

9898

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
un disegno di legge che modifica quella su l'assicurazione
per la vecchiaia e i superstiti e
Rapporto sull'iniziativa popolare per un nuovo
miglioramento dell'assicurazione per la vecchiaia e
i superstiti e dell'assicurazione per l'invalidità

(Del 4 marzo 1968)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi, accompagnato da un messaggio¹ e da un rapporto, un disegno di legge federale che modifica quella del 20 dicembre 1946² su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e un disegno di decreto federale relativo all'iniziativa popolare³ per un nuovo miglioramento dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e dell'assicurazione per l'invalidità (AI).

Parte prima

Situazione iniziale

A. LE DOMANDE DI REVISIONE

La sesta revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1° gennaio 1964 e l'istituzione, con la legge federale del 19 marzo 1965, di prestazioni complementari all'AVS e all'AI hanno considerevolmente migliorato la sicurezza sociale dei vecchi, dei superstiti e degli invalidi, conformemente alla nuova concezione della previdenza. A contare dal 1° gennaio 1967 le rendite AVS e AI sono state adattate al rincaro con un aumento del 10 per cento. Altre

¹ NB. Delle parti strettamente tecniche del messaggio è dato solo un sunto (vedi pag. 682 e sgg.).

² CS 8, 437 (A XV B 1 a).

³ FF 1966 II, 254.

richieste di miglioramento, di cui talune molto estese, vennero però presentate di nuovo già nel 1966. Nel seguito esporremo queste richieste ed illustreremo come siano state esaminate e a quali risultati sia giunta l'analisi approfondita di alcune di esse.

I. Iniziativa popolare

Il 25 agosto 1966, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani ha depositato un'iniziativa popolare per un nuovo miglioramento dell'AVS e dell'AI, sostenuta da 169 399 firme valide. Questa iniziativa domanda una aggiunta all'articolo 34 *quater* della Costituzione federale e l'accoglimento di una disposizione transitoria affinché le rendite AVS ed AI siano elevate annualmente nella misura del rincaro e dell'aumento reale dei redditi, inoltre affinché l'assicurazione aziendale per la vecchiaia, per i superstiti e per l'invalidità sia dichiarata obbligatoria e le rendite siano aumentate di un terzo in modo generale. Il nostro giudizio su questa iniziativa verrà esposto nella quarta parte del messaggio.

II. Interventi parlamentari

Numerosi sono stati gli interventi parlamentari invitanti il Consiglio federale a preparare una 7.a revisione dell'AVS e ad esaminare dei problemi ben definiti relativi alle prestazioni e al finanziamento. Ecco l'elenco di questi interventi al Consiglio Nazionale:

- 9360 *Postulato Vontobel*, accolto il 24.3.1966, concernente le rendite indicizzate
- 9363 *Postulato Wyss*, accolto il 24.3.1966, concernente le rendite indicizzate
- 9387 *Postulato Dafflon*, accolto il 24.3.1966, concernente le rendite indicizzate e le pensioni popolari
- 9393 *Postulato Mossdorf*, accolto il 24.3.1966, concernente la garanzia del potere d'acquisto delle rendite
- 9666 *Postulato Dafflon*, accolto il 27.9.1967, concernente l'adattamento al rincaro delle rendite e delle prestazioni complementari
- 9681 *Postulato Vontobel*, accolto il 27.9.1967, concernente l'aumento generale delle rendite e delle prestazioni complementari, l'introduzione della rendita dinamica, l'aumento dei contributi e gli interessi che dovrebbero produrre i fondi ausiliari
- 9730 *Postulato Glasson Pierre* (del 21.6.1967, non ancora discusso alle Camere federali) concernente il promovimento della costruzione di appartamenti per persone anziane

- 9769 *Postulato Hofstetter* (del 18.9.1967, non ancora discusso alle Camere federali) concernente gli assegni per grandi invalidi e i mezzi ausiliari a favore di assegnatari di rendite di vecchiaia
- 9776 *Postulato Schaffer* (del 18.9.1967, non ancora discusso alle Camere federali) concernente gli interessi che dovrebbe produrre il fondo speciale della Confederazione
- 9780 *Postulato Schütz*, accolto il 27.9.1967, concernente l'aumento immediato delle rendite
- 9822 *Postulato Hubacher* (del 5.12.1967, non ancora discusso alle Camere federali) concernente una rendita mensile supplementare nel 1968
- 9853 *Postulato Favre-Bulle* (del 20.12.1967, non ancora discusso alle Camere federali) concernente l'aumento delle rendite minime e l'abolizione delle prestazioni complementari.

Nel medesimo ordine di idee esistono due postulati accolti tempo fa dal Consiglio nazionale, e cioè il postulato Max Weber (8451), accettato il 2 ottobre 1962, concernente un'assicurazione completa che integra le rendite AVS e il postulato Trottmann (9160), accettato il 3 marzo 1965, relativo ai mezzi ausiliari per gli assegnatari di rendite AVS.

III. Altre domande di revisione

Le autorità federali hanno ricevuto molte richieste contenenti voti e proposte per la 7.a revisione dell'AVS. In particolare, il 22 dicembre 1966, l'Unione sindacale svizzera e il Partito socialista svizzero inviarono al Consiglio federale una richiesta comune per un sensibile aumento delle rendite con corrispondente accrescimento del tasso dei contributi. Tra le altre domande di revisione, citiamo quella del comitato apolitico «Vecchiaia assicurata» (del 18 marzo 1967), la richiesta dell'Associazione svizzera invalidi (del 10 aprile 1967) e quella della Lega delle società femminili svizzere (del 13 luglio 1967). Altre proposte di revisione vennero espresse in lettere personali e articoli di giornali, così ad esempio il disegno di revisione del consigliere nazionale A. C. Brunner-Gyr. Per finire citiamo ancora il rapporto della commissione di studio dei problemi della vecchiaia (del 16 dicembre 1966), il quale contiene pure diversi suggerimenti concernenti l'evoluzione dell'AVS.

IV. Lavori preparatori

Alla fine del 1966, il capo del Dipartimento federale dell'interno, dopo aver costato l'importanza e la diversità dei voti formulati, diede incarico — per il tramite dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali — alla Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e per l'inva-

lità (commissione federale dell'AVS/AI) di esaminare minuziosamente tutti i problemi relativi alla 7.a revisione dell'AVS e di esprimere un parere sull'iniziativa popolare della Federazione svizzera dei sindacati cristiani.

La commissione federale dell'AVS/AI incaricò dapprima una propria sottocommissione specializzata di precisare la situazione finanziaria iniziale. Durante la seduta del 24 e 25 gennaio 1967 essa venne informata per la prima volta sulla 7.a revisione dell'AVS da parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Dal 25 al 27 aprile 1967, la commissione discusse le linee generali della 7.a revisione e nominò una sottocommissione speciale di 20 membri cui affidò l'esame dei diversi problemi posti dalle prestazioni e dal finanziamento. La sottocommissione, nel corso di tre sedute, esaminò questi diversi problemi in stretta collaborazione con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. In seguito, il 29 e il 30 novembre, venne di nuovo riunita la commissione plenaria, la quale, l'8 dicembre, perfezionò ed approvò un rapporto preparato dall'Ufficio federale.

Il presente messaggio e il disegno di legge sono basati, in sostanza, sulle proposte della commissione federale dell'AVS/AI. Alcune divergenze d'opinione concernenti singoli punti verranno menzionate in modo particolare.

Parallelamente alle deliberazioni della sottocommissione speciale della commissione federale dell'AVS/AI, vennero eseguite due inchieste che sono pure menzionate nel nostro messaggio. Una commissione di esperti incaricata di studiare i problemi economici delle assicurazioni sociali e nominata dal Dipartimento federale dell'interno, esaminò in priorità, sotto la presidenza del professor Würzler di Zurigo, il problema dell'adattamento delle rendite AVS e delle rendite AI ai prezzi e ai salari, e pubblicò in merito un rapporto («Problemi posti dall'adattamento delle rendite AVS, in particolare indicizzazione», Berna, ottobre 1967), che venne trasmesso alla commissione federale dell'AVS/AI.

Inoltre, in virtù di un decreto del Consiglio federale del 4 aprile 1967, venne eseguita un'inchiesta sull'assicurazione e la previdenza in caso di vecchiaia, d'invalidità e di morte. Questa inchiesta sarà designata nel seguito con il termine «Statistica delle casse pensioni 1966». I primi risultati erano disponibili alla fine del 1967; essi si trovano, riassunti, nell'allegato II del presente messaggio.

V. Considerazioni sugli interventi più importanti

Fra gli interventi che hanno per scopo l'estensione generale del sistema di rendite dell'AVS e dell'AI possono essere distinte due tendenze. Da una parte troviamo i partigiani della AVS come assicurazione base e, dall'altra, quelli dell'AVS come assicurazione che garantisce ai beneficiari i mezzi d'esi-

stenza necessari. Con il concetto attuale di assicurazione di base, il minimo delle rendite semplici di vecchiaia è di poco superiore a 2000 franchi annui, di modo che è necessario mantenere le prestazioni complementari; l'altra tendenza per contro domanda delle rendite semplici di almeno franchi 3000 e permetterebbe quindi in principio l'inclusione delle prestazioni complementari nell'AVS. È evidente che gli interventi per la creazione di rendite che garantiscano i mezzi necessari d'esistenza vogliono ottenere una modificazione dell'attuale sistema di prestazioni più radicale di quelli che intendono continuare l'AVS come un'assicurazione di base. Tuttavia, il disegno che trasformerebbe più profondamente la struttura dell'AVS e che merita di conseguenza un particolare interesse è quello del signor A. C. Brunner-Gyr, consigliere nazionale, esposto in alcune lettere e nei giornali. Definiremo ora brevemente le principali domande di revisione, esaminandole in modo particolare dal profilo finanziario, in base agli elementi di calcolo commentati al capitolo B, I.

1. Evoluzione dell'AVS come assicurazione di base

a. Iniziativa popolare della Federazione svizzera dei sindacati cristiani del 25 agosto 1966. Come esporremo in modo più approfondito nella quarta parte, questa iniziativa racchiude tre oggetti: l'aumento di un terzo delle rendite che saranno in vigore quando sarà accettata la revisione della Costituzione; l'adattamento annuo automatico delle rendite al rincaro e all'aumento del reddito nazionale reale; l'obbligo per i datori di lavoro d'introdurre una AVS e un'AI d'impresa a favore del personale. Ecco alcune osservazioni in merito a queste richieste; altre seguiranno al capitolo C, I, 2 e nella quarta parte.

- Aumento delle rendite di un terzo. Nel momento di un eventuale accoglimento di questa iniziativa, le rendite avrebbero almeno il livello attuale, cioè il livello della 6.a revisione, aumentato del 10 per cento. Di conseguenza, l'aumento di un terzo concerne almeno questo livello; rispetto alla 6.a revisione l'aumento sarebbe del 46,6 per cento ($1,1 \times 1,33 = 1,466$). Le conseguenze finanziarie sono illustrate nella tabella 1. A causa delle spese supplementari, nemmeno un aumento dei contributi dal 4 al 5 per cento dei redditi del lavoro potrebbe impedire un abbassamento del fondo di compensazione a circa 5 miliardi in 20 anni. Un tale aumento dei contributi sarebbe per contro piuttosto troppo limitato. Gli enti pubblici, se si mantiene l'attuale quota di copertura, dovrebbero fornire in media, per il prossimo ventennio, annualmente 174 milioni di più che nel sistema attuale.
- Adattamento automatico delle rendite al rincaro e al livello del reddito nazionale. Per illustrare questo problema ammettiamo, come modello dinamico, che l'indice delle quote continui dopo il 1971 ad aumentare del $3\frac{1}{2}$ per cento all'anno, di modo che esso sia di 600 punti nel 1991. Colle-

gando le rendite in conformità dell'indice con questo aumento, si arriverebbe ad esaurire completamente il fondo di compensazione e mancherebbero ancora 230 milioni di franchi nella media annua per i successivi venti anni. Per adottare un metodo sano di finanziamento, bisognerebbe fissare ad almeno il 6 per cento del salario il tasso dei contributi; solo così sarebbe possibile mantenere un fondo modesto.

b. Richiesta dell'Unione sindacale svizzera e del Partito socialista svizzero del 22 dicembre 1966. Questa richiesta vuol ottenere, principalmente, un aumento generale delle rendite del 40 per cento rispetto alla 6.a revisione, e cioè un aumento del 27,3 per cento rispetto alla situazione attuale ($1,1 \times 1,273 = 1,4$); essa è dunque un po' meno estesa che la proposta della Federazione svizzera dei sindacati cristiani (aumento di un terzo). Inoltre, essa propone espressamente un aumento dal 4 al 5 per cento del contributo riscosso sul reddito del lavoro.

Le conseguenze finanziarie di questa richiesta sono pure esposte nella tabella 1. Con le ipotesi di calcolo adottate, il finanziamento sarebbe dunque garantito fino alla fine del 1989, se si può contare con il menzionato aumento dei contributi e inoltre, se gli enti pubblici mantengono le quote di partecipazione fissate, malgrado l'aumento degli oneri. La Confederazione e i Cantoni dovrebbero quindi fornire insieme, nella media annua, durante il prossimo ventennio, circa 140 milioni in più. In queste condizioni, il fondo di compensazione aumenterebbe pure di un miliardo in 20 anni.

2. Trasformazione dell'AVS in un'assicurazione che garantisca i mezzi necessari d'esistenza

a. Postulato Vontobel del 15 marzo 1967. L'autore di questo postulato e tre confirmatari dello stesso appartengono al comitato apolitico «Vecchiaia assicurata», la richiesta del quale verrà discussa nel seguito. I due interventi divergono l'uno dall'altro solo per qualche particolare. Le questioni sollevate concernono:

- L'importo delle rendite. Si richiedono una rendita semplice di vecchiaia di un ordine di grandezza di almeno 3000 franchi annui e una rendita di vecchiaia per coniugi di franchi 4800; inoltre, è prevista una progressione delle rendite fino ad un reddito annuo medio di 28 000 franchi. Dato che la progressione è relativamente uguale all'attuale, si tratta, grosso modo, di un miglioramento delle rendite dell'80 per cento, cioè di importi molto più elevati che negli interventi menzionati nella cifra 1.
- Le prestazioni complementari. Anche i tassi di queste prestazioni dovrebbero essere aumentati in modo adeguato. Tuttavia, ci si può domandare se i minimi di rendita sopra indicati non basterebbero ad una esistenza modesta nella zona rurale. Per contro, i Cantoni, soprattutto quelli urbani, sarebbero liberi di concedere degli aiuti complementari

attinti dalle loro risorse senza essere obbligati ad osservare le prescrizioni federali. In questo modo il regime federale delle prestazioni complementari potrebbe essere persino interamente soppresso.

- Il passaggio alla rendita dinamica. È opportuno far riferimento a quanto esposto nella cifra 1, *a*. Anche qui bisognerebbe aumentare il tasso statico dei contributi menzionato nel seguito per poter assicurare il finanziamento delle rendite dinamiche.
- Le conseguenze finanziarie sono indicate nella tabella 1. Anche se il fondo di compensazione fosse interamente esaurito, bisognerebbe aumentare fino al 6,3 per cento il tasso statico del contributo, per garantire la copertura durante 20 anni. Tuttavia, questo suppone che gli enti pubblici si assumano fin dall'inizio un quarto delle spese, e con questo si arriverebbe almeno a raddoppiare i contributi attuali. Le entrate ottenute con il richiesto pagamento d'interessi sul fondo speciale della Confederazione per l'AVS (fondo del tabacco) non sarebbero sufficienti (nemmeno aggiunte alle entrate correnti provenienti dall'imposizione sul tabacco e sull'alcole) per coprire la parte della Confederazione all'AVS, e questo malgrado le risorse diventate disponibili in seguito all'abolizione eventuale delle prestazioni complementari (in cifra tonda 90 milioni annui). L'adattamento automatico delle rendite potrebbe essere coperto solo con un tasso di contributo di circa il 7,5 per cento, tenendo conto di un'evoluzione dinamica dei contributi. L'utilizzazione di tutte le riserve di contributi, domandata dall'autore del postulato, sarebbe così pienamente realizzata.

b. Richiesta del comitato apolitico «Vecchiaia assicurata» del 18 maggio 1967. Le spiegazioni sopra esposte in merito al postulato Vontobel valgono anche per questa richiesta. In questo caso però, i problemi del finanziamento sarebbero ancora più ardui, dato che le rendite minime avrebbero un importo più elevato (per esempio 3200 franchi invece di 3000 franchi per la rendita semplice di vecchiaia). Le conseguenze finanziarie sono indicate nella tabella 1.

c. Postulato Favre-Bulle del 20 dicembre 1967. Questo postulato venne presentato quando i lavori della commissione federale dell'AVS/AI erano già terminati. Il suo autore domanda che la rendita minima dell'AVS sia fissata al livello del minimo vitale determinante nel regime attuale delle prestazioni complementari, ciò che permetterebbe di sopprimere le prestazioni complementari vincolate alla clausola del bisogno. Questa proposta potrebbe essere realizzata con l'istituzione tanto di una rendita uniforme sufficientemente elevata, quanto di una rendita scalata con un minimo sufficientemente elevato; gli aspetti finanziari dell'ultima soluzione sarebbero uguali a quelli delle proposte esaminate ai punti *a* e *b*; il problema della rendita uniforme sarà studiato nella seconda parte del capitolo A, I.

d. Proposta Brunner del 18 gennaio 1968. Già da qualche anno il consigliere nazionale A. C. Brunner-Gyr difende l'idea che l'attuale struttura dell'AVS non è sociale e che, di conseguenza, è necessario modificare il metodo di calcolo delle rendite. Egli ha esposto i suoi concetti in diverse varianti che, nelle linee essenziali, erano note alla Commissione federale dell'AVS/AI.

Dapprima indicheremo i punti più importanti delle proposte Brunner. Ogni rendita dev'essere composta di due parti: un importo di base indipendente dai contributi, chiamato dall'autore «rendita di ripartizione» e una rendita individuale dipendente unicamente dai contributi. Questo metodo di calcolo non è nuovo; se ne era già parlato al momento della introduzione dell'AVS nel 1948 ed era stato allora respinto all'unanimità per dei motivi analoghi a quelli esposti qui di seguito. Dato che i periodi contributivi delle diverse generazioni di beneficiari variano tra 1 e 45 anni, l'importanza della rendita individuale rispetto all'importo di base andrà crescendo, di modo che gli effetti del metodo devono essere considerati secondo l'epoca in cui la rendita è concessa.

- Per quanto concerne le rendite erogate prima del 1969, il periodo contributivo medio sarebbe di circa 12 anni per i beneficiari ancora in vita; a questo periodo corrisponderebbe, per l'insieme del Paese, una rendita individuale media di vecchiaia di circa 400 franchi annui, che dovrebbe essere completata da una «rendita di ripartizione» di 3000 franchi. Dato che per queste generazioni un calcolo delle rendite secondo un nuovo metodo non dovrebbe più entrare in linea di conto, bisognerebbe prevedere un ordinamento globale nel quale le rendite potrebbero venir scalate (tuttavia, in un ambito ristretto), secondo il precedente reddito del lavoro, attorno all'importo forfettario medio di 3400 franchi. Visto che il consigliere nazionale Brunner vorrebbe così abolire le prestazioni complementari soggette a dei limiti di bisogno, le rendite semplici di vecchiaia correnti non dovrebbero essere inferiori a 3300 franchi.
- Per la generazione del 1904, che diventa beneficiaria di una rendita nel 1969, il calcolo della rendita di vecchiaia dovrebbe esser basato su di un periodo contributivo di 21 anni. La rendita semplice di vecchiaia sarebbe composta, nella media nazionale annua, di una rendita individuale di circa 600 franchi e di un importo di base di 3000 franchi. Anche qui dovrebbe restar garantita una rendita minima di 3300 franchi.
- Per le generazioni di beneficiari nati dopo il 1904, le proposte Brunner causerebbero per ogni anno supplementare di contributi una rendita individuale più elevata il cui importo sarebbe fortemente influenzato dall'evoluzione economica. Restando uguali i salari, la rendita individuale media raggiungerebbe 4000 franchi annui dopo 45 anni di contributi, e questo darebbe una rendita semplice di vecchiaia di, in totale, fr. 7000 nella media nazionale, rispetto a 4000 franchi secondo le nostre proposte

di revisione. Aumentando i salari, aumentano anche i contributi e, di conseguenza, pure le rendite individuali, ma sensibilmente non nella misura della evoluzione dei salari. Se, ad esempio, i salari in 20 anni aumentassero del 100 per cento, le rendite individuali aumenterebbero appena del 40 per cento. Da questo risulterebbe però un importante livellamento nello scalamento delle rendite secondo i salari e si arriverebbe quasi alla pensione popolare. Orbene, affinché la «rendita di ripartizione» possa conservare il proprio carattere di prestazione sufficiente anche in caso di aumento dei salari, è indispensabile che essa segua più o meno il livello di questi, dato che la rendita individuale ha sempre soltanto un ruolo secondario per i piccoli redditi, ancorchè i periodi contributivi siano abbastanza lunghi. Questa garanzia dei mezzi d'esistenza sufficienti ha come conseguenza che gli effetti finanziari, anche dandosi un aumento costante dei salari, non possono essere meno elevati rispetto ai medesimi che nei modelli di calcolo detti statici, dove i salari restano uguali.

Diamo nel seguito qualche indicazione su questi effetti finanziari, opponendo alla piena realizzazione delle proposte Brunner diverse possibilità di attenuazione.

- Se le proposte dovessero avere pieni effetti, l'evoluzione finanziaria sarebbe probabilmente la seguente. Nel 1969, le spese annue per l'AVS con le proposte Brunner sarebbero pari a quelle del nostro disegno di revisione, tenuto conto delle prestazioni complementari. Dato l'aumento costante delle rendite individuali, la realizzazione senza nessun emendamento delle proposte Brunner, già nel 1989 causerebbe delle spese supplementari di 1,2 miliardi di franchi, per arrivare più tardi a delle spese che supererebbero di almeno 5 miliardi le conseguenze delle nostre proposte, ciò che rappresenta il valore del 10 per cento dei salari. Tuttavia, sarebbe possibile, durante un primo periodo di finanziamento di 20 anni, coprire le spese con un contributo del 5,5 invece del 5 per cento, a condizione però che gli enti pubblici, alla fine del periodo, versino annualmente ancora 140 milioni supplementari e che vengano prelevati dal fondo circa 3 miliardi.
- Per attenuare queste importanti conseguenze finanziarie, il consigliere nazionale Brunner prevede diverse possibilità. Se, per calcolare le rendite individuali si tien conto soltanto di una parte dei contributi (computo della metà dei contributi e questo solo fino ad un importo massimo), gli effetti finanziari potranno essere sensibilmente ridotti, ma sarebbero ancora superiori a quelli delle nostre proposte. Probabilmente sarebbe pressochè impossibile tener conto solo della metà dei contributi, in particolare per le persone di condizione indipendente che pagano il contributo senza l'aiuto di un datore di lavoro. Il consigliere nazionale Brunner prevede, come altra possibilità di attenuazione, uno speciale metodo di calcolo della «rendita di ripartizione». Egli parte dal principio che gli

effetti finanziari delle sue proposte non devono sorpassare gli effetti delle nostre. Ogni anno sarebbe dapprima coperto l'importo di tutte le rendite individuali. In seguito, le rimanenti risorse sarebbero ripartite quali «rendite di ripartizione» in modo uguale tra tutti i beneficiari. Sennonchè, i risultati di un siffatto metodo di calcolo possono avere delle conseguenze difficilmente ammissibili dall'aspetto della politica sociale. Se il livello dei salari è stabile, è facile provare che, in ragione del forte aumento dei futuri effettivi degli assegnatari di rendite, l'importo delle risorse non assorbito dalle rendite individuali — che pure aumentano — con il tempo non sarà più sufficiente per coprire la «rendita di ripartizione» di 3000 franchi garantita all'inizio, la quale dovrebbe dunque essere ridotta. Solo se il livello generale dei salari aumenta in modo importante e duraturo, sarebbe possibile elevare questa «rendita di ripartizione», ma non si potrebbe raggiungere l'importo necessario per garantire dei mezzi d'esistenza sufficienti.

Nelle indicazioni sopra esposte sono già contenute alcune critiche. Vogliamo però ancora procedere ad una valutazione completa delle proposte.

- È difficile aderire alle proposte Brunner, quando queste vengono considerate dall'aspetto dei bisogni sociali. Molte persone che hanno dei piccoli redditi dispongono di un guadagno in natura; la rendita minima dell'AVS rappresenta spesso fino al 100% di quanto esse ricavano in contanti dal loro lavoro. Se venissero realizzate le proposte Brunner, esse potrebbero ricavare il 150% o di più ancora del loro precedente reddito in contanti, ciò che sarebbe difficilmente comprensibile dal profilo sociale. Se queste persone hanno veramente bisogno di mezzi d'esistenza più elevati, esse hanno diritto alle prestazioni complementari che, secondo le nostre proposte, garantiscono un minimo vitale di 3900 franchi l'anno per le persone sole e di 6240 franchi per i coniugi. La realizzazione delle proposte Brunner avrebbe delle conseguenze sfavorevoli per queste persone.
- Le proposte Brunner rendono impossibile — e il loro autore non lo ignora — un aumento del 25 per cento di tutte le rendite attualmente correnti. Se il contributo è pure aumentato del 25 per cento, sarebbe infatti difficile far capire alle classi di reddito medio che, conformemente alle proposte Brunner, le loro rendite sarebbero aumentate soltanto in una misura molto inferiore. A questo proposito non bisogna dimenticare che i contribuenti con un reddito superiore a 12 000 franchi annui forniscono da soli l'80 per cento della somma dei contributi; orbene, le proposte Brunner avrebbero delle conseguenze sfavorevoli proprio per queste classi di persone.
- Al momento della 6.a revisione dell'AVS, il Parlamento ha abolito le rendite parziali condizionate dalla generazione e ha così messo intenzionalmente sul medesimo piano, per quanto concerne le rendite, tutte le generazioni di beneficiari. Esso ha così interamente tenuto conto dei

servizi che hanno reso alla comunità le generazioni anziane prima dell'introduzione dell'AVS, che sostituiscono gli anni di contributi mancanti. Da questa decisione deriva, per tutti i redditi e per tutte le generazioni, la medesima rendita individuale uguale al 15 per cento del salario e, come si può facilmente dimostrare, esattamente la medesima componente sociale di 1500 franchi che figura d'altronde come importo fisso nella formula di rendita da noi proposta. Una volta poste tutte le generazioni sul medesimo piano, basta trovare un'equa chiave di ripartizione per le diverse classi di reddito. La formula di rendita da noi proposta fornisce una chiave siffatta e ha delle ripercussioni sociali ben equilibrate; questo sarà dimostrato nel seguito, a proposito della solidarietà nella seconda parte, al capitolo A II.

- Per il semplice cittadino, il modo di calcolo delle rendite sarebbe molto meno chiaro qualora venisse applicato il disegno Brunner invece del nostro qui appresso formulato, il quale permette di determinare la rendita probabile senza complicazioni e sulla base dei salari correnti; per contro, in particolare, è difficile stabilire anticipatamente l'importo della rendita individuale, dipendente dalle eventualità dell'evoluzione dei salari. Inoltre, le nostre proposte permettono ad ogni beneficiario di conoscere i metodi che determinano l'adattamento delle rendite all'evoluzione dei salari e dei prezzi, mentre questo difficilmente potrebbe essere affermato anche per le proposte Brunner.

Le difficoltà del finanziamento dell'AVS risultano da due cause di aumento delle spese con il tempo: l'invecchiamento e l'adattamento delle rendite all'evoluzione economica. I metodi di finanziamento esposti nel seguito permettono di risolvere questi due problemi in una certa misura. Per contro, tali difficoltà sarebbero quasi insuperabili se, conformemente alle proposte del signor Brunner, alle due prime si aggiungesse una terza causa di aumento delle spese, semplicemente dovuta al fatto che l'importo della rendita è strettamente legato al periodo contributivo delle generazioni. Per finire, vogliamo ancora osservare che se venissero realizzate le proposte del consigliere nazionale Brunner, le rendite «pro rata» dei lavoratori stranieri risulterebbero troppo elevate rispetto ai contributi da loro versati, di modo che l'equilibrio finanziario dell'AVS verrebbe pericolosamente compromesso.

Visto quanto precede, dubitiamo che sia concepibile una realizzazione delle proposte Brunner; essa avrebbe troppe conseguenze fondamentali e finanziarie insostenibili. Per contro, non possiamo negare che le proposte in questione hanno avuto il merito di provocare un riesame approfondito dei principi strutturali dell'AVS. Questo riesame dovrebbe aver ancora una volta dimostrato che la soluzione adottata dal popolo svizzero per l'AVS nel 1948, dall'aspetto della politica sociale, poggia su solide basi.

3. Confronto dei diversi interventi

La valutazione dei diversi interventi viene facilitata se si riassumono i loro effetti finanziari. La tabella 1, cui a più riprese abbiamo già fatto riferimento, permette di confrontare non soltanto gli importi in franchi delle spese annue, bensì anche le percentuali che gli oneri rappresenterebbero rispetto ai redditi. Queste percentuali comprendono tanto i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, quanto i contributi degli enti pubblici ed esprimono di conseguenza l'importanza economica dell'AVS. Confrontando queste cifre con quelle risultanti dalle nostre proposte, non bisogna dimenticare che vengono qui considerati soltanto gli aumenti delle rendite e non anche gli altri oggetti della revisione, come ad esempio l'introduzione di assegni per grandi invalidi.

Comparazione delle spese annue

Condizioni statiche

Periodi	Disciplina- mento vigente	Iniziativa popolare CSC	Richiesta USS+PSS	Postulato Vontobel	Richiesta «Vecchiaia assicurata»	Proposta Brunner
Spese annue in mio fr.						
1969	2092	2789	2663	3766	4184	2851
1989	3201	4268	4074	5762	6402	5496
SS ¹	5597	7463	7123	10075	11194	13085
Spese annue in % del reddito complessivo del lavoro (quote di ripartizione)						
1969	4,9	6,6	6,3	8,9	9,9	6,7
1989	6,3	8,4	8,0	11,3	12,5	10,8
SS ¹	9,5	12,6	12,0	17,0	18,9	22,0
¹ Stato stazionario.						

B. SITUAZIONE FINANZIARIA INIZIALE

Di questo e del seguente capitolo recanti delle descrizioni e delle considerazioni strettamente tecniche, ci limitiamo a dare l'articolazione in sezioni e paragrafi. Essa si presenta come segue:

I. Basi di calcolo

1. Demografiche
2. Economiche

II. Risultati delle valutazioni

III. Valutazione della situazione finanziaria di base

C. CONSIDERAZIONI DI PRINCIPIO

In questo capitolo le considerazioni di principio sono esposte nelle seguenti suddivisioni generali:

- I. Concetto generale secondo il principio detto dei tre pilastri
 1. Principio
 2. «Secondo pilastro»
- II. Livello delle prestazioni AVS
 1. Indice delle prestazioni AVS
 2. Risorse disponibili

Parte seconda

Estensione delle prestazioni

Anche questa seconda parte, sul miglioramento delle prestazioni, consta, come la successiva parte terza, di un esposto molto analitico e specialistico. Ci limitiamo pertanto a trarne l'articolazione in capitoli e paragrafi. Essa si presenta come segue:

A. RENDITE AVS E RENDITE AI

- I. Rendita uniforme o rendita scalata
 1. Importo della rendita uniforme
 2. Conseguenze finanziarie della rendita uniforme
 3. Conseguenze amministrative
 4. Considerazioni di principio
- II. Formula delle nuove rendite
 1. Generalità
 2. Rivalutazione dei vecchi redditi
 3. Aspetto sociale
- III. Aumento uniforme delle vecchie rendite
- IV. Rendite straordinarie

B. PRESTAZIONI COMPLEMENTARI

- I. Esperienze del passato e del presente
- II. Aumento del limite di reddito
- III. Reddito determinante
- IV. Mezzi ausiliari per i beneficiari di rendite di vecchiaia

C. L'ADATTAMENTO DELLE RENDITE ALL'EVOLUZIONE DEI PREZZI E DEI REDDITI

- I. Aspetti economici
- II. Parere della Commissione federale dell'AVS/AI
 - 1. Automatismo o adattamenti periodici
 - 2. Problema delle rendite, vecchie e nuove
- III. Nuovo ordinamento dell'adattamento delle rendite
 - 1. Considerazioni di principio
 - 2. Ordinamento proposto

D. NUOVE PRESTAZIONI

- I. Proroga volontaria delle rendite di vecchiaia
- II. Assegni per grandi invalidi a favore di assegnatari di rendite di vecchiaia
- III. Prestazioni assistenziali a favore di Svizzeri residenti all'estero

E. DOMANDE DI REVISIONE RESPINTE O DIFFERITE

- I. Domande respinte
- II. Domande differite

Parte terza

Problemi del finanziamento

La terza parte, sui problemi del finanziamento, è così suddivisa:

A. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE GLOBALI DELLA REVISIONE

- I. Preventivo annuo
- II. Preventivi medi 1969-1989
- III. Effetti della revisione

B. CONTRIBUTI DEGLI ASSICURATI E DEI DATORI DI LAVORO

- I. Tasso dei contributi
 - 1. Salariati e datori di lavoro

2. Persone di condizione indipendente e salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo di pagare dei contributi
 3. Persone senza attività lucrativa
- II. Problema di una limitazione generale della solidarietà

C. CONTRIBUTI DEGLI ENTI PUBBLICI

- I. Obblighi globali dei poteri pubblici
- II. Contributi della Confederazione
- III. Contributi dei Cantoni

D. IL FONDO DI COMPENSAZIONE

- I. Funzioni del fondo di compensazione
- II. Introduzione di un limite inferiore

E. IL FONDO SPECIALE DELLA CONFEDERAZIONE DEVE PRODURRE INTERESSI?

- I. Generalità
- II. Base giuridica del fondo speciale e pratica fin qui applicata
- III. I pareri di diritto Bäumlin e Probst
- IV. Situazione chiara in futuro grazie ad una modificazione dell'art. 111 LAVS

Parte quarta ¹

Rapporto concernente l'iniziativa popolare per un nuovo miglioramento dell'AVSI

A. L'INIZIATIVA

L'iniziativa popolare per un nuovo miglioramento dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità, depositata il 25 agosto 1966 dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani e sostenuta da 169 339 firme valide, afferma quanto segue:

¹ Con questa parte riprendiamo la traduzione integrale del testo, che continuiamo anche nella parte quinta dedicata a commentare partitamente il disegno di legge.

«L'articolo 34 *quater* della Costituzione federale è completato con i seguenti capoversi 8 e 9:

Le rendite dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e contro l'invalidità sono elevate annualmente nella misura del rincaro e dell'aumento del reddito sociale reale.

La Confederazione istituirà in via legislativa l'obbligo dei datori di lavoro di assicurare adeguatamente i loro lavoratori, a complemento dell'assicurazione generale per la vecchiaia e per i superstiti e contro l'invalidità, tenendo conto dei seguenti principi: -

- a. i premi assicurativi sono pagati almeno per metà dal datore di lavoro;
- b. ai lavoratori è conferito un diritto d'intervenzione;
- c. nel caso di scioglimento del rapporto di lavoro, è garantito al lavoratore il diritto assicurativo acquisito.

II

Le rendite dell'AVS e dell'AI stabilite in via legislativa conformemente all'art. 34 *quater* della Costituzione federale sono elevate di un terzo, in media, dal 1° gennaio dell'anno successivo all'accettazione della proposta modificazione costituzionale».

Secondo l'articolo 27 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, l'Assemblea federale deve prendere una decisione su questa iniziativa entro il 25 agosto 1969. Il termine che vi è imposto dall'articolo 29 della legge menzionata per la presentazione del rapporto è rispettato.

B. PARERE

I. Generalità

L'iniziativa ha tre scopi che devono essere raggiunti tramite una modificazione costituzionale:

1. L'aumento annuo delle rendite AVS e delle rendite AI nella misura del rincaro e dell'accrescimento del reddito nazionale reale (art. 34 *quater*, cpv. 8);
2. L'istituzione per le imprese dell'obbligo di creare, secondo dei principi definiti, un'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità (art. 34 *quater*, cpv. 9);
3. L'aumento delle rendite AVS ed AI di un terzo in media a contare dal 1° gennaio dell'anno successivo all'accettazione della revisione costituzionale (disposizione transitoria).

Esporremo dapprima il nostro parere sulla validità dell'iniziativa, poi sul suo contenuto.

II. La validità dell'iniziativa

Secondo l'articolo 121, capoverso 3, della Costituzione federale, una iniziativa popolare per una revisione parziale della Costituzione non può avere più di un oggetto. Questa norma vuol proteggere la libertà di decisione del cittadino, il quale non deve essere costretto ad emettere una sola decisione di accettazione o di rifiuto su due oggetti che non hanno un intimo rapporto.

Il principio dell'unità della materia è senz'altro rispettato per quanto concerne le due proposte dell'indicizzazione e di un aumento generale delle rendite AVS ed AI. Per contro, possiamo nutrire qualche dubbio che questo sia il caso anche per la proposta d'istituire un obbligo per le imprese di creare un'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità. Infatti, questa richiesta non è posta sullo stesso piano delle due precedenti. Essa non ha per oggetto il miglioramento dell'AVS e dell'AI concepite come due assicurazioni estese a tutta la popolazione e regolate da norme di diritto pubblico; il suo scopo è una protezione speciale garantita al lavoratore soprattutto grazie ad una modificazione delle regole del diritto del lavoro. Dobbiamo quindi seriamente chiederci se sia opportuno costringere il cittadino a scegliere tra queste due soluzioni: accettare il miglioramento dell'assicurazione sociale e il nuovo ordinamento della previdenza d'impresa oppure rifiutarli ambedue. Sennonchè, nel messaggio del 16 settembre 1963 relativo alla 6.a revisione dell'AVS abbiamo definito il principio dei tre pilastri, sui quali sono basate nel nostro paese le misure di protezione contro le conseguenze economiche della vecchiaia, della morte e dell'invalidità, sottolineando così l'interdipendenza esistente tra l'assicurazione sociale e la previdenza d'impresa. Considerato questo stretto rapporto tra l'AVS e l'AI pubbliche e l'assicurazione aziendale per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità (rapporto risultante pure dal fatto che bisognerebbe esaminare la creazione di una assicurazione sociale complementare qualora si rendesse obbligatoria la previdenza d'impresa (cfr. la cifra III), possiamo ammettere l'unità dello scopo delle tre proposte contenute nell'iniziativa popolare. Per i motivi esposti, e soprattutto a causa della prassi abituale delle autorità federali, arriviamo alla conclusione che, nel caso in esame, non possiamo avere dei dubbi sull'unità della materia.

III. Il contenuto dell'iniziativa

La revisione della legge che vi presentiamo oppone alle due proposte di modificazione dell'AVS e dell'AI contenute nell'iniziativa (indicizzazione delle rendite ed aumento generale) una soluzione meglio adeguata alle possibilità finanziarie e tecniche dell'assicurazione. D'altronde, l'aumento generale delle rendite richiesto nell'iniziativa non è molto più elevato di quello

da noi proposto. Per quanto concerne l'indicizzazione, il nostro disegno, pur escludendo l'automatismo, garantisce l'adattamento periodico di tutte le rendite ai prezzi e, in ogni caso, delle nuove rendite all'evoluzione dei redditi.

Soltanto la questione dell'istituzione obbligatoria di un'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità nell'ambito dell'impresa non è stata esaminata nel nostro disegno. I motivi sono i seguenti: un obbligo di questo genere non s'impone nel momento attuale; d'altronde la sua realizzazione sarebbe estremamente difficile tanto sul piano giuridico quanto su quello pratico. Nel nostro messaggio del 25 agosto 1967 concernente la revisione dei titoli decimo e decimo *bis* del Codice delle obbligazioni, abbiamo criticato una soluzione che obblighi il padrone, tramite una norma del diritto del lavoro, a prendere delle misure di previdenza a favore del personale. In questo testo abbiamo preferito sancire il principio della natura non obbligatoria di questa previdenza, cercando però, nel contempo di stimolare in altro modo l'interesse del datore di lavoro per la previdenza aziendale: così ad esempio l'indennità di buonuscita che il datore di lavoro è obbligato a versare quando cessano dei lunghi rapporti di servizio (proposta come innovazione) sarà soppressa se un istituto di previdenza a favore del personale dovesse in futuro versare delle prestazioni che non siano state finanziate con i contributi del lavoratore. Inoltre, la protezione del lavoratore in materia di previdenza dovrà essere consolidata con diverse misure.

È vero che anche in materia di assicurazioni sociali si potrebbe concepire un ordinamento consistente nell'unione dell'assicurazione aziendale per la vecchiaia e i superstiti e per l'invalidità con un'assicurazione complementare dello Stato; si potrebbe ad esempio prevedere che il datore di lavoro è obbligato a versare dei contributi a questa assicurazione, quando non può provare l'esistenza di un'equivalente previdenza d'impresa. Ricordiamo a questo proposito il postulato Weber Max concernente l'assicurazione completa. In Inghilterra (per le rendite scalate) e in alcuni stati nordici sono state adottate delle soluzioni analoghe. In Svizzera, un sistema complementare di questo genere potrebbe entrare in linea di conto solo se dovesse dimostrarsi insufficiente la previdenza d'impresa, cioè il secondo pilastro del problema della previdenza, secondo la concezione svizzera. Ora, i risultati della statistica delle casse pensioni 1966 indicano che la previdenza a favore del personale si è sviluppata in modo soddisfacente in questi ultimi anni; possiamo dunque considerare garantito lo sviluppo ulteriore della previdenza d'impresa su base spontanea. Date queste circostanze, nel momento attuale, intervenire a rendere la previdenza d'impresa obbligatoria sarebbe inopportuno.

Ci uniamo dunque alle conclusioni della commissione federale dell'AVS/AI affermando che il nostro disegno per una 7.a revisione dell'AVS rappresenta un controprogetto equilibrato rispetto alle proposte di miglioramento dell'AVS e dell'AI contenute nell'iniziativa, e che, nel momento at-

tuale, non è necessaria l'introduzione della AVS e dell'AI d'impresa obbligatoria richiesta nell'iniziativa. Proponiamo dunque che l'iniziativa della Federazione svizzera dei sindacati cristiani del 25 agosto 1966 sia sottoposta, qualora non venga ritirata, alla votazione popolare senza controprogetto, raccomandando di respingerla. Rinviamo alle spiegazioni esposte nella quinta parte al capitolo IX per quanto concerne gli eventuali effetti dell'iniziativa sull'entrata in vigore del presente disegno di legge.

Parte quinta

Schiarimenti sulle disposizioni del disegno di legge

Alla sezione I (Modificazioni della LAVS)

Art. 2, cpv. 1 e 4

Una delle due modificazioni della norma sull'assicurazione facoltativa degli Svizzeri residenti all'estero è di natura redazionale, l'altra abolisce una stretta normativa in materia d'adesione. Nel capoverso 1 è stata abolita la disposizione transitoria che al momento dell'entrata in vigore dell'AI diede agli svizzeri dimoranti all'estero una nuova possibilità di domandare l'iscrizione facoltativa nel termine di un anno e che ora non è più attuale. Il capoverso 2 prevede per le donne separate dal marito la possibilità di aderire individualmente all'assicurazione. Secondo l'ordinamento vigente, in via di principio, la donna separata poteva assicurarsi facoltativamente solo con il marito, e questo creava delle situazioni incresciose, specialmente quando la separazione durava da molto tempo e il marito non si preoccupava dell'assicurazione facoltativa. Di conseguenza, la donna separata da più di un anno e la donna divorziata devono avere la facoltà di assicurarsi individualmente.

Art. 5, cpv. 1

Per il salariato l'aumento dei contributi, motivato nella parte terza al capitolo B I, significa che il suo contributo AVS è portato dal 2 al 2,5 per cento del salario determinante.

Art. 6 e 8

I contributi dei salariati i cui datori di lavoro non sono tenuti a pagare dei contributi e quelli delle persone di condizione indipendente sono aumentati dal 4 al 5 per cento. Contemporaneamente, il limite della tavola regressiva dei contributi passa da 12 000 a 16 000 franchi, per le ragioni esposte nella terza parte al capitolo B I, 2. La tavola stessa, come finora, sarà stabilita nel regolamento d'esecuzione.

Il contributo minimo, stabilito nell'articolo 8, capoverso 2, che fin dal 1948 era di 12 franchi annui, viene considerevolmente aumentato ed è portato a 40 franchi. In questo modo si tien conto dell'evoluzione generale dei redditi e dell'aumento delle prestazioni AVS.

Art. 10

Il contributo minimo delle persone senza attività lucrativa corrisponde a quello delle persone di condizione indipendente e di conseguenza deve pure essere aumentato da 12 a 40 franchi. D'altra parte, l'importo massimo, che fin dal 1948 era di 600 franchi, sarà elevato a franchi 2000. Ci riferiamo in proposito a quanto esposto nella parte terza, al capitolo B I, 3. Le altre regole concernenti l'obbligo di pagare dei contributi e il calcolo dei contributi delle persone senza attività lucrativa non sono modificate.

Art. 11

La riduzione e il condono dei contributi delle persone non attive e delle persone di condizione indipendente restano vincolati alla nozione di contributo minimo. Infatti, i contributi non possono essere ridotti al disotto del minimo e, d'altra parte, solo il contributo minimo può essere condonato e pagato dal Cantone di domicilio. Anche l'importo del contributo minimo deve dunque essere aumentato. Per il resto, l'ordinamento non è modificato.

Art. 13

Il contributo del datore di lavoro, come quello del salariato, da 2 diventa 2,5 per cento del salario determinante.

Art. 17

Dato che in futuro i contributi non saranno più iscritti nei conti individuali, il nuovo ordinamento non deve essere contenuto nel capitolo sulla riscossione dei contributi, bensì in quello concernente le rendite ordinarie, all'articolo 30 *ter*. Di conseguenza, l'articolo 17 è abrogato.

Art. 18, cpv. 3

Gli stranieri originari di Stati che non hanno conchiuso una convenzione con la Svizzera in materia di sicurezza sociale, come pure gli apolidi, hanno diritto al rimborso dei contributi personali AVS, se non sono realizzate le condizioni richieste per la concessione di una rendita. Questo principio non è modificato. Sin qui, il Consiglio federale era però autorizzato soltanto a stabilire le condizioni del rimborso. Dato che ora nei conti individuali degli assicurati, invece dei contributi, saranno iscritti gli importi arrotondati dei redditi, in futuro i contributi personali potranno essere determinati in base ai conti soltanto in modo approssimativo. Per questo motivo, il Con-

siglio federale deve essere autorizzato ad emanare delle disposizioni anche sull'importo dei rimborsi, affinché questi possano ancora essere determinati in base ai conti individuali.

Art. 20, cpv. 2

Nella norma concernente la compensazione di prestazioni AVS con dei crediti derivanti da altri settori delle assicurazioni sociali dev'essere colmata una lacuna: in avvenire anche i crediti per restituzione di prestazioni complementari all'AVS e all'AI potranno essere compensati con delle rendite AVS.

Art. 30

Finora, l'importo della rendita di un assicurato dipendeva dal contributo annuo medio, il quale, se si trattava di contributi relativi al periodo precedente al 1° gennaio 1965, era rivalutato di un terzo e migliorato grazie all'abolizione di un numero limitato di anni a contributi bassi. L'aumento del contributo AVS causa necessariamente una modificazione dell'attuale base di calcolo, poichè non è possibile sommare dei contributi di tasso differente. Per questo motivo in futuro non verrà più preso come base il contributo annuo medio, bensì il reddito annuo medio calcolato per il periodo corrispondente. Verranno convertiti in reddito di un'attività lucrativa non soltanto i contributi finora versati, bensì anche i contributi delle persone senza attività lucrativa (cpv. 3). Inoltre, il reddito annuo medio sarà rivalutato senza limiti di tempo, con un'aliquota di rivalutazione di due terzi, secondo le spiegazioni date nella parte seconda al capitolo A II, 2 (cpv. 4). Tuttavia, spetterà al Consiglio federale diminuire in modo equo l'aliquota di rivalutazione per gli assicurati che hanno un periodo contributivo incompleto e, ad ogni adattamento delle rendite, far esaminare anche l'aliquota di rivalutazione dei redditi (art. 43 *ter*, cpv. 1). La generosa regola applicata alla rivalutazione permette di rinunciare alla soppressione degli anni peggiori (parte seconda, A II, 2c), che si è rivelata molto complicata sul piano amministrativo. D'altronde, il Consiglio federale dovrà stabilire delle regole concernenti il modo di arrotondare le somme, le quali dovranno permettere d'iscrivere ogni volta solo l'un per cento dei salari sui conti individuali (cpv. 5).

Art. 30 bis

A parte qualche modificazione redazionale, questa disposizione corrisponde al precedente articolo 30, capoverso 6.

Art. 30 ter

Data la modificazione della base di calcolo, il conto dei contributi, così come finora previsto nell'articolo 17 della legge sull'AVS, dev'essere sostituito da un conto individuale sul quale saranno annodate le indicazioni ne-

cessarie al calcolo delle rendite (reddito dell'attività lucrativa e periodo contributivo). In pratica, la tenuta di questi conti sarà poco diversa da quella dei conti attuali.

Art. 31, 32 e 33

La sostituzione del contributo annuo medio con il reddito annuo medio rende necessario un rifacimento redazionale di queste tre norme.

Art. 34

Questa disposizione riproduce la nuova formula della rendita semplice ordinaria di vecchiaia, commentata nella seconda parte al capitolo A II, 1; per i motivi esposti, la legge non stabilisce più l'importo annuo, bensì l'importo mensile della rendita.

Art. 39

Questo articolo regola in modo generale la proroga della rendita di vecchiaia secondo i principi esposti nella parte seconda, al capitolo D I. Il periodo di proroga varia tra 1 e 5 anni, ma l'assicurato ha la facoltà di revocare il rinvio da un mese all'altro. Si capirà facilmente che un diritto ad una rendita straordinaria non può sorgere nel periodo precitato. La proroga causa un miglioramento della rendita che, in linea generale, corrisponde al controvalore attuariale delle prestazioni non riscosse. Bisognerà precisare nel regolamento d'esecuzione i particolari della forma e degli effetti della proroga e soprattutto stabilire esattamente le aliquote d'aumento.

Art. 42, cpv. 1, 2 e 3

Il capoverso 1 aumenta i limiti di reddito applicabili alle rendite straordinarie nella proporzione indicata nella parte seconda, al paragrafo A IV. Il capoverso 2 corrisponde al vecchio articolo 43 *bis*. Il capoverso 3 riunisce i poteri conferiti al Consiglio federale per emanare delle disposizioni in materia di calcolo, che precedentemente erano contenuti nei capoversi 2 e 3.

Art. 43, cpv. 2

La modificazione concerne solo la redazione del testo.

Art. 43 bis

Nella seconda parte, al capitolo D II abbiamo esposto per quali motivi e in quale misura dovranno essere concessi in futuro ai beneficiari delle rendite di vecchiaia degli assegni per grandi invalidi. La presente norma enuncia i principi che vennero illustrati in modo particolareggiato nel passaggio citato.

Secondo il capoverso 1, gli uomini e le donne che ricevono una rendita di vecchiaia e che presentano una grande invalidità di grado elevato, hanno diritto ad un assegno per grandi invalidi. Tale assegno spetta pure alle donne sposate colpite da una grande invalidità di grado elevato che fruiscono di una rendita di vecchiaia per coniugi. Il capoverso 2 regola la nascita del diritto. L'assegno per grandi invalidi è versato soltanto quando la grande invalidità di grado elevato dura da 360 giorni. Secondo il capoverso 3, come la prestazione di ugual natura dell'AI, anche questo assegno corrisponde al minimo della rendita semplice ordinaria di vecchiaia ed ammonta cioè a franchi 175 mensili. Tuttavia, nell'AI gli assegni per grandi invalidi non sono versati soltanto in caso di grande invalidità di grado elevato, bensì anche per l'invalidità di grado medio e leggero; inoltre, la durata dell'invalidità di 360 giorni non è una condizione assoluta. Affinchè i beneficiari degli assegni per grandi invalidi della AI non subiscano una riduzione delle prestazioni dopo aver raggiunto il limite d'età, il capoverso 4 dispone la garanzia dei diritti acquisiti a spese dell'AVS. L'invalidità verrà valutata facendo ricorso alla pratica in materia di AI e agli organi di questa assicurazione. Il capoverso 5 autorizza il Consiglio federale ad emanare delle prescrizioni complementari in merito.

Art. 43 ter

Questa disposizione contiene il nuovo ordinamento concernente l'adattamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei redditi; esposto in modo particolareggiato nella parte seconda, capitolo C III. Il capoverso 1 regola la procedura per l'adattamento delle rendite ai prezzi, che in principio deve essere applicata ogni tre anni o ad ogni aumento dell'8 per cento dell'indice dei prezzi. Spetta alla commissione federale dell'AVS/AI esaminare la situazione finanziaria dell'assicurazione e il rapporto tra le rendite e i prezzi; in seguito, il Consiglio federale, se necessario, presenterà alle Camere federali un disegno di revisione delle disposizioni sulle rendite, allo scopo di tutelare il potere di acquisto di queste. Il capoverso 2 regola in modo analogo la procedura in materia d'adattamento delle rendite all'evoluzione dei redditi, che di norma va effettuata una volta su due, in relazione con l'altra procedura e che serve soprattutto ad assicurare alle nuove rendite un rapporto fisso con i redditi.

Art. 44, cpv. 2

L'introduzione degli assegni per grandi invalidi rende necessaria una piccola modificazione di questo articolo.

Art. 46

Il principio secondo cui le rendite AVS arretrate possono essere reclamate durante 5 anni è recepito sostanzialmente (cpv. 1), ma subisce una

limitazione per quanto concerne gli assegni per grandi invalidi. Dato che è impossibile determinare in modo esatto il grado della grande invalidità per un periodo trascorso, dev'essere previsto un pagamento posticipato per al massimo 12 mesi (cpv. 2), come per le prestazioni corrispondenti dell'AI. Il capoverso 3^o autorizza il Consiglio federale a limitare o ad escludere il pagamento di rendite arretrate per le quali vale la proroga ai sensi dell'articolo 39. Questa misura impedisce ai beneficiari di reclamare a piacimento il pagamento dell'arretrato o della rendita prorogata durante il periodo di rinvio.

Art. 48

Allo scopo di escludere completamente le possibilità di sovrassicurazione, la legge sull'AVS e quella sull'AI prevedono la riduzione delle pensioni per infortunio professionale dell'Istituto nazionale e delle pensioni dell'Assicurazione militare in caso di cumulo con delle rendite AVS o AI. Il regolamento nelle due leggi è però diverso tanto nella forma quanto nella sostanza; questo causa delle difficoltà pratiche ed ostacola la coordinazione tra le diverse assicurazioni. Di conseguenza, il presente articolo è adattato all'articolo 45 della legge sull'AI, di modo che è pure eliminata una differenza di principio. Nel campo dell'AVS — contrariamente a quello dell'AI — sono state tollerate delle rendite che insieme sorpassavano di meno di un sesto il reddito annuo determinante. Questa tolleranza deve ora scomparire. Tuttavia tramite una modificazione adeguata delle disposizioni d'esecuzione e specialmente grazie all'adattamento dei redditi limite all'evoluzione dei redditi, si farà in modo che una riduzione intervenga soltanto nei casi dove esiste manifestamente una sovrassicurazione.

Art. 51, cpv. 1

La modificazione è richiesta dall'aumento dei contributi.

Art. 55, cpv. 3

Le associazioni che costituiscono delle casse di compensazione devono prestare garanzia per il risarcimento di eventuali danni. In linea di principio, questa garanzia dev'essere prestata per un dodicesimo della somma dei contributi ed è limitata ad un importo preciso. Dato che le garanzie non corrispondono già più completamente alla situazione attuale e considerato inoltre che le entrate di contributi delle casse di compensazione subiranno un sensibile aumento a causa dell'elevazione del tasso dei contributi, è necessario portare l'importo minimo di 100 000 franchi a 200 000 e quello massimo di 250 000 franchi a un milione.

Art. 73, cpv. 2

La modificazione proposta è di ordine redazionale. Una formula generale sostituisce il rinvio ad una serie di articoli della legge, che in parte non è più esatto.

Art. 92

Per i motivi esposti nella seconda parte al capitolo D III, gli svizzeri bisognosi all'estero, assicurati facoltativamente, ma che non ricevono una rendita dell'AVS nè un assegno per grandi invalidi — come può capitare temporaneamente alle donne sposate senza un'attività lucrativa — dovranno d'ora in poi poter beneficiare di prestazioni assistenziali. D'altronde, queste sono già previste nell'AI e il presente regolamento praticamente corrisponde a quello dell'articolo 76 di questa legge.

Art. 102, cpv. 2

L'ordinamento concernente l'adattamento delle rendite sarà contenuto nell'articolo 43 *ter*. La presente disposizione deve dunque essere abrogata.

Art. 103, cpv. 1

In linea di principio, la disposizione sui contributi degli enti pubblici resta invariata. Di nuovo c'è soltanto che questi contributi sono stabiliti per dei periodi di tre anni, e non più in modo uniforme, bensì anno per anno. Di conseguenza, la determinazione dei contributi ha luogo con il ritmo dell'adattamento delle rendite.

Art. 107, cpv. 3

Le ragioni che hanno motivato la determinazione di un minimo per il Fondo di compensazione dell'AVS sono state esposte nella parte terza, al capitolo D II. La presente disposizione espone i criteri di delimitazione ivi stabiliti.

Art. 111

Per i motivi esposti nella parte terza al capitolo E IV, questo articolo prevede espressamente che il fondo speciale della Confederazione per l'AVS, alimentato dalle entrate provenienti dall'imposizione sul tabacco e sulle bevande distillate, non produrrà interessi.

Alla sezione II (modificazioni redazionali) .

Questa sezione raggruppa le modificazioni redazionali della legge sull'AVS, dovute in modo particolare all'introduzione di nuove nozioni o a cambiamenti di ordine sistematico.

Alla sezione III (disposizioni transitorie della legge sull'AVS)

In via di massima, le nuove disposizioni sulle rendite ordinarie dell'AVS sono applicabili solo alle rendite che matureranno dopo l'entrata in vigore

della presente legge; per determinare il reddito annuo medio bisognerà convertire in reddito i contributi finora iscritti nei conti individuali dei contributi (lettera a).

Come abbiamo indicato nella seconda parte al capitolo A III, le rendite correnti nel momento dell'entrata in vigore saranno aumentate del 25 per cento, ma in ogni caso almeno fino ai nuovi minimi. Una conversione di queste rendite secondo la nuova formula per le rendite è prevista solo per il caso in cui venissero successivamente a cambiare le basi di calcolo, cioè ad esempio quando una rendita semplice di vecchiaia fosse sostituita da una rendita per coniugi da calcolare sulla base dei contributi dei due sposi.

Alla sezione IV (contributi degli enti pubblici all'AVS)

Secondo l'articolo 103, capoverso 1, i contributi degli enti pubblici per i prossimi 3 anni, per ragioni di semplicità, devono essere stabiliti nella legge sulla revisione. Questi contributi non superano i limiti stabiliti nella terza parte, al capitolo C I e sono scalati per anno. Essi sono ancora a carico della Confederazione per tre quarti, il resto è sopportato dai Cantoni.

Alla sezione V (modificazioni della legge sull'AI)

Art. 3, cpv. 1

Nella parte terza del presente messaggio, al capitolo B I, abbiamo affermato che i miglioramenti delle rendite rappresentano per l'AI un onere supplementare che rende necessario un aumento del contributo AI, il quale, da 0,5 per cento del reddito di un'attività lucrativa dovrà essere elevato allo 0,6 per cento. In questo modo, i contributi AI saranno ormai uguali al 12 per cento dei corrispondenti contributi AVS.

Art. 36, cpv. 2 e 3

Le nuove regole sul calcolo delle rendite AVS ordinarie rendono necessaria una modificazione redazionale delle parallele disposizioni dell'AI. A questo proposito osserviamo che, conformemente al capoverso 3, il supplemento speciale per giovani invalidi è ora concesso sul reddito annuo medio, oltre alla rivalutazione generale di due terzi. Le rendite ordinarie dei giovani invalidi aumenteranno dunque sensibilmente in futuro.

Art. 42, cpv. 1, 3.a frase

Dato che gli assegni per grandi invalidi versati agli assegnatari di rendite di vecchiaia d'ora in poi saranno interamente a carico della AVS (cfr. il nuovo art. 43 bis della legge sull'AVS), diventa superflua la garanzia dei diritti acquisiti dell'AI a favore di grandi invalidi anziani.

Art. 50

Si tratta di un adeguamento redazionale al testo attuale dell'articolo 20 LAVS. Infatti, questo articolo ha ora soltanto due capoversi, che sono tutti e due applicabili all'AI.

*Alla sezione VI (modificazioni della legge sulle prestazioni complementari)**Lettera a**Art. 2, cpv. 1*

Questa norma fissa i nuovi limiti di reddito e di prestazioni per le prestazioni complementari. Come abbiamo esposto nelle osservazioni fatte nella parte seconda del messaggio, al capitolo B II, la legge non prevede più un limite uniforme in via di principio, bensì permette ai Cantoni di alzare i limiti, secondo la loro situazione e le loro possibilità, entro un minimo e un massimo fissati. I Cantoni possono così fissare a 3300 franchi almeno e a 3900 franchi al massimo il limite per le persone sole. Finora, questo limite era di 3000 franchi e i Cantoni potevano ridurlo di un quinto, ma nessun Cantone ha fatto uso di questa possibilità. A questo proposito facciamo osservare che l'aumento delle rendite del 10 per cento effettuato a contare dal 1° gennaio 1967 non è stato computato per il calcolo delle prestazioni complementari, ciò che ha provocato indirettamente un aumento del limite di reddito. D'ora in poi sarà di nuovo computato l'importo totale delle rendite AVS e AI.

Art. 3, cpv. 2, lett. d

Finora, gli assegni per grandi invalidi dell'AI non erano computati come reddito determinante; la norma sarà valida ormai anche per gli assegni per grandi invalidi dell'AVS.

Art. 3, cpv. 4, lett. e

Nella parte seconda, al capitolo B IV, abbiamo affermato che la concessione di mezzi ausiliari a dei beneficiari di rendite di vecchiaia da parte dell'AVS non può entrare in linea di conto, ma che per contro, nel calcolo delle prestazioni complementari devono essere dedotte dal reddito le spese causate dall'acquisto di mezzi ausiliari costosi, di modo che queste vengono così rimborsate più tardi. Nella presente disposizione è prevista una deduzione adeguata e sono enumerati in modo sommario i mezzi ausiliari, le cui spese d'acquisto danno diritto ad una deduzione. Se necessario, i Cantoni potranno precisare ulteriormente questo ordinamento.

Art. 4

Come abbiamo già affermato nelle osservazioni relative all'articolo 2, capoverso 2, i Cantoni hanno la possibilità di stabilire dei nuovi limiti di reddito entro un quadro prestabilito. Come è evidente diventa così superflua

l'autorizzazione data ai Cantoni nell'articolo 4, lettera *a*, di ridurre di un quinto al massimo i limiti di reddito. Il resto dell'articolo non è modificato (cfr. la seconda parte, B III).

Art. 10, cpv. 1

Dato che le persone bisognose che ricevono una rendita di vecchiaia non saranno sempre in grado di procurarsi dei mezzi ausiliari e di attendere poi il rimborso delle relative spese tramite le prestazioni complementari, la fondazione svizzera Pro Senectute dev'essere messa in condizione di poter concedere loro, in un caso siffatto, un aiuto più esteso. D'altra parte, è probabile che in avvenire questa fondazione dovrà assolvere, a favore delle persone anziane, dei compiti sempre più importanti. Di conseguenza prevediamo che il sussidio annuo massimo concesso a questa fondazione sarà aumentato da 3 a 4 milioni di franchi. Per contro, riteniamo che, nel corso dei primi anni dopo la 7.a revisione, il supplemento dovrà corrispondere unicamente alle maggiori spese che risulteranno alla fondazione dalla concessione dei mezzi ausiliari; solo in seguito, qualora la fondazione dovesse assumersi dei nuovi oneri, verrà versato l'importo massimo di 4 milioni.

Lettere *b* e *c*

Nel campo delle prestazioni complementari l'introduzione delle nuove disposizioni non potrà aver luogo senza difficoltà, dato il carattere speciale di questa legislazione (legge quadro e di finanziamento sul piano federale, leggi cantonali). In particolare, dovranno essere risolte delle questioni di tempo. I Cantoni potranno rinviare di un anno la revisione della legge; vogliamo così facilitare loro questo adeguamento che in parte deve avvenire secondo la via legislativa ordinaria. Nel frattempo, i Governi cantonali potranno dichiarare provvisoriamente applicabili le nuove norme federali e quindi, in particolare, elevare i nuovi limiti di reddito, oppure mantenere in principio durante un anno il regime in vigore e computare solo parzialmente le rendite AVS e AI aumentate; in questo secondo caso l'aliquota di computo naturalmente dipende dal limite di reddito che il Cantone applicherà in futuro, poichè bisogna fare in modo che il beneficiario delle prestazioni complementari non subisca una perdita al momento dell'entrata in vigore delle prescrizioni cantonali. Se i nuovi limiti di reddito sono applicati a contare dall'entrata in vigore della revisione dell'AVS, le rendite AVS e AI aumentate devono essere computate come reddito a contare dal primo anno, malgrado l'esistenza di contrastanti norme cantonali sul reddito determinante.

Alla sezione VII (modificazioni della legge sugli APG)

Art. 27, cpv. 2 e 3

Attualmente i contributi al regime degli assegni per perdita di guadagno (APG) rappresentano un decimo dei contributi AVS. Come è già stato in-

dicato nella parte terza, al capitolo B I, l'aumento del contributo AVS non deve causare l'aumento del contributo APG. Il presente articolo fissa questo contributo allo 0,4 per cento del reddito del lavoro, indipendentemente dal contributo AVS. Formalmente questa regola corrisponde a quella dell'articolo 3 della legge sull'AI. D'ora in poi, il contributo APG rappresenterà l'8 per cento del contributo AVS.

Alla sezione VIII (assicurazione contro le malattie)

La legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni prevede, a favore degli assicurati che ricevono una rendita o un assegno per grandi invalidi dell'AI, delle prestazioni per la cura medica e i medicamenti senza limiti di tempo, in caso di cura ospedaliera o balnearia. Finora, queste prestazioni spettavano pure ai beneficiari di rendite di vecchiaia che, grazie alla garanzia dei diritti acquisiti, continuavano a ricevere l'assegno per grandi invalidi dell'AI. La concessione generalizzata di tale assegno ai beneficiari di rendite di vecchiaia colpiti da una grande invalidità di grado elevato, fa nascere il problema se le prestazioni per la cura medica e i medicamenti senza limiti di tempo debbano pure essere concesse a questa categoria notevolmente ingrossata di beneficiari. A nostro giudizio, il problema dell'assicurazione contro le malattie a favore di beneficiari di rendite di vecchiaia e, in particolare, la questione della durata delle prestazioni per la cura medica e i medicamenti a favore di assicurati anziani rivestono una grande importanza finanziaria e meritano dunque un esame approfondito. Per non esprimere un giudizio anticipato sui risultati di questo esame, rinunciamo a prolungare la durata delle prestazioni dell'assicurazione contro le malattie a favore dei grandi invalidi che fruiscono di rendite di vecchiaia. Tuttavia, il presente articolo deve garantire i diritti acquisiti di quelle persone che già godono di questo favore, per far sì che esse non abbiano a subire un pregiudizio.

Alla sezione IX (entrata in vigore)

Se le deliberazioni parlamentari non subiranno dei ritardi, la 7.a revisione dell'AVS, in via di massima, entrerà in vigore il 1° gennaio 1969. Dall'aspetto amministrativo, un'applicazione retroattiva rappresenterebbe un lavoro insostenibile, dati gli effettivi delle persone che fruiscono di rendite AVS o AI; d'altra parte essa non è nemmeno necessaria poichè la revisione prevista causerà un importante miglioramento reale delle rendite. La soluzione proposta dal postulato Hubacher sopra menzionato, e cioè il versamento nel 1968 di una rendita mensile supplementare, dev'essere esclusa per i medesimi motivi; d'altra parte, questo ordinamento speciale tratterebbe in modo disuguale gli assicurati a seconda della circostanza che la loro rendita nel 1968 sia nata, si sia estinta o sia mutata.

Una questione speciale si pone a proposito dell'iniziativa costituzionale della Federazione svizzera dei sindacati cristiani. Dato che l'iniziativa domanda, in particolare, un aumento delle rendite dell'AVS e dell'AI di un terzo in media e il loro adattamento annuo al rincaro e all'aumento dei redditi, le disposizioni legali per una 7.a revisione — concernenti anch'esse l'aumento delle rendite e un nuovo ordinamento dell'indicizzazione delle stesse — possono entrare in vigore soltanto se l'iniziativa è ritirata o respinta. Il disegno di legge qui unito rappresenta, se non sul piano costituzionale su quello legale, un controprogetto opposto a tale iniziativa. Se questa non verrà ritirata, la legge sulla revisione potrà entrare in vigore solo se il popolo svizzero avrà votato sull'iniziativa con risultato negativo; in caso di accettazione bisognerà elaborare un nuovo disegno che tenga conto delle richieste dell'iniziativa.

*

* *

Con il presente messaggio abbiamo risposto anche ai postulati che ci sono stati inviati in esame e che abbiamo menzionato nella prima parte, al capitolo A II. Essi sono i seguenti: Weber Max (8451), Trottmann (9160), Vontobel (9360), Wyss (9363), Dafflon (9387), Mossdorf (9393), Dafflon (9666), Vontobel (9681), e Schütz (9780). La revisione proposta realizza, nella misura del possibile, i voti espressi; il messaggio indica i motivi che non hanno permesso il soddisfacimento di alcune richieste. Di conseguenza, proponiamo di togliere di ruolo i postulati menzionati.

Queste considerazioni valgono anche per i postulati seguenti che non sono ancora stati trattati dal Consiglio nazionale: Glasson Pierre (9730), Hofstetter (9769), Schaffer (9776), Hubacher (9822), e Favre-Bulle (9853). Proponiamo di classificare anche questi postulati, dato che un rapporto speciale del Consiglio federale in merito diventa superfluo.

Dall'aspetto costituzionale il disegno si fonda, come la legislazione di base concernente l'AVS, l'AI e le prestazioni complementari, sull'articolo 34 *quater* della Costituzione federale. La norma della sezione VIII è basata sull'articolo 34 *bis* della Costituzione.

Ci onoriamo di proporvi d'approvare i due disegni di legge federale e di decreto federale qui allegati.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 4 marzo 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,
 Il Presidente della Confederazione: **Spühler**
 Il Cancelliere della Confederazione: **Huber**

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge
che modifica quella su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e Rapporto
sull'iniziativa popolare per un nuovo miglioramento dell'assicurazione per la ve...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9898
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.05.1968
Date	
Data	
Seite	671-700
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 232

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.