

Risultato del dibattito parlamentare sull'11ma revisione AVS

Prima tappa di consolidamento

31 ottobre 2003

Numero 20/2

dossier politica

Adattamento del primo pilastro ai cambiamenti della società

L'allungamento della speranza di vita e l'aumento costante del numero di pensionati rispetto al numero di persone attive pone l'AVS di fronte a problemi finanziari sempre più acuti. Questi cambiamenti demografici richiedono urgentemente misure durevoli se si vuole consolidare l'AVS in quanto principale assicurazione sociale svizzera. L'11^a revisione dell'AVS adottata dalle Camere federali tiene conto in modo appropriato dell'evoluzione della società.

Situazione attuale

L'evoluzione demografica crea un vero problema di finanziamento dei pensionati. Mentre si contava un pensionato ogni nove persone attive nel 1948, anno di nascita dell'AVS, questo rapporto è oggi di uno a quattro e dovrebbe addirittura passare da uno a due nel 2040. L'allungamento della speranza di vita ha avuto l'effetto di modificare il rapporto fra la lunghezza della vita attiva e quella della pensione. Se il rapporto anni di attività/anni di pensione è ancora di tre a uno per gli uomini nati nel 1930, gli uomini nati nel 1980 otterranno un anno di rendita completa per due anni di attività. E' già il caso oggi per le donne nate nel 1930.

Questa evoluzione ha conseguenze considerevoli sulla previdenza vecchiaia in generale e sull'AVS in particolare, poiché questa assicurazione è finanziata per ripartizione. Lo stato preoccupante delle finanze dell'AVS è sottolineato dall'evoluzione del suo capitale. Esso non raggiunge nemmeno più l'80% delle spese annue mentre la legge esige una copertura del 100%.

Un obiettivo importante dell'11^a revisione dell'AVS deve dunque essere quello di adattare la previdenza vecchiaia alle conseguenze dell'evoluzione demografica. Ciò significa che essa deve tener conto delle esigenze del consolidamento finanziario. Le modalità e le condizioni quadro attuali dell'AVS devono dunque essere di conseguenza adattate.

L'11^a revisione dell'AVS secondo il progetto del Consiglio federale

Gli obiettivi perseguiti dall'11^a revisione dell'AVS presentata dal Consiglio federale nel suo messaggio del 2 febbraio 2000 (modifica della legge federale sull'assicurazione vecchiaia e superstiti/LAVS) sono l'armonizzazione dell'età di pensionamento per gli uomini e le donne, il miglioramento delle misure relative per rendere più flessibile l'età di pensionamento, l'attenuazione dei loro effetti finanziari nonché il consolidamento di questa assicurazione deficitaria. Il concetto elaborato per garantire il finanziamento dell'AVS si conclude nel 2010. Il messaggio rinuncia a presentare una prospettiva generale

delle assicurazioni sociali che vanno al di là di questo orizzonte. Ma è precisamente dopo questa data che il fattore demografico avrà ripercussioni massicce sulle assicurazioni sociali. Secondo le cifre del Consiglio federale, queste misure dovrebbero, alla fine, alleggerire il bilancio dell'AVS di circa 1,3 miliardi di franchi all'anno.

Armonizzazione dell'età di pensionamento di uomini e donne

Considerata l'evoluzione demografica, il Consiglio federale propone di uniformare a 65 anni l'età di pensionamento di uomini e donne. Esso propone nel contempo di flessibilizzare le disposizioni relative all'età di pensionamento per l'AVS per tener conto dei bisogni individuali dei salariati anziani e della loro situazione sul mercato del lavoro. L'aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni, contro i 62 anni attuali, avviene a tappe. Il primo aumento da 62 a 63 anni nel 2001 e il secondo aumento da 63 a 64 anni nel 2005 sono stati decisi in occasione della 10^a revisione dell'AVS. Il terzo aumento a 65 anni è previsto per il 2009 (disposizioni transitorie dell'11^a revisione dell'AVS). Per l'AVS, l'aumento dell'età di pensionamento delle donne dovrebbe tradursi in risparmi valutati in 445 mio.fr.

Allineare l'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini – ossia a 65 anni, come era il caso all'epoca dell'introduzione dell'AVS nel 1948 e fino al 1957 – è una misura di risanamento positiva che si impone anche in nome del principio d'uguaglianza.

Un pensionamento flessibile

Si prevede di flessibilizzare maggiormente le disposizioni relative all'età di pensionamento introdotte a favore della 10^a revisione dell'AVS. Il diritto in vigore permette già la riscossione anticipata della rendita due anni prima dell'età ufficiale di pensionamento, riscossione che può essere anche rinviata da uno a cinque anni. La rendita anticipata è sottoposta a una riduzione attuariale e quella che è rinviata è maggiorata secondo lo stesso principio. L'aliquota di riduzione attuariale applicata attualmente è del 6,8% per anno d'anticipo. Conformemente alle disposizioni transitorie della 10^a revisione dell'AVS, le donne che decidono

entro il 31 dicembre 2009 di percepire la loro rendita anticipatamente potranno beneficiare di un tasso di riduzione del 3,4% soltanto invece del 6,8%.

Il Consiglio federale propone un nuovo modello per flessibilizzare l'età di pensionamento nell'11^a revisione dell'AVS. La durata d'anticipo possibile viene portata a tre anni. La rendita completa potrà dunque essere percepita a partire da 62 anni al più presto. Ma l'anticipo di una mezza rendita sarà possibile a partire dai 59 anni. Nel contempo, sarà possibile combinare queste formule, ad esempio ricevendo in anticipo una mezza rendita per quattro anni e una rendita intera per un anno. In futuro, le persone senza attività lucrativa che riceveranno una pensione anticipata non saranno più tenute a versare contributi. Per contro, la perdita di contributi per l'assicurazione sarà integrata nei tassi di riduzione.

In caso di pensionamento anticipato, le rendite non saranno più ridotte unicamente secondo principi attuariali. Il tasso annuo di riduzione dipenderà dal momento della riscossione anticipata e dall'ammontare del reddito. Così, da una parte, il tasso di riduzione annuo sarà tanto più basso se la riscossione anticipata della rendita sarà tardiva e, d'altra parte, sarà meno elevato per i bassi redditi. Il tasso di riduzione attuariale per il percepimento anticipato della rendita a 62 anni varia fra il 15,8% e il 18,6% secondo il reddito. In caso di percepimento anticipato a 62 anni, il tasso di riduzione effettivamente proposto varia tuttavia fra il 6,6% e il 16,8%. Il progetto del Consiglio federale privilegia dunque nettamente i bassi redditi. Questa misura tendente ad attenuare gli effetti sociali provocherà 400 mio.fr. di uscite supplementari. I risparmi realizzati grazie all'aumento dell'età di pensionamento delle donne verrebbero dunque annullati dai costi dell'attenuazione delle disposizioni relative all'età di pensionamento previste dal Consiglio federale.

Non si può negare il bisogno di flessibilizzare le disposizioni relative all'età di pensionamento. L'attenuazione prevista degli effetti finanziari per flessibilizzare l'età di pensionamento, che costa 400 mio.fr., rappresenta un'estensione delle prestazioni dell'AVS. Ora la situazione demografica e finanziaria è tale che questa decisione è irresponsabile. Del resto, coloro che ricevono i redditi più bassi – in funzione della loro professione o del loro grado d'occupazione – non sono forzatamente i lavoratori più sprovveduti sul piano sociale e possono sollecitare prestazioni complementari in caso di percepimento anticipato della pensione.

Allineamento della rendita di vedova a quella di vedovo

Secondo la legge attuale, le vedove hanno diritto ad una rendita nei due casi seguenti: se esse hanno figli al momento del decesso del loro coniuge o se esse non hanno figli ma hanno più di 45 anni compiuti e sono state sposate per almeno cinque anni. Dopo la 10^a revisione dell'AVS, per contro, i vedovi hanno diritto a una rendita soltanto se hanno figli di età inferiore ai 18 anni. Il Consiglio federale vorrebbe che le condizioni per la concessione della rendita di vedova siano allineate a quelle relative alla rendita di vedovo, che sarà comunque leggermente migliorata. Analogamente alla rendita di vedovo, le vedove avranno ormai diritto solo a una rendita se hanno figli inferiori ai 18 anni o una persona disabile a carico. Il diritto alla rendita continuerà ad essere applicato come oggi ad una persona vedova se il più giovane dei suoi figli ha raggiunto i 18 anni quando questa persona ha più di 50 anni o se la persona ha già raggiunto l'età legale della pensione. Nel caso in cui questa persona ha diritto parallelamente ad una rendita di vecchiaia, le viene versata la più elevata delle due rendite.

Una regolamentazione transitoria permette di evitare che la situazione delle donne interessate non si degradi troppo. Se una donna ha almeno 50 anni al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il suo diritto alla rendita di vedova resta soggetto alla vecchia legge, poco importa se essa riceve già una rendita o se la vedovanza sopraggiunge più tardi. Se una donna ha meno di 50 anni è ancora sottoposta alle vecchie disposizioni per tre anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge. L'allineamento delle condizioni di concessione della rendita di vedova a quelle della rendita di vedovo permetterà di realizzare risparmi dell'ordine di 786 mio.fr.

Tenuto conto, da una parte, del postulato d'uguaglianza e, d'altra parte, della partecipazione sempre più frequente delle donne sposate al mondo professionale, l'allineamento della rendita di vedova alla rendita di vedovo al termine di un periodo transitorio ragionevole costituisce un passo nella giusta direzione.

Rallentamento dell'adattamento delle rendite

Secondo il diritto in vigore, le rendite ordinarie sono adattate all'evoluzione dei salari e dei prezzi in generale ogni due anni. L'evoluzione dell'indice misto – stabilito calcolando la media matematica dell'indice dei salari e dell'indice dei prezzi – permette di determinare l'ampiezza dell'adattamento da effettuare. Secondo il mandato del Parlamento che dipende dal programma di stabilizzazione 1998 del bilancio federale, l'adattamento biennale delle rendite dovrebbe essere sostituito in futuro da un adattamento triennale. Il ritmo di tre anni è interrotto quando il rincaro supera il 4%. Questa misura permetterà di realizzare in media 150 mio.fr. di risparmi.

Misure concernenti i contributi

Oltre alle misure concernenti le prestazioni, il progetto di revisione prevede due misure che si applicano ai contributi e tendenti ad aumentare le entrate dell'assicurazione. Una di queste consiste nell'aumentare l'aliquota di contribuzione degli indipendenti. Nel 1969 è stata introdotta un'aliquota di contribuzione più bassa per le persone esercitanti un'attività indipendente rispetto ai salariati. Del 7,8% attualmente, l'aliquota applicata agli indipendenti deve essere portata all'8,1%; ne risulterà un supplemento di entrate di 63 mio.fr. per l'AVS. L'altra misura concerne l'abolizione della franchigia per le persone pensionate esercitanti un'attività lucrativa. I pensionati che lavorano pagano attualmente dei contributi soltanto sulla quota del loro reddito eccedente i 1400 franchi al mese, ossia 16 800 franchi all'anno. La soppressione di questo privilegio permetterebbe di aumentare le entrate dell'AVS/AI di 240 mio.fr. all'anno circa, di cui 202 mio.fr. per la cassa dell'AVS.

Altri punti della revisione

Infine, il Consiglio federale propone in particolare di percepire contributi AVS sulle indennità giornaliere versate dall'assicurazione malattia e dall'assicurazione infortuni nonché di sopprimere il limite definito per i contributi delle persone che non esercitano più un'attività lucrativa.

Adozione dell'11ª revisione dell'AVS da parte del Parlamento

Nel corso della sessione autunnale 2003, le due Camere hanno adottato definitivamente l'11ª revisione dell'AVS al termine di una conferenza di conciliazione organizzata per venire a capo delle ultime divergenze. In votazione finale, il Consiglio Nazionale ha adottato l'11ª revisione dell'AVS con 109 voti contro 73 e il Consiglio degli Stati con 34 voti contro 9. Invece dei 1,3 mia fr. di risparmi inizialmente previsti dal Consiglio federale, il conto dell'AVS sarà alleggerito di soli 787 mio.fr. all'anno. I risparmi supplementari derivanti dall'abolizione della franchigia per i pensionati rappresenteranno 202 mio.fr., di modo che i risparmi effettivi totalizzeranno 585 mio.fr.

Punti ripresi dal progetto del Consiglio federale

- L'età legale della pensione per gli uomini e le donne è fissata a 65 anni a partire dall'inizio del 2009 conformemente alla proposta del Consiglio federale. Questo cambiamento tiene conto del postulato di uguaglianza.
- Per quanto concerne la flessibilità dell'età di pensionamento, il periodo d'anticipo è esteso da due a tre anni a seguito della fissazione a 62 anni dell'età minima per l'anticipo della pensione. Inoltre, sia gli uomini sia le donne possono ricevere una rendita parziale a partire dai 59 anni. Così, le nuove disposizioni migliorano considerevolmente le misure di flessibilità introdotte in occasione della 10ª revisione dell'AVS.

11ª revisione dell'AVS

In mio. fr.	Consiglio federale	Parlamento
Totale degli alleggerimenti	-1329	-787
Misure di risanamento		
- Età della pensione delle donne a partire dal 2009	-445	-445
- Anticipo delle rendite (ivi comprese le perdite di contribuzione)	+399	0
- Vedove e vedovi	-786	-250
- Ritmo dell'adattamento delle rendite	-150	-150
- Presa in considerazione degli importi versati all'età della pensione	0	+120
- Contributi sulle indennità giornaliere	+52	0
Totale	-930	-725
Contributi		
Soppressione della franchigia per i pensionati	+202	+202
- Scala degressiva	+27	0
- Aliquota di contribuzione degli indipendenti	+63	0
- Persone senza attività lucrativa	-14	0
- Obbligo di pagare contributi sulle indennità giornaliere Ainf/AM	+121	0
Totale (rendite – contributi)	+399	+202
Disposizioni transitorie (anticipo della rendita presso le donne)	0	+140

- L'adattamento delle rendite AVS all'evoluzione dei prezzi e dei salari avviene ad un ritmo triennale invece che biennale. Se il livello del fondo AVS passa al disotto del minimo legale, è possibile adattare le rendite unicamente all'evoluzione dell'indice dei prezzi.
- La franchigia di 1400 franchi al mese, importo sul quale i pensionati esercitanti un'attività lucrativa non pagano contributi, è soppressa a causa del continuo ammorbidimento delle disposizioni al fine di evitare qualsiasi concorrenza tra le persone che ricevono una rendita anticipata e quelle che continuano a lavorare.

Differenze rispetto al progetto del Consiglio federale

- Un'attenuazione degli effetti sociali dell'anticipo delle rendite è stata giustamente respinta (costo 400 mio.fr.). Così, la pensione anticipata non dovrebbe avere incidenze sui costi ed essere calcolata strettamente secondo le regole attuariali. Quando la rendita non basta, esiste sempre la possibilità di percepire prestazioni complementari. Un'attenuazione degli effetti sociali sfocerebbe in un'estensione delle prestazioni alla quale i poteri pubblici non potrebbero far fronte, soprattutto sul piano finanziario. Inoltre, l'efficacia sociale di tali misure è trascurabile. Con l'allungamento della speranza di vita, è un errore creare incentivi al pensionamento anticipato. L'attenuazione della riduzione delle rendite dovrebbe piuttosto essere risolta a livello dei settori. Proporre simili offerte a tutti significa lanciare un segnale sbagliato in direzione di una diminuzione dell'età di pensionamento, sebbene gli esempi dei paesi confinanti mostrino che ciò non è più possibile sul piano finanziario. Occorre ricordarsi che la quota-parte delle spese sociali (spese sociali rispetto al PIL) era del 19,8% nel 1990, un tasso inferiore alla media europea del 25,5%. Dieci anni più tardi, la Svizzera detiene un tasso del 27,4%, leggermente superiore alla media europea. Conformemente alla decisione del Parlamento e alla 10ª revisione dell'AVS, le donne che vanno in pensione un anno prima dell'età legale vedono il loro tasso di riduzione attuariale diminuire del 50%. Ciò comporta costi supplementari per 140 mio.fr.
- Le rendite delle vedove senza figli sono soppresse e quelle delle vedove con figli sono ridotte dall'80% della rendita AVS semplice al 60%. Parallelamente, le rendite per orfani sono aumentate dal 40% al 60%. Il nuovo modello prevede un periodo di transizione di 17 anni. Ciò permette 250 mio.fr. di risparmi.
- L'indice misto (media dell'indice dei prezzi e dell'indice dei salari) resta determinante per l'adattamento delle rendite, ma il Consiglio federale deve chiedere al Parlamento di modificare l'indice (adattamento all'evoluzione dei prezzi unicamente), non appena le riserve del fondo AVS scendono al disotto del 70% delle spese annuali e il finanziamento dell'adattamento delle rendite non sia garantito da un altro mezzo. Al Parlamento spetta l'ultima parola per quanto concerne questo freno alle spese preventivo, poiché esso deve introdurre il cambiamento corrispondente nella legge sull'AVS.
- Contrariamente al Consiglio federale, i parlamentari hanno rinunciato a prelevare contributi AVS sulle indennità giornaliere versate dall'assicurazione malattia e infortuni, poiché una parte sostanziale di queste prestazioni sarebbe dedotta. Infine, contrariamente alla proposta del Consiglio federale, l'aliquota di contribuzione per i lavoratori indipendenti resta al 7,8%.

Commento

Grazie ad una crescita economica dinamica e ad una popolazione media ancora giovane, l'AVS ha potuto compensare il progressivo invecchiamento della popolazione nel corso degli ultimi decenni. L'invecchiamento crescente della popolazione che avrà luogo nel corso dei prossimi anni comporterà un deterioramento importante del rapporto tra la popolazione attiva e i pensionati nello spazio di una sola generazione. La crescita economica e i guadagni di produttività sperati non basteranno per risolvere il problema demografico. Non è più possibile garantire le pensioni a lungo termine ad un costo sopportabile per tutte le generazioni senza una riduzione importante dei costi supplementari provocati dall'evoluzione demografica.

Così, i risultati dei dibattiti sull'11^a revisione dell'AVS vanno nella giusta direzione. In effetti, la revisione tiene conto in modo appropriato dell'evoluzione della società e della necessità di garantire le rendite AVS con un aumento modesto delle entrate. Due delle misure sono l'adattamento moderato delle rendite di vedova e delle rendite di orfani e la fissazione dell'età del pensionamento a 65 anni per gli uomini e le donne, misura che soddisfa il postulato politico della parità. Inoltre, la possibilità prevista dal Parlamento di modificare l'indice in un freno alle spese preventivo può contribuire a stabilizzare l'AVS. Tenuto conto della situazione economica e finanziaria attuale, non dovrebbe essere il caso di attenuare la riduzione delle rendite in caso di anticipo della pensione. Ciò significherebbe diminuire l'età della pensione. Ora è proprio il contrario che s'imporrà presto o tardi.

La revisione migliora sensibilmente il dispositivo di flessibilità dell'età di pensionamento. Così, il periodo d'anticipo è esteso da due a tre anni per le donne a seguito della fissazione a 62 anni dell'età minima della pensione. Inoltre, sia gli uomini sia le donne possono percepire una rendita parziale a partire dai 59 anni. Infine, le donne della generazione di transizione interessate dall'aumento delle rendite beneficeranno di una diminuzione del tasso di riduzione.

Invece della riduzione prevista dal Consiglio federale di 1,3 mia fr., il conto dell'AVS sarà alleggerito di soli 787 mio.fr all'anno. Ne risulta che l'obiettivo del consolidamento è solo parzialmente raggiunto. Gli sforzi in vista dell'accettazione delle sfide legate alle conseguenze dell'evoluzione demografica sul primo pilastro devono dunque essere proseguiti con determinazione nella 12^a revisione dell'AVS.

Erratum

Nel numero 19-2 del 17 ottobre 2003, abbiamo scritto per errore che il Vallese è il cantone dove l'onere fiscale gravante il reddito lordo è il più elevato, mentre invece è quello di Neuchâtel. Le persone celibi con un reddito medio di 100 000 franchi pagano il 19% di imposte in media nel cantone di Neuchâtel. Nel cantone del Vallese, questo tasso è più basso, esso si situa al 16%.