

14.087

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare federale
«AVSplus: per un'AVS forte»**

del 19 novembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «AVSplus: per un'AVS forte», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

19 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con l'iniziativa popolare «AVSplus: per un'AVS forte» l'Unione sindacale svizzera (USS) propone di aumentare le rendite di vecchiaia dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) mediante un supplemento del 10 per cento. In tal modo, si contrasterebbe la diminuzione del tasso di sostituzione AVS e la paventata pressione sulle rendite della previdenza professionale.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa chiede di aumentare del 10 per cento tutte le rendite di vecchiaia dell'AVS, da versare sotto forma di supplemento.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa avrebbe ripercussioni positive per gran parte dei beneficiari di rendite AVS che, in caso di accettazione, percepirebbero prestazioni più elevate dall'AVS e quindi la loro situazione finanziaria migliorerebbe. Il tasso di sostituzione AVS registrerebbe un aumento una tantum. Inoltre, l'iniziativa ridurrebbe il numero dei beneficiari di rendite che devono ricorrere a prestazioni complementari (PC), il che rafforzerebbe il principio assicurativo alla base dell'AVS rispetto al principio di adeguatezza al bisogno su cui si fondano le PC.

A questi effetti positivi si contrappongono però anche ripercussioni negative, in particolare sul piano del finanziamento: in caso di accettazione dell'iniziativa le uscite dell'AVS aumenterebbero di circa 4,1 miliardi di franchi l'anno al momento dell'entrata in vigore nel 2018 e l'incremento raggiungerebbe addirittura i 5,5 miliardi entro il 2030. Uscite supplementari di un tale volume renderebbero ancora più difficili le sfide finanziarie che l'AVS dovrà prevedibilmente affrontare a causa dell'aumento della speranza di vita e del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte della generazione del baby boom. Già con il sistema attuale, il deficit di ripartizione previsto per l'AVS raggiungerà gli 8,3 miliardi di franchi l'anno entro il 2030. Per far fronte alle spese supplementari occorrerebbe apportare importanti adeguamenti al sistema di finanziamento dell'assicurazione (p. es. mediante un aumento dei tassi di contribuzione) e si andrebbero a gravare ulteriormente le finanze federali.

Inoltre, un tale supplemento non comporterebbe necessariamente un miglioramento della situazione finanziaria per i beneficiari di rendite nelle fasce di reddito basse. Nel caso di queste persone, il supplemento sarebbe infatti compensato, totalmente o in parte, dalla riduzione delle loro PC. Nel caso dei beneficiari di rendite situati nelle fasce di reddito più elevate, invece, tale supplemento sarebbe da un punto di vista socio-politico, piuttosto o del tutto ingiustificato.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale chiede al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare «AVSplus: per un'AVS forte» al voto del Popolo e dei Cantoni, senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «AVSplus: per un'AVS forte» ha il tenore seguente:
Le disposizioni transitorie della Costituzione federale¹ sono completate come segue:

Art. 197 n. 10²

10. Disposizione transitoria dell'articolo 112 (Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità)

¹ I beneficiari di una rendita di vecchiaia hanno diritto ad un supplemento del 10 per cento della loro rendita.

² Il supplemento è versato al più tardi dall'inizio del secondo anno che segue l'accettazione della presente disposizione da parte del Popolo e dei Cantoni.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «AVSplus: per un'AVS forte» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 26 febbraio 2013³ e depositata il 17 dicembre 2013 con le firme necessarie.

Con decisione del 15 gennaio 2014 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 111 683 firme valide⁴.

L'iniziativa è presentata in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non intende opporle alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare all'Assemblea federale entro il 17 dicembre 2014 un disegno di decreto federale e il relativo messaggio. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere entro il 17 giugno 2016 se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

1 RS 101

2 Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

3 FF 2013 1599

4 FF 2014 899

5 RS 171.10

1.3

Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

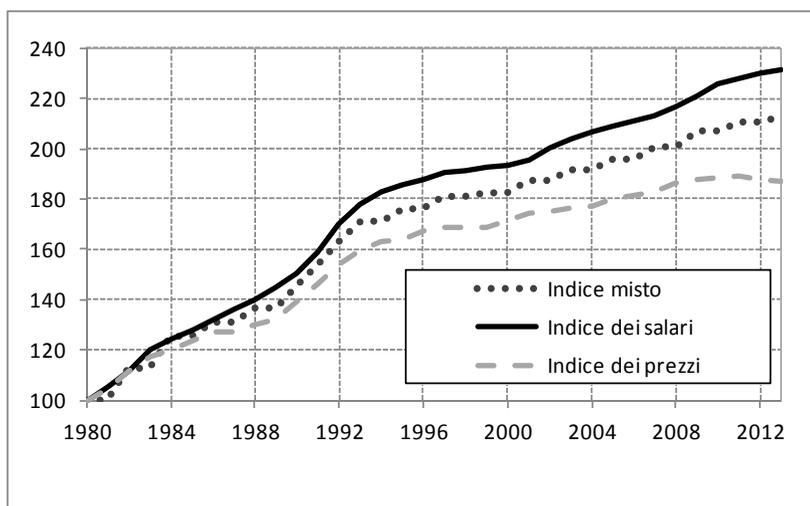
- a) è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b) tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c) l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2

Genesi dell'iniziativa

Per i promotori dell'iniziativa è di fondamentale importanza il mandato costituzionale in materia di prestazioni dell'AVS, in base al quale le rendite di vecchiaia del 1° pilastro devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale dei beneficiari (art. 112 cpv. 2 lett. b Cost.). Essi ritengono tuttavia che per i beneficiari situati nelle fasce di reddito medio-basse l'importo attuale delle rendite di vecchiaia dell'AVS sia troppo modesto (nel 2014, rendita minima: fr. 1170; rendita massima: fr. 2340 mensili) per garantire loro una copertura adeguata del fabbisogno vitale al momento del pensionamento.

Secondo i promotori dell'iniziativa, la necessità di un supplemento sulle rendite di vecchiaia è acuita dal meccanismo di adeguamento delle rendite. Di regola ogni due anni, infatti, il Consiglio federale adegua le rendite dell'AVS all'evoluzione dei prezzi e dei salari in base all'indice misto. L'indice misto per l'adeguamento delle rendite corrisponde alla media dell'indice dei prezzi e dei salari dal 1980. L'indice dei salari rappresenta l'andamento annuale dei salari e l'indice dei prezzi riflette il rincaro sulla base dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Nell'indice misto si tiene conto in misura del 50 per cento di ciascuna delle sue due componenti, ovvero l'andamento dei salari e il rincaro. Questa modalità di calcolo fa sì che il livello delle rendite non evolva allo stesso ritmo di quello dei salari, bensì cresca in generale in misura inferiore (cfr. grafico 1).

Indice dei salari, indice dei prezzi e rendita minima [1980–2013; 1980 = 100]

Di conseguenza, con il tempo diminuisce il tasso di sostituzione dell'AVS, ovvero il rapporto tra la rendita AVS e l'ultimo salario percepito. Quindi, nonostante adeguamenti regolari delle rendite, la quota di reddito sostituita dalla rendita AVS si riduce ad ogni nuova coorte di persone che va in pensione (cfr. tabella 1).

Tabella 1

Rendita minima, indice dei salari, tasso di sostituzione

Anno	Rendita minima	Indice dei salari	Tasso di sostituzione (1980=100)
1980	550	1004	100
1985	690	1283	98
1990	800	1507	97
1995	970	1862	95
2000	1005	1938	95
2005	1075	2095	94
2010	1140	2266	92
2014	1170	2343	91

L'iniziativa si propone di contrastare questa tendenza con un supplemento forfettario che riduca lo scarto tra l'andamento delle rendite di vecchiaia e quello dell'indice dei salari.

Per valutare l'iniziativa è necessario tenere in considerazione anche il 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia, ovvero la previdenza professionale secondo la legge federale del 25 giugno 1982⁶ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Secondo i promotori dell'iniziativa, gli assicurati con un basso reddito da attività lucrativa necessitano in misura relativamente maggiore dell'AVS, poiché spesso la loro copertura previdenziale nel 2° pilastro risulta peggiore e possono risparmiare meno capitale di previdenza. Tra le possibili cause vi è il fatto che sovente queste persone lavorano a tempo parziale, che i loro salari non superano la soglia d'entrata della previdenza professionale o che, considerato il loro salario medio d'importo modesto, possono versare solo pochi contributi di risparmio al 2° pilastro. Per queste persone, che dispongono di un capitale previdenziale più esiguo nella previdenza professionale, le rendite dell'AVS hanno dunque un'importanza maggiore, il che – a parere dei promotori dell'iniziativa – giustifica l'introduzione di un supplemento sulle rendite di vecchiaia. Va inoltre considerato che le rendite del 2° pilastro sono determinate in base a un'aliquota di conversione. Se per il salario assicurato obbligatorio si applica l'aliquota minima di conversione stabilita per legge, nel settore sovraobbligatorio si tende ad adeguare gli importi verso il basso a causa dei bassi rendimenti conseguibili sui mercati finanziari. Paventando una riduzione dei tassi d'interesse applicati al capitale della previdenza professionale, i promotori dell'iniziativa ritengono necessario rafforzare l'AVS anche nei confronti del 2° pilastro.

Dal punto di vista dei contenuti, inoltre, l'iniziativa popolare presenta un nesso con quanto previsto dal Consiglio federale nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020. Quest'ultima intende mantenere il livello delle prestazioni sia nel 1° che nel 2° pilastro e, al contempo, garantire il finanziamento della previdenza, adeguandolo all'evoluzione demografica ed economica. Nell'AVS, la riforma si propone in particolare di garantire la flessibilità nel passaggio dall'attività professionale al pensionamento e di mantenere il livello delle prestazioni, introducendo un'età di riferimento armonizzata (65 anni) per gli uomini e per le donne in entrambi i pilastri della previdenza per la vecchiaia. È inoltre prevista una riduzione dell'aliquota minima di conversione nella previdenza professionale, a fronte della quale occorreranno misure compensative per poter mantenere il livello delle prestazioni anche nel 2° pilastro. Infine, la riforma contempla una reimpostazione del contributo federale all'AVS e un aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per colmare il deficit di finanziamento di questa assicurazione. Le entrate supplementari e le misure sul fronte delle prestazioni sono collegate in modo tale che l'entrata in vigore delle une non possa avvenire senza quella delle altre. Il Consiglio federale dovrebbe adottare il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento entro la fine del 2014. A differenza del Consiglio federale, le cui proposte di riforma pongono l'accento sul mantenimento del livello delle rendite AVS, i promotori dell'iniziativa ritengono necessario incrementare le prestazioni del 1° pilastro.

⁶ RS 831.40

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Il supplemento richiesto dall'iniziativa dovrebbe andare soprattutto a vantaggio dei beneficiari di rendite che nel corso della loro carriera lavorativa hanno conseguito redditi modesti. Secondo i calcoli dei promotori dell'iniziativa, in caso di accettazione di quest'ultima la rendita di vecchiaia media dell'AVS aumenterebbe di 200 franchi al mese e per una coppia sposata l'incremento sarebbe di 350 franchi. Questo aumento è volto a garantire meglio l'adempimento del mandato costituzionale dell'AVS, ovvero la copertura adeguata del fabbisogno vitale dei beneficiari di rendite. In tal modo, diminuirebbe il numero di persone bisognose di PC e si ridurrebbe il rischio di povertà tra gli anziani.

Chiedendo rendite di vecchiaia dell'AVS più elevate, i promotori dell'iniziativa auspicano che, all'interno del sistema previdenziale, le rendite dell'AVS acquisiscano un peso relativo maggiore di quelle della previdenza professionale.

3.2 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Il supplemento sulle rendite di vecchiaia modificherebbe l'importo delle rendite versate. La dinamica dell'evoluzione della rendita e del salario resterebbe tuttavia invariata: il tasso di sostituzione delle rendite AVS sarebbe sì aumentato una volta con il supplemento, ma poi si ridurrebbe nuovamente nel corso degli anni successivi.

Le rendite di vecchiaia dell'AVS fungono da parametro di riferimento per altre prestazioni delle assicurazioni sociali, quali le rendite dell'AVS ad esse correlate e le rendite dell'assicurazione invalidità (AI), nonché – in base al diritto vigente – per la deduzione di coordinamento nella previdenza professionale. L'iniziativa chiede solo un aumento delle rendite di vecchiaia effettivamente pagate, il che comporterebbe che le rendite di vecchiaia dell'AVS e quelle ad esse correlate sarebbero inizialmente calcolate sulla base di una rendita di riferimento senza supplemento del 10 per cento; quest'ultimo sarebbe aggiunto solo in un secondo momento alla rendita di vecchiaia, ed esclusivamente a essa. In tal modo non si inciderebbe sul coordinamento tra le diverse rendite, calcolate l'una in funzione dell'altra.

Per finanziare le spese supplementari generate dall'iniziativa, i suoi promotori puntano principalmente sull'accettazione dell'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)»⁷. I promotori di quest'ultima iniziativa ipotizzano entrate nell'ordine di 3 miliardi di franchi, due terzi dei quali – ovvero circa 2 miliardi – sarebbero destinati all'AVS.

Secondo i promotori della presente iniziativa, oltre alle entrate provenienti dall'imposta sulle successioni, dovrebbe essere accreditata direttamente all'AVS – e non più alle finanze federali – anche la totalità degli introiti del punto percentuale IVA a favore dell'AVS (il cosiddetto «percento demografico»), dell'imposta sul tabacco e di quella sulle bevande distillate, mantenendo al contempo invariato il normale contributo della Confederazione. I promotori dell'iniziativa lasciano in sospeso la questione di come coprire le perdite di entrate e quindi l'onere supplementare a

⁷ FF 2014 121

carico delle finanze federali dovuto all'incremento del contributo federale. In via sussidiaria, propongono di aumentare i contributi versati dai salariati all'AVS.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

La garanzia del fabbisogno vitale dei beneficiari di rendite mediante le rendite di vecchiaia dell'AVS è un punto cardine del sistema della previdenza per la vecchiaia in Svizzera. L'iniziativa si prefigge di migliorare la situazione finanziaria generale dei beneficiari di rendite mediante un incremento dei redditi del 1° pilastro, garantendo a tutte queste persone la possibilità di provvedere al proprio sostentamento grazie all'AVS. In caso di accettazione dell'iniziativa si rialzerebbe anche il tasso di sostituzione AVS, che dall'introduzione dell'indice misto (il 1° gennaio 1980) è diminuito di circa il 9 per cento. Questo risponderebbe alla richiesta dell'iniziativa di rafforzare il 1° pilastro, imperniato sulla solidarietà e sulla ripartizione.

Grazie al supplemento sulle rendite AVS, inoltre, i beneficiari di rendite che si situano nelle fasce di reddito basse dipenderebbero meno dalle PC. Se le loro rendite di vecchiaia aumentassero del 10 per cento, infatti, la copertura del fabbisogno vitale di queste persone sarebbe garantita in misura maggiore dall'AVS e quindi il ricorso alle PC diminuirebbe. Questo permetterebbe di sgravare economicamente la Confederazione e i Cantoni, che finanziano queste prestazioni (anche se a livello federale l'onere supplementare generato dall'iniziativa sarebbe nettamente superiore allo sgravio; cfr. n. 4.2.4).

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Le ripercussioni dell'iniziativa per i singoli gruppi della popolazione e per l'economia dipendono dal finanziamento delle spese supplementari. Le sue modalità non sono stabilite nell'iniziativa; per questo occorrerebbero ulteriori decisioni politiche. Per la valutazione svolta di seguito, si parte dunque innanzitutto dal presupposto che per le spese generate dall'iniziativa debbano essere impiegate le fonti di finanziamento attualmente disponibili, ovvero che il fabbisogno di finanziamento venga coperto con l'aumento del contributo federale e dei tassi di contribuzione AVS. L'allegato presenta, oltre alla situazione finanziaria secondo il sistema attuale, i calcoli per questo scenario per gli anni compresi tra il 2013 e il 2030⁸. In questo contesto si presuppone che, in caso di accettazione dell'iniziativa, la disposizione costituzionale in questione entri in vigore nel 2018. Al numero 4.2.5 sono illustrate le conseguenze di un eventuale finanziamento secondo quanto proposto dai promotori dell'iniziativa.

⁸ I calcoli si basano sulla 2ª versione del bilancio dell'AVS, elaborata dall'UFAS il 12 giugno 2014, disponibile sul sito Internet dell'UFAS all'indirizzo www.ufas.admin.ch
> Documentazione > Fatti e cifre > Cifre di riferimento > AVS.

4.2.1 Ripercussioni per le assicurazioni sociali

AVS

Un aumento del 10 per cento delle rendite di vecchiaia farebbe crescere le uscite dell'AVS di 4,1 miliardi di franchi nel 2018. Poiché le maggiori spese dell'AVS comportano anche un aumento del contributo federale e quindi le entrate dell'AVS crescono di 800 milioni di franchi, il risultato di ripartizione peggiorerebbe non in ugual misura, bensì di 3,3 miliardi di franchi, cosicché il deficit di ripartizione corrisponderebbe nel complesso a 0,85 punti percentuali del salario oppure a oltre un punto percentuale di IVA (in caso di aumento proporzionale). Pertanto, se le regole di finanziamento rimanessero invariate, subito dopo l'entrata in vigore dell'iniziativa l'AVS si ritroverebbe con un elevato deficit di ripartizione strutturale.

Gli adeguamenti delle rendite ogni due anni provocherebbero inoltre un aumento costante delle spese supplementari. In più, fino al 2030 il deficit di ripartizione annuo crescerà ulteriormente a causa dell'aumento della speranza di vita e del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte della generazione del *baby boom*, arrivando a 12,7 miliardi (cfr. allegato). Nel 2030 il fabbisogno di finanziamento dell'AVS sarebbe dunque di 4,4 miliardi di franchi superiore rispetto al caso in cui l'iniziativa non fosse accolta.

PC all'AVS

L'attuazione dell'iniziativa sgraverebbe le PC all'AVS, dato che in seguito al supplemento sulle rendite di vecchiaia AVS un minor numero di persone percepirebbe PC o queste ultime ne risulterebbero ridotte di conseguenza. Per il 2018 le uscite complessive delle PC all'AVS sono stimate a 2,8 miliardi di franchi, con uno sgravio complessivo di 329 milioni di franchi, che aumenterebbe a 428 milioni di franchi nel 2030.

Coordinamento con altre assicurazioni sociali

Diverse prestazioni di altre assicurazioni sociali sono calcolate in funzione dell'importo delle rendite di vecchiaia AVS. Nell'ambito del 1° pilastro, ad esempio, l'importo delle rendite per superstiti (rendite vedovili, supplemento di vedovanza e rendite per orfani) e delle rendite per figli è calcolato in percentuale della rendita di vecchiaia AVS (art. 35^{bis}, 35^{ter}, 36 e 37 della legge federale del 20 dicembre 1946⁹ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti). Dalle spiegazioni dei promotori dell'iniziativa si deduce che andrebbero aumentate solo le rendite di vecchiaia AVS. In tal modo, il rapporto tra la rendita di base dell'AVS (senza supplemento) e le altre rendite rimarrebbe invariato, mentre quello tra le rendite di vecchiaia effettivamente versate e quelle per superstiti cambierebbe.

Nella previdenza professionale, al salario assicurato secondo la LPP – il cosiddetto salario coordinato – si applica una deduzione di coordinamento per quella parte del salario già assicurata dall'AVS. Questa deduzione dipende dal sistema delle rendite AVS: secondo il diritto vigente, è pari ai 7/8 della rendita annua massima AVS (art. 8 cpv. 1 LPP). L'iniziativa non incide in alcun modo sulla LPP, poiché il sistema delle rendite AVS non viene adeguato. Con il supplemento aumenterebbe infatti la rendita AVS pagata, ma non la deduzione prevista nella LPP per la parte di salario

assicurata dall'AVS. Nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020, il Consiglio federale propone di sopprimere la deduzione di coordinamento nella LPP.

In caso di concorrenza di una rendita di vecchiaia e di prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni, secondo il diritto vigente quest'ultima versa una rendita complementare al massimo fino a concorrenza del 90 per cento del guadagno assicurato (art. 20 della legge federale del 20 marzo 1981¹⁰ sull'assicurazione contro gli infortuni). In caso di accettazione dell'iniziativa, bisognerebbe adeguare le regole di coordinamento, optando o per uno sgravio dell'assicurazione contro gli infortuni (ossia adeguando la rendita complementare) o per una sovrassicurazione dei beneficiari (in caso di rinuncia a un adeguamento della rendita complementare).

4.2.2 Ripercussioni per le economie domestiche

Beneficiari di rendite

Il supplemento sulle rendite di vecchiaia varrebbe per tutti i beneficiari di rendite AVS. Con il supplemento, essi percepirebbero una rendita di vecchiaia più elevata, il che nella maggior parte dei casi farebbe aumentare il loro reddito complessivo, migliorandone la situazione finanziaria. Per i beneficiari di rendite che non hanno diritto a PC il reddito aumenterebbe in misura pari all'intero importo del supplemento. Per le persone che beneficiano di prestazioni modeste della cassa pensioni, per le quali l'AVS è tendenzialmente più importante, il supplemento farebbe crescere la proporzione della rendita di vecchiaia AVS rispetto al reddito complessivo, il che corrisponderebbe a un rafforzamento relativo del 1° pilastro, in linea dunque con gli obiettivi dei promotori dell'iniziativa. Un incremento delle rendite di vecchiaia versate comporterebbe anche un aumento unico del tasso di sostituzione AVS, cosicché la rendita di vecchiaia AVS coprirebbe nuovamente una parte maggiore del reddito da attività lucrativa.

Con il supplemento aumenterebbe il reddito dei beneficiari di rendite che si situano nelle fasce di reddito medio-alte, ma questo non varrebbe in tutti i casi per quelli che hanno conseguito un salario medio modesto nel corso della loro carriera lavorativa, i quali hanno talvolta anche diritto alle PC all'AVS. Le PC sono prestazioni in funzione del bisogno e dipendono dalle spese riconosciute e dai redditi computabili dei beneficiari. Un aumento del 10 per cento della rendita di vecchiaia comporterebbe dunque in molti casi una riduzione delle PC in misura pari all'incremento della rendita stessa. Di conseguenza, per l'88 per cento degli aventi diritto a PC la situazione finanziaria non migliorerebbe con il supplemento richiesto dall'iniziativa. Si verificherebbe semplicemente uno spostamento di prestazioni dalle PC all'AVS.

Il 12 per cento dei beneficiari di PC perderebbe completamente il diritto a queste ultime a causa dell'aumento delle rendite AVS. Per queste persone la situazione finanziaria sarebbe quindi addirittura peggiore, in particolare tenendo conto del fatto che le PC sono esenti dalle imposte. Le persone che beneficiano di PC nell'ambito della garanzia minima usufruiscono almeno del pagamento del premio medio della cassa malati a titolo di prestazione complementare da parte del loro Cantone. Se queste persone non avranno più diritto alle prestazioni in questione, si estinguerà anche il loro diritto al premio medio ed esse beneficeranno di una riduzione dei

¹⁰ RS 832.20

premi più modesta. Tali assicurati perderebbero poi anche altri vantaggi, quali l'esonero dal pagamento degli emolumenti Billag e il rimborso delle spese di malattia e invalidità.

Persones soggette all'obbligo contributivo

Se le spese supplementari generate in caso di accettazione dell'iniziativa dovessero essere interamente finanziate con i contributi e la partecipazione della Confederazione – attualmente pari al 19,55 per cento delle uscite annue dell'AVS (cfr. n. 4.2.4) – in base al bilancio dell'assicurazione nel 2018 sia i contributi dei salariati che quelli dei datori di lavoro aumenterebbero di 0,42 punti percentuali. Sia per gli uni che per gli altri, dunque, il tasso di contribuzione salirebbe al 4,62 per cento. Nel caso di un salario medio di 6118 franchi al mese¹¹, i rispettivi contributi AVS crescerebbero così di 25.70 franchi, passando a 282.65 franchi al mese, e il salario netto diminuirebbe in misura corrispondente. In base agli attuali scenari demografici, fino al 2030 il tasso di contribuzione dovrebbe salire di 0,5 punti percentuali; nel caso dell'esempio precedente raggiungerebbe dunque i 287.55 franchi. Anche la scala dei contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente dovrebbe aumentare.

Dato che anche le persone senza attività lucrativa sono soggette all'obbligo di contribuzione AVS, anche i loro contributi aumenterebbero in proporzione.

4.2.3 Ripercussioni per l'economia

Se le spese supplementari generate in caso di accettazione dell'iniziativa fossero finanziate integralmente mediante i contributi e il contributo federale vincolato alle uscite dell'AVS, le imprese e i salariati sarebbero interessati in egual misura. Anche il tasso di contribuzione dei datori di lavoro aumenterebbe infatti di 0,42 punti percentuali, raggiungendo il 4,62 per cento. L'incremento degli oneri salariali accessori comporterebbe anche un aumento complessivo del costo del lavoro, il che danneggerebbe la competitività delle imprese, seppur presumibilmente in misura minima. Il maggior costo del lavoro provocherebbe inoltre un calo della domanda di lavoratori da parte delle imprese, inducendole a risparmiare sui costi del personale e ad aumentare la quota di capitale investita nella produzione.

Nella maggior parte dei casi, con il supplemento il reddito disponibile dei beneficiari di rendite aumenterebbe. Gran parte di questo reddito supplementare sotto forma di rendita potrebbe essere impiegato per i consumi. Sebbene una parte di questa ulteriore domanda di consumo vada a finire all'estero tramite le importazioni (l'UST stima a un quarto abbondante la quota di beni e servizi importati¹²), l'effetto di tale domanda potrebbe incidere favorevolmente sull'economia svizzera.

¹¹ Ufficio federale di statistica, Rilevazione svizzera della struttura dei salari 2012, disponibile sul sito Internet dell'UST: www.statistik.admin.ch > Temi > Lavoro e reddito.

¹² Ufficio federale di statistica, Indice nazionale dei prezzi al consumo – Ponderazione 2014, disponibile sul sito Internet dell'UST: www.statistik.admin.ch > Temi > Prezzi > Indice dei prezzi al consumo.

4.2.4

Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

In base alle attuali regole di finanziamento, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni dirette sul contributo della Confederazione all'AVS. Al momento dell'entrata in vigore dell'iniziativa, nel 2018, le uscite dell'assicurazione aumenterebbero di 4,1 miliardi di franchi, il che significherebbe un incremento del contributo federale di circa 800 milioni di franchi, dato che attualmente la Confederazione finanzia il 19,55 per cento delle uscite complessive dell'AVS (nel messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, il Consiglio federale chiede una diminuzione del contributo della Confederazione). Nel 2030 le spese supplementari dell'AVS dovrebbero ammontare a 5,5 miliardi di franchi e il contributo federale dovrebbe conseguentemente crescere di 1,1 miliardi.

Inoltre, in caso di finanziamento mediante i contributi, le spese della Confederazione per gli oneri complementari aumenterebbero di oltre 20 milioni di franchi.

Nell'ambito delle PC le finanze federali sarebbero invece sgravate di 178 milioni di franchi (cfr. tabella 2). In base alle attuali regole di finanziamento, nel 2018 si registrerebbe pertanto un onere supplementare complessivo a carico della Confederazione pari a oltre 600 milioni di franchi, tenuto conto del contributo federale più elevato, dei maggiori contributi della Confederazione in qualità di datore di lavoro e dello sgravio nell'ambito delle PC.

In quest'ultimo settore, si è calcolato uno sgravio finanziario anche per i Cantoni, che nel 2018 dovrebbero finanziare le PC all'AVS con 2 miliardi di franchi (secondo il sistema attuale); in caso di accettazione dell'iniziativa, su questo importo essi risparmierebbero 151 milioni di franchi (cfr. tabella 2).

Se in caso di accettazione dell'iniziativa ai beneficiari di PC fossero versate rendite AVS più elevate, le PC si ridurrebbero di conseguenza (cfr. n. 4.2.2). Inoltre, considerando che contrariamente alle rendite AVS le PC sono esenti dalle imposte, nell'ambito delle imposte dirette federali, cantonali e comunali gli enti pubblici registrerebbero maggiori entrate.

Se l'iniziativa fosse finanziata mediante i contributi, i Cantoni e i Comuni sarebbero interessati anche in qualità di datori di lavoro e dovrebbero quindi sostenere spese supplementari per i costi del personale.

Tabella 2

Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2014

Anno	Spese supplementari Confederazione	Sgravio Confederazione (PC)	Sgravio Cantoni (PC)
2018	797	178	151
2019	821	184	152
2020	825	190	153
2021	864	196	155
2022	870	203	156
2023	911	209	157

Anno	Spese supplementari Confederazione	Sgravio Confederazione (PC)	Sgravio Cantoni (PC)
2024	917	216	158
2025	959	224	159
2026	966	231	160
2027	1009	239	161
2028	1018	247	162
2029	1067	255	163
2030	1074	264	164

4.2.5 **Ripercussioni di un finanziamento come quello proposto dai promotori dell'iniziativa**

In caso di accettazione dell'iniziativa, i suoi promotori propongono di coprire il fabbisogno finanziario supplementare da essa generato in primo luogo mediante l'imposta sulle successioni e un cambiamento di destinazione delle entrate federali a favore dell'AVS (cfr. n. 3.2).

La votazione popolare sull'iniziativa «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» potrà essere svolta al più presto all'inizio del 2015. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa, in quanto essa costituisce un'ingerenza nella sovranità fiscale dei Cantoni che oltretutto, nonostante la quota spettante loro sui proventi dell'imposta nazionale sulle successioni, registrerebbero perdite di entrate.

Attualmente la Confederazione finanzia circa un quarto dei suoi contributi alle assicurazioni sociali tramite introiti a destinazione vincolata risultanti dalle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate nonché tramite la quota del 17 per cento sul punto percentuale IVA a favore dell'AVS. Un'attribuzione diretta all'AVS dei proventi delle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate richiederebbe una modifica costituzionale, poiché secondo l'articolo 112 capoverso 5 Cost.¹³ essi sono esplicitamente destinati al finanziamento del contributo federale.

Un finanziamento secondo la presente proposta comporterebbe per la Confederazione perdite di entrate nell'ordine di 2,9 miliardi di franchi effettivi nel 2018. Insieme con il maggior contributo federale, le finanze federali registrerebbero un onere supplementare nell'ordine di 3,6 miliardi di franchi (cfr. n. 4.2.4); il finanziamento sarebbe dunque addossato alle finanze federali. Tuttavia, il freno all'indebitamento della Confederazione stabilisce che nel medio periodo le uscite della Confederazione non possono superare le entrate. Per poter rispettare questa prescrizione nonostante il summenzionato onere supplementare generato dall'iniziativa, sarebbe indispensabile un vasto programma di sgravio oppure un aumento proporzionale dell'IVA di almeno 1 punto percentuale. Inoltre, questa variante di finanziamento non coprirebbe interamente le maggiori uscite di 4,1 miliardi che sorgerebbero in caso di accettazione dell'iniziativa. Per garantire la copertura integrale, occorrerebbe presumibilmente finanziare comunque i rimanenti 500 milioni di franchi mediante un aumento

dei contributi che si può stimare pari a 0,2 punti percentuali sia per i salariati che per i datori di lavoro.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

4.3.1 Beneficiari di rendite

In caso di accettazione dell'iniziativa i beneficiari di rendite AVS che non percepiscono PC conseguirebbero un reddito più elevato e la loro situazione economica migliorerebbe. Poiché secondo la Costituzione federale lo scopo dell'AVS è garantire il fabbisogno vitale, non si può negare una certa legittimità alla richiesta dei promotori dell'iniziativa vista la costante erosione dell'ultimo salario coperto dalla di rendita di vecchiaia versato ai i nuovi pensionati. Inoltre, il tasso di sostituzione più elevato riduce la flessione del reddito al raggiungimento dell'età di pensionamento. In più, con lo spostamento di prestazioni dalle PC all'AVS si rafforzerebbe il principio assicurativo alla base dell'AVS rispetto al principio di adeguatezza al bisogno su cui si fondano le PC. Meno beneficiari di rendite dovrebbero quindi chiedere PC e dichiarare la loro situazione finanziaria.

La situazione finanziaria degli assicurati che hanno conseguito redditi medio-bassi nel corso della loro carriera lavorativa – su cui l'iniziativa pone particolarmente l'accento – non migliorerebbe invece necessariamente in caso di accettazione della stessa (cfr. n. 4.2.2). Per loro, la conseguenza principale sarebbe una riduzione delle PC. Il principio dell'innaffiatoio su cui si basa l'iniziativa andrebbe così a vantaggio dei beneficiari di rendite più agiati e destinerebbe una parte relativamente consistente delle risorse a favore di gruppi della popolazione diversi da quelli che l'iniziativa vorrebbe in realtà favorire. In Svizzera, ad esempio il 31 per cento dei beneficiari di rendite AVS (senza partner beneficiari di rendite) percepisce una rendita massima e il 58 per cento delle coppie sposate una rendita massima limitata. Gran parte di queste persone dovrebbe avere tendenzialmente meno bisogno dell'iniziativa rispetto ai beneficiari di rendite minime. Va oltretutto considerato che in Svizzera la situazione finanziaria dei beneficiari di rendite è complessivamente buona. Gran parte dei pensionati dispone anche di redditi patrimoniali. Grazie all'attuale sistema delle assicurazioni sociali il problema della povertà nella vecchiaia è meno significativo che per altri gruppi della popolazione, quali le famiglie monoparentali o numerose¹⁴. In proporzione, ad esempio, sono pochi i beneficiari di rendite che devono ricorrere all'aiuto sociale¹⁵.

L'obiettivo costituzionale delle rendite del 1° pilastro, ovvero la copertura adeguata del fabbisogno vitale, fa esplicito riferimento all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Per questo motivo, l'importo delle rendite dell'assicurazione invalidità corrisponde a quello delle rendite di vecchiaia dell'AVS (art. 37 cpv. 1 della legge federale del 19 giugno 1959¹⁶ sull'assicurazione per l'invalidità). In caso

¹⁴ Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, 2008, disponibile (in tedesco, con riassunto in italiano) sul sito Internet dell'UFAS: www.ufas.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni > Rapporti di ricerca.

¹⁵ Ufficio federale di statistica, Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2012, disponibile sul sito Internet dell'UST: www.statistik.admin.ch > Temi > Sicurezza sociale > Prestazioni sociali legate al bisogno > Aiuto sociale.

¹⁶ RS 831.20

di accettazione dell'iniziativa, però, nell'ambito del 1° pilastro sarebbero versate rendite differenti. Oggettivamente non è chiaro il motivo per cui dovrebbero applicarsi importi diversi per il fabbisogno vitale dei beneficiari di rendite di vecchiaia e per quello dei beneficiari di rendite d'invalidità; lo stesso vale anche per le rendite per superstiti.

Occorre poi tenere conto del fattore generazionale. Le persone che attualmente esercitano un'attività lucrativa (e quelle che lo faranno in futuro) dovranno infatti sostenere con il tempo un onere sempre maggiore per poter garantire il mantenimento del livello delle prestazioni dei beneficiari di rendite. Quest'onere sarà superiore a quello di cui ha dovuto farsi carico la maggior parte degli attuali beneficiari di rendite quando esercitava un'attività lucrativa.

4.3.2 Finanziamento

L'accettazione dell'iniziativa popolare avrebbe ampie ripercussioni sul finanziamento dell'AVS: l'ampliamento delle prestazioni cui essa mira renderebbe sostanzialmente più gravi i problemi finanziari cui l'AVS deve già far fronte a causa dell'evoluzione demografica. Il maggior deficit di ripartizione dell'assicurazione (cfr. n. 4.2.1) metterebbe ulteriormente a rischio la sua stabilità finanziaria. In caso di accettazione dell'iniziativa, le prestazioni aumenterebbero senza alcun adeguamento del finanziamento.

In base alle attuali regole di finanziamento, la Confederazione dovrebbe sostenere circa un quinto delle uscite supplementari. In mancanza di maggiori entrate, questo richiederebbe misure di risparmio su altre uscite della Confederazione (cfr. n. 4.2.4). Per l'ulteriore fabbisogno di finanziamento generato dall'iniziativa sono ipotizzabili diverse soluzioni.

Nel caso di un finanziamento mediante *contributi* più elevati, aumenterebbero gli oneri salariali accessori, il che inciderebbe negativamente sul vigore del mercato del lavoro e sulla partecipazione ad esso. L'incremento delle spese dovuto ai regolari adeguamenti delle rendite creerebbe pressioni per un aumento dei contributi e, di conseguenza, anche dei salari.

Il finanziamento *proposto dai promotori dell'iniziativa* presenta una serie di svantaggi. Il primo elemento, ovvero il cambiamento di destinazione dei proventi delle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate nonché della quota della Confederazione sul percento dell'IVA, non costituisce una vera soluzione di finanziamento; il maggior contributo federale comporterebbe invece per le finanze federali un onere supplementare immediato dell'ordine di 3,6 miliardi di franchi (cfr. n. 4.2.4). Questa cifra corrisponde al 5,7 per cento delle uscite della Confederazione nel 2013 e a oltre il 10 per cento di quelle non vincolate, ossia su cui il Parlamento dispone di un margine di manovra nel breve periodo. In termini di importi, corrisponde circa alle spese sostenute dalla Confederazione per l'agricoltura o alla metà di quelle destinate alla formazione e alla ricerca, che la Confederazione dovrebbe procurarsi in altro modo oppure risparmiare.

Il Consiglio federale è inoltre del parere che vada respinto anche il secondo elemento del piano di finanziamento proposto, ovvero l'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni, perché essa rappresenterebbe un'ingerenza nella

ripartizione federalistica delle competenze e causerebbe minori entrate per i Cantoni e anche perché vi sono ancora incertezze riguardo alla sua impostazione concreta.

Un finanziamento aggiuntivo tramite l'IVA è attualmente esaminato nel contesto della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, come illustrato di seguito.

4.3.3 Riforma della previdenza per la vecchiaia 2020

L'iniziativa non può essere considerata a sé stante, in modo isolato, ma deve essere valutata nel contesto della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, attualmente in corso. Il finanziamento aggiuntivo tramite l'IVA proposto nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 non basterebbe a coprire il potenziamento delle prestazioni previsto dall'iniziativa. Invece dell'aumento di 1,5 punti percentuali previsto dalla riforma, occorrerebbe un incremento complessivo di 2,5 punti percentuali (cfr. n. 4.2.1). Questo rischierebbe di compromettere il metodo su cui si basa la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 (cfr. n. 2).

Va inoltre constatato che, nel caso di un finanziamento mediante aumento dei contributi, gli oneri salariali più elevati andrebbero ad aggiungersi alle misure compensative proposte nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 in relazione con l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP, che prevedono un aumento dei contributi di risparmio al 2° pilastro. Un innalzamento simultaneo dei contributi AVS aggraverebbe ulteriormente questo onere. Un finanziamento mediante i contributi avrebbe inoltre lo svantaggio di andare a carico solo delle persone soggette all'obbligo contributivo, mentre con la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 optando per l'IVA quale fonte di finanziamento si ripartirebbe l'onere finanziario supplementare sull'intera popolazione.

Con la riforma è prevista una riduzione dell'aliquota minima di conversione LPP. In caso di accettazione dell'iniziativa, tuttavia, l'aumento delle rendite AVS non potrebbe compensare questa misura della riforma, poiché l'iniziativa si prefigge un incremento delle prestazioni. Occorre pertanto che nella riforma si prevedano apposite misure mirate nell'ambito del 2° pilastro al fine di compensare l'adeguamento dell'aliquota minima di conversione LPP. Oltretutto, la riduzione dell'aliquota interessa solo un settimo delle persone esercitanti un'attività lucrativa, mentre l'iniziativa è destinata a tutti, in particolare anche agli attuali beneficiari di rendite, sui quali la riduzione dell'aliquota minima di conversione non incide affatto.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

4.4.1 Strumenti delle Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) del 16 dicembre 1966¹⁷ è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. All'articolo 9 prevede il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, comprese le assicurazioni sociali¹⁸.

4.4.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro

La Convenzione n. 128 del 29 giugno 1967¹⁹ concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977. La parte III concerne le prestazioni di vecchiaia; la Convenzione definisce l'evento coperto e stabilisce la cerchia degli aventi diritto, le condizioni che danno diritto alle prestazioni, il livello nonché la durata del versamento delle prestazioni. Prevede inoltre che l'importo dei pagamenti periodici sia riveduto non appena insorgano mutamenti sensibili del livello generale dei guadagni o del costo della vita (art. 29 par. 1).

4.4.3 Strumenti del Consiglio d'Europa

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964²⁰ è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977. La Svizzera ha adottato segnatamente la parte V, che riguarda le prestazioni di vecchiaia. Questa definisce l'evento coperto e stabilisce la cerchia degli aventi diritto, le condizioni che danno diritto alle prestazioni, il livello nonché la durata del versamento delle prestazioni. Il Codice prevede inoltre che l'ammontare dei pagamenti periodici sia riveduto non appena si verificano sensibili variazioni del livello generale dei guadagni che risultino da sensibili variazioni del costo della vita (art. 65 par. 10).

Per quanto attiene al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, il Codice impone agli Stati contraenti di accertarsi, se del caso, che gli studi e i calcoli attuariali necessari, relativi all'equilibrio finanziario, siano redatti prima di ogni modifica delle prestazioni, del tasso dei contributi o delle imposte destinate alla copertura delle eventualità in questione (art. 70 par. 3).

17 RS **0.103.1**

18 Cfr. in merito Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Observation générale n° 19*, E/C.12/GC/19, 4 febbraio 2008.

19 RS **0.831.105**

20 RS **0.831.104**

4.4.4 Diritto dell'Unione europea

L'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea chiede l'istituzione di un sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale che agevoli la libera circolazione dei lavoratori subordinati, dei lavoratori autonomi e dei loro familiari. Il coordinamento è disciplinato in dettaglio dal regolamento (CE) n. 883/2004²¹ del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009²² del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento summenzionato. I due regolamenti hanno l'unico scopo di coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale e si fondano sui principi di coordinamento internazionali, in particolare sulla parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli delle altre parti contraenti, sul mantenimento dei diritti acquisiti e sul pagamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei propri sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. Dall'entrata in vigore dell'Accordo del 21 giugno 1999²³ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; 1° giugno 2002), la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento e applica i due regolamenti comunitari summenzionati (cfr. allegato II all'ALC, Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale).

4.4.5 Compatibilità con il diritto internazionale

L'aumento del livello di tutte le rendite di vecchiaia proposto dall'iniziativa è compatibile, in termini di risultati, con le convenzioni dell'ONU, dell'OIL e del Consiglio d'Europa ratificate dalla Svizzera, dato che questi strumenti fissano livelli minimi. Mancano, per contro, gli studi e i calcoli attuariali prescritti dal Codice europeo di sicurezza sociale prima di ogni modifica delle prestazioni.

L'iniziativa non pone alcun problema per quanto concerne i principi di coordinamento previsti dal diritto europeo.

5 Conclusioni

Un supplemento del 10 per cento aumenterebbe le rendite di vecchiaia AVS versate come anche il tasso di sostituzione dei beneficiari di rendite. Tuttavia, l'aspetto determinante per valutare l'iniziativa è quello delle risorse. L'accettazione dell'ini-

²¹ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; RS **0.831.109.268.1**

²² Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1; RS **0.831.109.268.11**

²³ RS **0.142.112.681**

ziativa comporterebbe un aumento del deficit di ripartizione di 3,3 miliardi di franchi. Tenendo conto dell'evoluzione demografica cui l'AVS dovrà far fronte in futuro, l'accettazione dell'iniziativa accentuerebbe ancora di più le sfide finanziarie per l'assicurazione. L'onere supplementare dovrebbe essere presumibilmente coperto mediante aumenti dei tassi di contribuzione, il che inciderebbe pesantemente sul costo del lavoro. Nemmeno le proposte di finanziamento avanzate dai promotori dell'iniziativa costituiscono una soluzione soddisfacente. L'introduzione di un'imposta federale sulle successioni (che sarà oggetto di una votazione popolare) comporterebbe perdite di entrate per i Cantoni e problemi di attuazione. Inoltre rimetterebbe in discussione la ripartizione delle competenze propria al sistema federalistico. Alla luce di questi aspetti il Consiglio federale raccomanda di respingere il progetto. Un cambiamento di destinazione dei proventi delle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate implicherebbe di fatto trasferire il deficit di finanziamento dell'AVS nelle finanze federali.

Per le persone con redditi modesti, inoltre, il supplemento sulle rendite AVS sarebbe neutralizzato da una diminuzione delle PC, mentre sul piano della politica sociale tale supplemento non sarebbe affatto giustificato, o lo sarebbe solo in minima parte, per i beneficiari di rendite che si situano nelle fasce di reddito più elevate. Il Consiglio federale ritiene pertanto che l'ampliamento delle prestazioni proposto non andrebbe a vantaggio del gruppo di destinatari auspicato.

L'AVS necessita in ogni caso di una riforma. L'accento dovrà essere messo sulla maggiore flessibilità dell'età di pensionamento e sulla stabilità finanziaria. Con la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020, il Consiglio federale ha avviato una revisione globale e bilanciata del 1° e del 2° pilastro, volta a mantenere l'equilibrio finanziario dei due pilastri e a garantirlo nel lungo periodo. Misure unilaterali, come quelle previste dall'iniziativa «AVSplus: per un'AVS forte», non tengono conto dell'approccio globale della riforma.

Visto quanto precede, prevalgono gli argomenti per respingere l'iniziativa senza controprogetto diretto o indiretto. Il Consiglio federale chiede pertanto al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare «AVSplus: per un'AVS forte» al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Bilancio dell'AVS

Situazione finanziaria dell'AVS secondo il sistema attuale

Importi in milioni di franchi

ai prezzi del 2014

Anno	Uscite		Entrate			Risultato di ripartizione	Conto capitale dell'AVS			Stato a fine anno	senza debito AI		Indice del tasso di sostituzione 1980=100	Uscite in % della massa salariale AVS	
	Sistema attuale	Totale	Contributi e regresso	IVA ¹⁾	Confederazione – Sistema attuale		Totale	In punti percentuali IVA	Reddito degli investimenti		Variazione annuale	in % delle uscite			in % delle uscite
2013	39 976	39 976	29 548	2 318	8 123	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	92	11.2
2014	40 884	40 884	30 187	2 372	8 293	40 852	- 32	0.0	718	686	43 767	107	75	91	11.2
2015	41 766	41 766	30 728	2 437	8 464	41 629	- 137	0.0	871	734	44 327	106	78	91	11.3
2016	42 246	42 246	31 114	2 493	8 555	42 162	- 84	0.0	1 013	929	44 817	106	81	90	11.3
2017	43 456	43 456	31 617	2 541	8 789	42 947	- 509	-0.2	1 030	521	44 894	103	82	90	11.4
2018	43 924	43 924	32 098	2 594	8 877	43 569	- 355	-0.1	1 190	835	45 285	103	82	89	11.4
2019	45 306	45 306	32 577	2 633	9 149	44 359	- 947	-0.3	1 227	280	44 896	99	79	90	11.5
2020	45 621	45 621	33 037	2 670	9 213	44 920	- 701	-0.2	1 217	516	44 748	98	80	88	11.5
2021	47 839	47 839	33 470	2 705	9 649	45 824	-2 015	-0.6	1 185	- 830	43 257	90	73	89	11.9
2022	48 218	48 218	33 885	2 739	9 725	46 349	-1 869	-0.6	1 137	- 732	41 886	87	71	87	11.8
2023	50 498	50 498	34 266	2 769	10 172	47 207	-3 291	-1.0	1 062	-2 229	39 038	77	63	89	12.2
2024	50 928	50 928	34 638	2 799	10 258	47 695	-3 233	-1.0	968	-2 265	36 196	71	59	87	12.2
2025	53 459	53 459	34 987	2 828	10 755	48 570	-4 889	-1.4	838	-4 051	31 610	59	49	88	12.7
2026	53 924	53 924	35 336	2 856	10 849	49 041	-4 883	-1.4	685	-4 198	26 945	50	41	86	12.7
2027	56 383	56 383	35 678	2 884	11 332	49 894	-6 489	-1.9	496	-5 993	20 554	36	30	88	13.1
2028	56 928	56 928	36 038	2 913	11 440	50 391	-6 537	-1.9	280	-6 257	13 993	25	20	86	13.1
2029	59 664	59 664	36 413	2 943	11 977	51 333	-8 331	-2.3	23	-8 308	5 478	9	7	87	13.6
2030	60 117	60 117	36 803	2 975	12 068	51 846	-8 271	-2.3	-	-	-	-	-	85	13.6

Conteggio 2013 – Scenario A-17-2010

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	dal 2019	1) Un punto percentuale (proporzionale): 83 % direttamente all'AVS e 17 % alla Confederazione.
Indice dei salari (ISS)	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2	
Variazione strutturale	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
Prezzi	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5	

Adeguamento delle rendite: ogni due anni

UFAS / versione 2 / stato 12.6.2014

Situazione finanziaria dell'AVS con le prestazioni previste dall'iniziativa

Importi in milioni di franchi

ai prezzi del 2014

Anno	Uscite		Entrate				Risultato di ripartizione	Conto capitale dell'AVS					senza debito AI		Indice del tasso di sostituzione 1980=100	Uscite in % della massa salariale AVS
	Sistema attuale	Totale	Contributi e regresso	IVA ¹⁾	Confederazione - Sistema attuale	Totale		In punti percentuali IVA	Reddito degli investimenti	Variazione annuale	Stato a fine anno	in % delle uscite	in % delle uscite			
2013	39 976	39 976	29 548	2 318	8 123	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	92	11.2	
2014	40 885	40 885	30 187	2 372	8 293	40 852	- 33	0.0	718	685	43 766	107	75	91	11.2	
2015	41 767	41 767	30 728	2 437	8 464	41 629	- 138	0.0	871	733	44 325	106	78	91	11.3	
2016	42 247	42 247	31 114	2 493	8 555	42 162	- 85	0.0	1 013	928	44 814	106	81	90	11.3	
2017	43 457	43 457	31 617	2 541	8 789	42 947	- 510	-0.2	1 030	520	44 890	103	82	90	11.4	
2018	47 998	47 998	32 098	2 594	9 674	44 366	-3 632	-1.2	1 118	-2 514	41 932	87	68	98	12.4	
2019	49 504	49 504	32 577	2 633	9 970	45 180	-4 324	-1.4	1 037	-3 287	38 025	77	59	99	12.6	
2020	49 843	49 843	33 037	2 670	10 038	45 745	-4 098	-1.3	905	-3 192	34 271	69	52	96	12.5	
2021	52 261	52 261	33 470	2 705	10 513	46 688	-5 573	-1.7	745	-4 828	28 936	55	40	98	13.0	
2022	52 671	52 671	33 885	2 739	10 595	47 219	-5 452	-1.7	564	-4 888	23 621	45	31	96	12.9	
2023	55 156	55 156	34 266	2 769	11 083	48 118	-7 038	-2.1	350	-6 687	16 585	30	17	98	13.4	
2024	55 620	55 620	34 638	2 799	11 176	48 613	-7 007	-2.1	110	-6 897	9 442	17	6	96	13.3	
2025	58 366	58 366	34 987	2 828	11 714	49 529	-8 837	-2.6	-	-	-	-	-	97	13.9	
2026	58 867	58 867	35 336	2 856	11 815	50 007	-8 860	-2.6	-	-	-	-	-	95	13.8	
2027	61 547	61 547	35 678	2 884	12 341	50 903	-10 644	-3.1	-	-	-	-	-	96	14.3	
2028	62 137	62 137	36 038	2 913	12 459	51 410	-10 727	-3.1	-	-	-	-	-	94	14.3	
2029	65 120	65 120	36 413	2 943	13 044	52 400	-12 720	-3.6	-	-	-	-	-	96	14.8	
2030	65 609	65 609	36 803	2 975	13 142	52 920	-12 689	-3.5	-	-	-	-	-	94	14.8	

Conteggio 2013 – Scenario A-17-2010

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	dal 2019	1) Un punto percentuale (proporzionale): 83 % direttamente all'AVS e 17 % alla Confederazione.
Indice dei salari (ISS)	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2	
Variazione strutturale	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
Prezzi	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5	

Adeguamento delle rendite: ogni due anni

UFAS / versione 2 / stato 12.6.2014

