoltà finanziarie, provocherebbe nuovi problemi. A questo proposito è sufficiente ricordare le profonde ripercussioni sulla previdenza professionale, poco tempo dopo l'entrata in vigore del regime obbligatorio (1^o gennaio 1985).

Decreto federale sull'iniziativa popolare «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne»

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne»¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 17 giugno 1985²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 24 febbraio 1983 «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 per le donne» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa popolare chiede che la seguente disposizione sia inserita nel capoverso 2, dopo il quinto periodo, dell'articolo 34^{quater} della Costituzione federale:

Hanno diritto alla rendita semplice di vecchiaia gli uomini che hanno compiuto i 62 anni e le donne che hanno compiuto i 60 anni. Questi limiti d'età possono essere abbassati per legge.

Disposizioni transitorie

¹ Con l'introduzione dell'età flessibile AVS, le età menzionate nell'articolo 34^{quater} danno diritto alla rendita completa.

² La legge può uguagliare l'età della rendita AVS degli uomini a quella delle donne.

³ Finché sono pagate rendite di vecchiaia per coniugi, il diritto alle medesime sorge allorché un coniuge abbia compiuto i 62 anni e l'altro almeno i 60 o sia invalido di almeno la metà.

⁴ L'età della rendita AVS è abbassata annualmente di un anno, la prima volta dopo l'accettazione dell'iniziativa, fino al raggiungimento dei limiti d'età menzionati nell'articolo 34^{quater}.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

¹⁾ FF 1983 I 1290

²⁾ FF 1985 II 561

Messaggio sull'iniziativa popolare «per la riduzione dell'età conferente il diritto alla rendita AVS a 62 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne» del 17 giugno 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.07.1985
Date	
Data	
Seite	561-583
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 849

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.