

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLIV

Berna, 16 febbraio 1961.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8151

## MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge federale che modifica quella sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e un disegno di decreto federale sull'iniziativa popolare per il miglioramento delle rendite dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**

(Del 27 gennaio 1961)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di presentarvi, con un messaggio e un rapporto, un disegno di legge federale che modifica quella del 20 dicembre 1946<sup>1)</sup> su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) e un disegno di decreto federale sull'iniziativa popolare per il miglioramento delle rendite dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS).

Parte I

### Stato generale

#### A. LE PRECEDENTI REVISIONI DELLA LAVS

La LAVS, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ha già subito parecchie modificazioni. Con le prime quattro, mandate in vigore il 1° gennaio del 1951, 1954, 1956 e 1957, sono state migliorate a più d'un riguardo le condizioni degli assicurati, specialmente degli assegnatari di

1) CS 8, 437; RU 1951, 339; 1952, 288, 919; 1954, 102, 457; 1956, 707; 1957, 275; 1959, 866, 872, 1400, 1684.

rendite delle prime classi d'età. L'ultima revisione, connessa all'introduzione dell'assicurazione per l'invalidità (AI) ed entrata in vigore il 1° gennaio 1960, era intesa, anzi che a migliorare le prestazioni, ad adeguare e modificare il sistema delle rendite. Queste modificazioni ritoccano in sostanza i punti seguenti:

1. *Rendite straordinarie* (già chiamate «rendite transitorie»). Le prime due revisioni hanno elevato i limiti di reddito e, la seconda, anche le rendite. La terza abrogava i limiti di reddito per le persone della generazione chiamata transitoria, domiciliate in Svizzera, e adeguava le aliquote delle loro rendite a quelle applicate per le zone urbane. La quarta allargava il diritto alla rendita straordinaria agli Svizzeri della generazione transitoria residenti all'estero.

2. *Rendite ordinarie*. La seconda revisione ha accresciuto gli ammontari minimi e massimi delle rendite ordinarie, e migliorato quelle parziali. La quarta migliorava tutte le rendite, modificandone il calcolo, specialmente a vantaggio degli assegnatari di rendite parziali per i quali l'intervallo contributivo è stato computato due volte. La quarta revisione ha parimente aumentato le rendite per vedove e quelle per gli orfani. Finalmente, la revisione posta in vigore il 1° gennaio 1960, avvertendo a una contingenza particolare ai lavoratori stranieri, modificava il sistema delle rendite parziali, introducendo nel calcolo di quelle rendite il metodo «prorata» qualora l'intervallo contributivo non sia compiuto.

3. *Miglioramenti generali delle condizioni del diritto alla rendita*. A contare dal 1° gennaio 1957, il diritto alla rendita si compie il primo giorno del mese prossimo successivo a quello in cui cade l'evento assicurato, non più il primo giorno del semestre prossimo successivo; l'età minima per l'assegnazione delle rendite semplici di vecchiaia alle donne è diminuito da 65 a 63 anni.

4. *Alleggerimento delle quote*. L'aumentare delle entrate ha reso possibile un alleggerimento delle quote. Già con la prima revisione venne abolito l'obbligo di contribuire dopo il decorso del limite d'età; con la prima e la quarta revisione è stata allargata l'applicazione della scala decrescente (tavola scalare) dei contributi delle persone esercitanti una opera lucrativa indipendente.

5. *Oneri aggiuntivi*. Gli oneri aggiuntivi cagionati dall'aumento delle prestazioni in virtù delle prime quattro revisioni, e dall'abolizione parziale dell'obbligo di contribuire, sono considerevoli. Essi ascendono a 12 milioni per la prima revisione, a 83 milioni per la seconda, a 19 milioni per la terza e a 157 milioni per la quarta: in tutto, 271 milioni, ossia un aumento del 30 per cento degli oneri che erano stati previsti in origine.

## B. DOMANDE DI REVISIONE

Il progresso economico e l'aumento delle mercedi e dei prezzi, riscontrati dopo la quarta revisione, hanno dato l'avvio a nuove richieste

di modificazione della LAVS, sia mediante interventi parlamentari sia con altre istanze, non esclusa, per la prima volta, l'iniziativa popolare.

### I. Iniziative popolari

Il Partito socialista svizzero ha depositato, il 22 dicembre 1958, una iniziativa per il miglioramento delle rendite dell'AVS<sup>1)</sup>. Il 22 maggio 1959, il Comitato apolitico per l'aumento delle rendite dell'AVS ne depositava un'altra intesa anch'essa a tale aumento e all'applicazione del principio della ripartizione<sup>2)</sup>. L'una e l'altra iniziativa tendono ad aumentare notevolmente le rendite e ad adattarle periodicamente al rincaro, e al progresso del reddito nazionale, mediante la revisione dell'articolo 34 *quater* della Cost.; quella del Partito socialista svizzero intende inoltre stabilire in due quinti della somma occorrente i contributi degli enti pubblici.

### II. Interventi parlamentari

Le richieste di revisione presentate in Consiglio nazionale, a contare dal dicembre del 1957, sono circa una dozzina. La presente proposta ci permette d'espedito i seguenti postulati, o mozioni trasformate in postulato:

Villard/Bringolf (del 3 dicembre 1957),

Weber Max (del 4 dicembre 1957),

Bodenmann (del 5 dicembre 1957 e 1° dicembre 1958),

Guinand (del 24 settembre 1958),

Schmid Philipp (dell' 11 dicembre 1958 e 22 giugno 1960),

Strebel (del 24 settembre 1959),

Dafflon (del 17 marzo 1960) e

Meyer-Zürich (del 29 giugno 1960).

Esamineremo anche due proposte presentate ultimamente, ossia il postulato Schmid Ernst (del 6 ottobre 1960) e la mozione Dafflon (del 5 dicembre 1960).

### III. Altre istanze

Le autorità federali hanno poi ricevuto un gran numero d'altre proposte e voti tendenti in generale al miglioramento delle rendite, o in particolare, a modificare determinati punti dell'assicurazione.

Tra le domande generiche menzioniamo innanzi tutto quelle inviate al Dipartimento federale dell'interno dal Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra il 30 luglio 1958 e dal Consiglio di Stato del Cantone di Vaud il

1) Il testo di questa iniziativa è inserito nella parte II, titolo A, del presente messaggio.

2) Vedi il testo di questa iniziativa in FF 1959, 469.

5 giugno 1959. Il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel, con ufficio del 29 novembre 1960, ha chiesto in particolare un aumento provvisorio delle rendite in corso nel 1961 oppure di mandare ad effetto le nuove norme sulle rendite già a contare dal 1° gennaio 1961. Il 30 dicembre 1960, anche il Consiglio di Stato del Cantone di Vaud presentava una domanda analoga.

Numerose petizioni e risoluzioni di associazioni locali e cantonali di assegnatari di rendite dell'AVS e moltissime istanze private hanno sollecitato l'attuazione della quinta revisione e chiesto l'assegnazione d'una indennità provvisoria di rincaro.

Fra le domande specifiche ci restringiamo a segnalare quella più comune, diretta a mutare le condizioni d'età per il compimento del diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi. Una deliberazione dei Gruppi delle donne socialiste svizzere del 24 ottobre 1940 ha anche proposto d'accordare, quando occorra, una rendita aggiuntiva per la moglie e i figli agli assegnatari di rendite di vecchiaia e, se inetti a provvedere a sè stessi, un assegno per invalidi senza aiuto, e d'istituire un sussidio dell'AVS in favore degli asili e delle abitazioni per vecchi.

#### IV. Lavori preliminari di revisione

1. Considerate le molteplici domande di revisione, abbiamo risolto di proseguire nel compimento dell'AVS e accelerare i lavori di modificazione della LAVS, anche nell'intento di evitare la procedura complicata d'una revisione costituzionale e susseguenti modificazioni legali. Speriamo infatti di poter trovare un temperamento che induca i promotori delle due iniziative costituzionali a ritirarle.

2. L'amministrazione e la Commissione dell'AVS hanno accelerato i lavori preliminari. Il Comitato del bilancio tecnico, istituito nella Commissione e ampliato per la bisogna, ha presentato alcuni disegni, che furono discussi dalla Commissione in due sedute dell'ottobre 1960. Questa s'è risolta con voto unanime per una revisione dell'AVS, ha presentato un disegno di legge e proposto un nuovo ordine di finanziamento e un allargamento della tavola scalare delle quote, in oltre, ha dichiarato il suo parere su altre richieste di revisione. Esamineremo più avanti ciascuna di queste deliberazioni della Commissione.

### C. STATO GENERALE ECONOMICO E FINANZIARIO

#### I. Evoluzione dei prezzi e delle merci

1. La presente revisione è una conseguenza diretta del progresso economico occorso dopo l'istituzione dell'AVS. Gli indici recati nella seguente tavola danno un'idea del notevole mutamento delle condizioni economiche.

Nello spazio di tempo considerato l'evoluzione dei prezzi è meno saliente di quella delle merci. La progressione annua media della prima è infatti dell'1 per cento, quella della seconda del 3 per cento. La pro-

## Evoluzione degli indici dopo il 1948

Tabola 1 \*

Anno	Indice svizzero dei prezzi del consumo (media annua)	Indagine dell'UFIAML sulle mercedi (ottobre)		Mercedi di operai vittime di infortuni (Guadagno settimanale)	Quote dell'AVS (media annua)
		Operai	Impiegati		
1948	100	100	100	100	100
1949	99	101	102	101	101
1950	98	102	103	102	102
1951	102	106	107	104	104
1952	105	109	110	108	105
1953	104	111	112	111	108
1954	105	112	114	114	112
1955	106	115	118	116	119
1956	108	121	122	120	128
1957	110	126	127	126	131
1958	112	131	132	132	136
1959	111	134	135	134	140
1960 1)	112	137	138	137	150

1) Valutazioni.

gressione delle quote dell'AVS è ancora più spiccata. La differenza fra gli indici delle mercedi e gli indici delle quote è da ascrivere, per le prime, alla parzialità delle indagini, laddove le seconde abbracciano la mercede d'ogni cetto della popolazione e il guadagno dei professionisti indipendenti; d'altra parte, anche la tecnica del calcolo varia per taluni riguardi.

L'evoluzione 1948/1960, nella quale facciamo riflesso, s'innesta del resto in quella del grande intervallo 1914/1960, la cui progressione media è almeno parimente intensa. Oggi, in fatti, i prezzi del consumo sono due volte e mezzo più elevati che nel 1914 e le mercedi settimanali dell'operaio sono quintuplicate. L'aumento medio annuo dei prezzi è stato dunque del 2 per cento, quello dei salari del 3,5 per cento.

2. Possiamo dunque credere, a buona ragione, che la causa della revisione divisata risieda nell'evoluzione economica dianzi descritta, incidendo essa non meno sulle quote, che sul sistema delle rendite. L'ammontare delle quote, le quali dipendono dal reddito professionale, non ha cessato di crescere dopo il 1948. D'altra parte, è manifesto che un sistema di prestazioni ordinato secondo i redditi del 1948 non possa più corrispondere interamente alle esigenze sociali allorchè i redditi del lavoro siano aumentati del 50 per cento. Finalmente, essendo da prevedere che mercedi e prezzi continuino a crescere, è opportuno prestabilire un mezzo d'accomodare il sistema di rendite prescelto alle mutazioni future delle condizioni economiche.

## II. Basi del calcolo

Per giudicare con esattezza della portata finanziaria della revisione, è necessario un bilancio attuariale a lungo termine, rispecchiante l'evoluzione probabile delle entrate e delle uscite dell'AVS. Questo calcolo richiede taluni fondamenti tecnici, i quali sono stati minuziosamente discussi dal Comitato del bilancio tecnico della Commissione dell'AVS, ampliato per tale lavoro, e possono distinguersi, secondo la loro natura, in demografici, economici e finanziari. Nel messaggio non riferiremo che i risultati più importanti.

### 1. Basi demografiche

Le basi demografiche servono a valutare la quantità dei futuri obbligati al pagamento delle quote e dei futuri assegnatari di rendite. Esse sono determinate dalla popolazione stabile, o residente, del paese e, in parte, dall'elemento fluttuante della popolazione, composto per lo più di lavoratori stranieri.

a. Le prime valutazioni operate concernevano la popolazione residente. Con opportuni criteri tecnici fu determinato l'ammontare degli obbligati al pagamento delle quote e degli assegnatari di rendite, quali vengono definite nella LAVS; il risultato di questi computi è indicato sommariamente nella tavola seguente.

#### *Ammontare medio totale degli obbligati al pagamento delle quote e degli assegnatari di rendite*

(esclusi i lavoratori stranieri e gli assicurati residenti all'estero)

Ammontari in migliaia

Tavola 2 \*

Anno	Obbligati alla quota	Assegnatari di rendite	Ripartizione degli assegnatari secondo			
			il genere della rendita		la categoria delle rendite	
			Rendite di vecchiaia <sup>1)</sup>	Rendite per superstiti	Rendite straordinarie	Rendite ordinarie
1948	*	221	165	56	221	—
1953	*	386	294	92	226	160
1958	2257	576	463	113	231	345
1963	2336	627	506	121	138	489
1968	2408	682	559	123	75	607
1978	2442	783	661	122	22	761
1988	2502	788	666	122	7	781
1998	2563	772	647	125	—	772
SS <sup>2)</sup>	2574	856	729	127	—	856

1) Ogni coppia è computata come assegnatario unico.

2) Stato stazionario, in cui gli ammontari degli obbligati alla quota e gli assegnatari di rendite si fondano tutti su un numero annuale costante di 80 000 nascite.

La conclusione più importante, deducibile da queste cifre, è che il numero delle persone residenti assegnatarie di rendite aumenta ancora in maniera notevole fino al 1978, e poi rimane temporaneamente e a un dipresso stabile. Soltanto a fine secolo si riscontra un nuovo accrescimento di assegnatari, dovuto all'incidenza del numero elevato delle nascite presenti e dell'allungamento medio della vita.

b. La stabilità che abbiamo detto riscontrabile dopo il 1978 potrebbe però essere turbata dalla componente demografica migratoria, della quale non abbiamo ancora tenuto conto. Essa è determinata dai lavoratori soggetti a controllo che da 10 anni non cessano d'aumentare e ascendono presentemente a 300 000 in febbraio e a 450 000 in agosto. Appunto a cagione di questo sviluppo sono state istituite, a contare dal 1° gennaio 1960, le cosiddette rendite «pro rata», per le quali è stato possibile allentare notevolmente gli effetti sull'equilibrio finanziario dell'AVS. Nondimeno, la presenza prolungata dei lavoratori stranieri potrà avere un'efficacia rilevante sugli oneri annuali dell'AVS, come è dimostrato dai dati della tavola seguente. Il computo si fonda sull'ipotesi che il numero dei lavoratori stranieri tenuti al pagamento delle quote sarà in media costantemente di 300 000 l'anno.

*Lavoratori stranieri obbligati al pagamento delle quote  
e corrispondenti assegnatari di rendite*

Tavola 3 \*

Anno	Obbligati alle quote <sup>1)</sup>	Assegnatari di		
		Rendite di vecchiaia	Rendite per supplenti	Totale
1958	300 000	—	911	911
1963	300 000	—	4 352	4 352
1968	300 000	—	11 846	11 846
1978	300 000	—	47 274	47 274
1988	300 000	151 538	88 497	240 035
1998	300 000	408 979	88 497	497 476
SS <sup>2)</sup>	300 000	610 908	88 497	699 405

1) Compresa 100 000 donne, delle quali soltanto il 30% avranno diritto a una rendita. Si suppone che una metà degli obbligati alle quote sia composta di cittadini italiani, con 10 anni di contribuzione, e l'altra metà di cittadini d'altri Stati, con cui la Svizzera ha concluso un accordo, con 5 anni di contribuzione. Età d'entrata degli uomini: 30 anni; delle donne: 20 anni.

2) Stato stazionario.

Il numero degli assegnatari menzionati sulla tavola 3\* non sono compresi in quello della tavola 2\*; per ciò, potrebbe darsi che alla lunga il numero degli assegnatari appartenente alla categoria dei lavoratori stra-

nieri pareggi quello degli assegnatari appartenente alla categoria della popolazione residente, considerati prima. Un simile pareggio non sarebbe però possibile quanto all'onere finanziario dell'AVS, poichè i residenti riceveranno per lo più delle rendite intere, i lavoratori stranieri, in vece, delle rendite «pro rata». Le cifre della tavola 3 \* provano che la presunta stabilità a contare dal 1978 nell'ammontare degli assegnatari provenienti dalla popolazione residente potrebbe essere radicalmente turbata.

## 2. *Basi economiche*

Gli elementi economici di calcolo servono a valutare i proventi annui delle quote e le rendite medie; la loro importanza per la presente revisione è essenziale.

a. La valutazione dell'ammontare annuo delle quote è stato argomento di minuziose discussioni nel Comitato del bilancio tecnico. Questo apprendeva innanzi tutto che il provento delle quote è asceso da 418 milioni nel 1948 a 744 milioni nel 1959. Questo aumento del 78 per cento in 11 anni si spiega, da una parte, per l'aumento di circa il 27 per cento degli obbligati alle quote e dall'altra per l'aumento di circa il 40 per cento del reddito medio del lavoro.

A contare dal 1960, la valutazione dei proventi delle quote dipende da parecchi fattori, in particolare dallo stato dell'impiego, dalla scala delle mercedi secondo l'età e specialmente dallo stato generale del reddito del lavoro. Nella parte economica, non è possibile una stima sicura come in quella demografica, dove la valutazione per i prossimi 20 anni è certa, ma bisogna accontentarsi di calcoli da cui risulta sopra tutto il nesso funzionale tra il sistema delle rendite e l'evoluzione economica. I calcoli che presentiamo sono dunque fondati su due schemi economici diversi, statico l'uno, dinamico l'altro;

- Lo schema statico considera soltanto un breve aumento, tosto meno intenso, dell'indice delle quote (1960 = 150; 1967 = 175); a contare dal 1967, l'indice di 175 rimane stabile. L'evoluzione dell'ammontare annuo delle quote secondo questa ipotesi è registrata nella tavola 4 dell'allegato (colonna 3). Questo metodo dovrebbe condurre a valutazioni assai verosimili per un avvenire immediato. Essendo statico, permetterebbe di determinare il grado che dovrebbero avere le rendite rispetto alle condizioni economiche presumibili nei prossimi dieci anni (indice delle quote da 150 a 175).
- Lo schema dinamico tiene conto d'un aumento diurno e regolare dell'indice delle contribuzioni dell'AVS, per esempio del 3 per cento l'anno. Quest'indice ascenderebbe da 150 nel 1960 a 500 nel 2000; entro quel momento le mercedi medie sarebbero dunque triplicate. Non sarebbe altro che un'extrapolazione attenuata dell'evoluzione media dei salari osservata dopo il 1913. La corrispondente evolu-

zione dell'ammontare annuo dei contributi è indicata nella tavola 6 dell'allegato. Posto che l'evoluzione avvenga secondo questo schema, un sistema di rendite ordinato secondo un indice dei contributi di 150 a 175 diverrebbe alla lunga inapplicabile e converrà accomodarlo alle nuove condizioni. Per ciò, se i calcoli concernenti le quote sono operati secondo lo schema dinamico, quelli sulle prestazioni dovranno essere operati secondo delle rendite adattate. Questo schema si adopererà quindi soltanto qualora occorra esaminare gli effetti del sistema delle rendite in funzione dell'evoluzione economica e determinare come convenga adattarlo.

b. Un altro elemento economico di calcolo, assai importante per la AVS, è la ripartizione degli obbligati alle quote secondo il reddito professionale. La seguente tabella dà all'uopo le indicazioni essenziali; in particolare, essa prova che questa ripartizione dipende anche dall'ascesa dei redditi professionali, nel senso d'uno spostamento verso le classi di reddito più elevate.

*Ripartizione degli obbligati alle quote e dell'ammontare di esse secondo il reddito del lavoro*

Tavola 4 \*

Elementi di calcolo		Ripartizione per mille			
Quote annuali in franchi	Reddito corrispondente del lavoro in franchi	Obbligati alla quota		Ammontare della quota	
		1948 (Indice 100)	1967 (Indice 175)	1948 (Indice 100)	1967 (Indice 175)
0- 29	0- 749	117	79	8	3
30- 74	750- 1 874	138	75	34	10
75-149	1 875- 3 749	226	111	125	33
150-299	3 750- 7 499	333	220	368	132
300-449	7 500-11 249	117	218	212	218
450-599	11 250-14 999	37	152	97	208
600 e più	15 000 e più	32	145	156	396
	Totale	1000	1000	1000	1000

Queste ripartizioni sono adoperate per calcolare l'ammontare delle rendite medic e per giudicare della solidarietà economica, che è il fondamento del sistema delle rendite e la sostanza stessa dell'assicurazione di rendite del nostro paese.

### 3. Basi finanziarie

Fra questo elemento va sopra tutto menzionato il saggio dell'interesse. Nel compilare il bilancio tecnico alla fine del 1960, il rendimento futuro

dei fondi di compensazione è stato valutato secondo un saggio stabilito in 2,75 per cento. Però, considerati i cambiamenti occorsi, il Comitato del bilancio tecnico stima di dover aumentare al 3 per cento il saggio tecnico dell'interesse. Rispetto al rendimento reale netto ottenuto negli ultimi tre anni, questo saggio lascia ancora un margine di sicurezza. D'altra parte, tale aumento non avrebbe un'importanza finanziaria notevole, poichè, su un fondo di compensazione di 6 miliardi, frutterebbe annualmente una somma aggiuntiva di 15 milioni di franchi.

### III. Il risultato delle nuove valutazioni

#### 1. Risultato generale

a. Fondandosi sugli elementi di calcolo che abbiamo descritto, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha valutato nuovamente le future entrate e uscite dell'AVS. I risultati concernenti i bilanci annuali sono indicati nella tavola 4 dell'allegato. Sebbene i proventi dei contributi futuri siano stati calcolati secondo lo schema statico, l'evoluzione del fondo di compensazione è ancora impressionante; senza una revisione, esso aumenterebbe ancora, in media, di circa 400 milioni di franchi l'anno, cosicchè fra 10 anni, giungerebbe a 10 miliardi e, verso la fine del secolo, a 20 miliardi.

b. Il bilancio tecnico, ottenuto sommando tutti i bilanci annuali futuri, può essere assimilato a un bilancio medio annuale, poichè i valori vi sono espressi in forma di rendite perpetue. I risultati delle nuove valutazioni si trovano nella prima colonna della tavola 7 dell'allegato.

Vi si nota che il bilancio reca un avanzo attivo medio di 87 milioni di franchi l'anno. Rispetto al bilancio pubblicato nel rapporto annuale dell'AVS del 1958 che registrava ancora un disavanzo di 46 milioni, il miglioramento consecutivo all'introduzione delle nuove basi di calcolo sarebbe in media di 133 milioni di franchi l'anno. Il risultato è allietante, ma non consente speranze smisurate sul miglioramento delle rendite.

In realtà, l'avanzo di 87 milioni di franchi permetterebbe, al più, di aumentarle in media del 7 per cento. Un miglioramento così modesto sarebbe appena rilevabile; in ogni caso, non varrebbe ad adeguare le rendite allo stato presente delle mercedi e, per tanto, a conseguire lo scopo essenziale delle rendite dell'AVS, che è quello di supplire, almeno in parte, alla perdita del reddito del lavoro in caso di vecchiaia o di morte, come è asserito nel messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 1946 <sup>1)</sup> relativo a un disegno di legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. Sarebbe altresì posta in gran forse la speranza che siano ritirate le due iniziative popolari.

1) FF 1946, 349.

## 2. *L'ammontare dei contributi degli enti pubblici*

Nello studiare le differenti possibilità di un aumento futuro delle rendite, la Commissione dell'AVS non s'è ristretta a considerare lo stato finanziario di partenza, quale abbiamo esposto più sopra. È ben evidente che l'avanzo d'entrata sarebbe assai più elevato se i contributi degli enti pubblici, stanziato in bilancio per una somma di 303 milioni (media a lungo termine del sistema rigido di finanziamento secondo gli scaglioni 160-280-350 milioni; cfr. tavola 7 dell'allegato, «stato di partenza»), fossero progrediti, almeno in parte, secondo l'evoluzione generale dei redditi del lavoro. Dal 1948 al 1960 il gettito delle quote, proporzionali ai redditi professionali, è presumibilmente aumentato del 90 per cento, mentre i contributi pubblici, previsti nell'articolo 103, capoverso 1, della AVS, secondo il metodo scolare, sono rimasti immutati. Tale metodo, approvato dalle Camere federali, era conforme al criterio sostenuto dal Consiglio federale nel messaggio citato: «... siamo convinti, a cagione delle necessità sociali, che bisogna fissare le prestazioni degli enti pubblici al massimo consentito dalla Costituzione federale», il che significa in sostanza che la Confederazione e i Cantoni dovevano assumere la metà degli oneri annuali futuri. Ora la tavola 7 dell'allegato consente di riscontrare che al presente gli enti pubblici concorrono appena con il 22 per cento alle spese annuali presunte.

Già l'esame delle condizioni finanziarie di partenza dimostra che le misure risultanti dalla revisione divisata saranno soddisfacenti soltanto se gli enti pubblici aumentino il loro contributo. Ciò non significa che gli assegnamenti suppletivi dovranno essere forniti già con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, nè che convenga fissarli in maniera che tocchino nuovamente a un dipresso il limite massimo autorizzato dalla Cost.; nondimeno, la parte degli oneri spettanti alla Confederazione e ai Cantoni non dovrebbe scendere oltre una certa aliquota, per non turbare i rapporti di solidarietà previsti in origine.

La diminuzione relativa dei contributi degli enti pubblici cagiona alla AVS una notevole perdita di sostanza, della quale soffrirebbero specialmente i ceti economicamente più deboli della popolazione, poichè tali fondi sono destinati sopra tutto al finanziamento d'una parte considerevole delle rendite pagate tra le classi di reddito inferiori e medie. Nel loro insieme, i contributi della Confederazione e dei Cantoni corrispondevano, in origine, al 4 per cento del reddito del lavoro; con le nuove basi di calcolo, esse non rappresentano più che l'1,2 per cento. L'AVS, per la quale era stato previsto un assegnamento pari all'8 per cento del reddito professionale, dovrebbe oggi accontentarsi di poco più del 5 per cento. Ogni cassa di pensioni che avesse a subire una perdita di sostanza di uguale importanza, sarebbe manifestamente obbligata di ridurre le sue prestazioni in per cento delle mercedi. Ciò accadrebbe parimente per la

AVS, ma tale diminuzione sarebbe meno avvertita dal di fuori, poichè le sue prestazioni non sono stabilite secondo un simile per cento.

Aderendo a queste vedute della Commissione dell'AVS, abbiamo avvertito, nell'elaborare le proposte di revisione, non solo all'avanzo annuo di 87 milioni, ma anche a un parziale ravvaloramento delle prestazioni dovute dagli enti pubblici.

## Parte II

### Le grandi linee del disegno di revisione

#### A. AUMENTO DELLE RENDITE

##### I. Veduta d'insieme e principi generali

###### 1. *Problemi principali e classificazione delle rendite*

a. Nel calcolo delle prestazioni di un'assicurazione sociale di rendite, i problemi principali da risolvere sono due: la formula del calcolo delle rendite e l'adeguamento di queste all'evoluzione economica. Al momento d'introdurre un'assicurazione, vengono da prima determinate le regole di calcolo ed è naturale che queste siano ordinate secondo le condizioni economiche predominanti in quel momento. Il problema dell'adattamento delle prestazioni si pone invece soltanto quando le condizioni iniziali subiscano dei mutamenti d'una certa importanza. Per ciò, il primo problema da risolvere è quello del calcolo delle rendite; il secondo, quello del loro adeguamento. Nel presente capitolo (A) è esaminato soltanto il calcolo delle rendite; in quello successivo (B) è discusso il loro adeguamento. Per avere un'idea esatta di questi problemi, giova ricordare la struttura del sistema delle rendite dell'AVS.

b. Dal 1° gennaio 1960, quando furono introdotte le rendite dette «pro rata», la classificazione delle rendite secondo le varie categorie e le condizioni del diritto alle prestazioni sono:

#### **Rendite ordinarie**

(pagamento delle quote almeno per un anno intero)

##### *Rendite intere:*

Prima del 1960: quando siano state pagate le quote durante 10 anni o più.

Dopo il 1960: quando le quote siano state pagate durante un periodo contributivo intero.

##### *Rendite parziali sorte prima del 1960:*

Quando le quote siano state pagate per un periodo intero di almeno 10 anni, con raddoppiamento del medesimo per la determinazione

della scala, e quando le quote siano state pagate durante un periodo incompiuto (19 scale delle rendite).

*Rendite parziali sorte nel 1960 e dopo:*

Qualora le quote siano state pagate durante un periodo incompiuto, calcolo «pro rata» con 19 scale delle rendite.

#### **Rendite straordinarie**

(chiamate prima del 1960 «rendite transitorie»)

*Condizionate dalla generazione:* Nessun pagamento di quote o pagamento di quote per meno di un anno intero.

— Svizzeri domiciliati in Svizzera (senza limiti di reddito)

— Svizzeri domiciliati all'estero (con limiti di reddito)

*Non condizionate dalla generazione:* Nessun pagamento di quote o pagamento per uno spazio minore di un anno o rendite «pro rata» d'un ammontare inferiore (minimo assicurato).

— persone rimpatriate (con limiti di reddito)

— donne maritate (senza limiti di reddito)

— orfani di madre (senza limiti di reddito).

Tanto l'ammontare delle rendite quanto quello delle rendite straordinarie è graduato secondo il genere della rendita (i rapporti fondamentali sono: rendita semplice di vecchiaia = 100; rendita di vecchiaia per coniugi = 160; rendite per vedove = 80; rendita semplice per orfani = 40; rendita intera per orfani = 60); questo criterio condiziona parimente il diritto alla prestazione. Le rendite ordinarie, dipendendo dalla quota annua media, si fondano essenzialmente sul reddito del lavoro e sono da considerarsi, in certo qual modo, come delle prestazioni condizionate dalla mercede; le rendite straordinarie, almeno per riguardo al reddito del lavoro, sono invece delle prestazioni uniformi.

Per valutare l'importanza numerica delle proposte di revisione, indichiamo la ripartizione presumibile degli assegnatari di rendite per il 1962:

	Ammontare in migliaia
Rendite straordinarie . . . . .	154
Rendite parziali (sorte prima del 1960) . . . . .	236
Rendite intere . . . . .	226
Totale	<u>616</u>

Quasi 500 000 assegnatari (ogni coppia è contata per un assegnatario) o 625 000 persone, computando anche le donne maritate, ricevono rendite di vecchiaia; i 120 000 rimanenti ricevono rendite per superstiti (vedove 65 000; orfani 55 000).

## 2. Principi generali

La presente revisione è principalmente intesa ad aumentare le rendite. Per stabilire equamente l'ammontare dei miglioramenti desiderati, occorre seguire alcuni criteri che fanno capo alle considerazioni seguenti:

- Ufficio delle rendite dell'AVS. Nel messaggio del 24 maggio 1946, citato, dichiaravamo: «Le prestazioni dell'AVS tendono a sofferire alla perdita dei redditi del lavoro per effetto della vecchiaia o della morte. Per ciò, le rendite devono essere calcolate in ragione di quel reddito». Per tenere conto, almeno parzialmente, di questo carattere, è necessario por mente all'evoluzione delle mercedi dopo il 1948. Le aliquote delle rendite stabilite in quel momento devono essere adeguate, per quanto sia possibile, allo stato presente delle mercedi.
- Necessità sociali delle differenti categorie d'assegnatari. Devesi ammettere che il bisogno d'un aumento delle rendite è particolarmente sentito da quegli assegnatari che ricevono delle prestazioni modeste. Per queste rendite, nonostante l'elevatezza dei saggi d'aumento, il miglioramento in ammontare assoluto rimane piccolo. Dovrebbero per ciò essere migliorate notabilmente e in ammontare assoluto, a prescindere da criteri di percentualità, le rendite straordinarie già assegnate e le rendite ordinarie minime. Simile provvedimento seconderebbe in particolare i voti dei ricoverati in asili per vecchi.
- Graduazione delle rendite ordinarie secondo la quota annua media. I miglioramenti delle rendite dovrebbero seguire questo criterio quantitativo scalare, che connette le prestazioni dell'AVS ai redditi del lavoro. Questo modo di procedere attiene alla natura delle cose, dovendosi adeguare le rendite all'evoluzione economica. D'altra parte, le revisioni precedenti furono particolarmente dirette a graduare le rendite secondo il loro genere e la durata del periodo contributivo. Tuttavia, nel nuovo ordinamento di graduazione secondo la quota annua media, converrà tener conto dei mutamenti strutturali apporati nelle precedenti revisioni al sistema delle rendite, specialmente per quanto concerne l'ammontare minimo e massimo. Come è noto, sia il minimo delle prestazioni sia il limite superiore del reddito medio costitutivo della rendita ha ricevuto un aumento molto più forte che non comportasse l'evoluzione delle mercedi.
- Rendite ordinarie delle classi medie di reddito. Discutendosi in Consiglio nazionale la quarta revisione e criticandosi, come lato debole di questa, il differimento del miglioramento delle rendite intere delle classi medie di reddito, il rappresentante del Consiglio federale osservava: «Riconosciamo la fondatezza delle istanze fatte per ottenere un miglioramento della scala delle rendite intere, segnatamente per la categoria degli assicurati aventi un reddito medio. Questa veduta è anche la nostra, ma l'insufficienza dei mezzi disponibili ci ha con-

vinto che non è ancora venuto il momento di secondare tale richiesta». La colonna 6 della tavola 3 dell'allegato prova chiaramente che le rendite intere delle classi medie di reddito, pagabili a contare dal 1968 e negli anni successivi, sono state migliorate molto meno di quelle delle classi inferiori e superiori. Converrà dunque assicurare agli assegnatari di rendite intere corrispondenti ai redditi annui da 5000 a 15 000 franchi un trattamento migliore. Questa categoria comprende oggi la maggior parte degli operai, impiegati e artigiani (cfr. tavola 4 \*).

- Scopi delle due iniziative popolari. Se ne dovrebbe tenere conto per quanto sia possibile e giustificato.

## II. Rendite ordinarie

### 1. Formule di rendite in vigore

a. La formula della rendita semplice di vecchiaia, quale è definita nell'articolo 34 della LAVS, costituisce il punto di partenza dell'aumento delle prestazioni.

Ricordiamo da prima quale era la formula prevista nel 1948. Per esprimere l'ammontare annuo medio adopereremo l'espressione simbolica recata nel messaggio del 25 giugno 1956 concernente la quarta revisione:

$$300/ \times 6 (- 150), \times 2 (- 300) \\ \text{min. 480, mass. 1500}$$

La prima riga contiene la regola generale di calcolo:

- la parte fissa della rendita è di 300 franchi l'anno;
- la parte variabile si ottiene moltiplicando per 6 e per 2 la quota annua media decomposta in due intervalli di progressione. Il fattore 6 si riferisce alle quote o alla parte di quote fino a 150 franchi l'anno, il fattore 2 si applica alla parte di quota compresa fra 150 e 300 franchi. I redditi annuali medi di 3750 e di 7500 franchi corrispondono alle quote limite summenzionate.

La seconda riga indica l'ammontare minimo e massimo della rendita. Quello massimo risulta del resto automaticamente dalla regola di calcolo indicata nella prima riga, dato che la quota annua media costitutiva della rendita tocca il limite massimo a 300 franchi.

b. La formula applicata dopo il 1° gennaio 1957, che servi di base alla quarta revisione, può essere espressa come segue:

$$350/ \times 6 (- 150), \times 2 (- 300), \times 1 (- 600) \\ \text{min. 900, mass. 1850}$$

Trattasi della formula del 1948 rimaneggiata solo per quanto occorreva a migliorare le rendite parziali, le quali si deducono dalle rendite

intiere. In questa maniera non era stato necessario aumentare fortemente le rendite intiere attenenti alle classi medie di reddito. È sopra tutto per ragioni finanziarie che le rendite intiere, la cui assegnazione era stata prevista in origine solo a contare dal 1° gennaio 1968, non avevano subito un aumento più importante. Tuttavia, questo modo di procedere permise di migliorare notevolmente le rendite parziali corrispondenti, come è dimostrato nella colonna 6 della tavola 2 dell'allegato.

## 2. La formula di rendita proposta

a. L'aumento di rendita proposto si fonda sulla nuova formula seguente, valevole per la rendita semplice intera di vecchiaia (ammontare annuo):

$$450/ \times 6 \text{ (— 150)}, \times 4 \text{ (— 300)}, \times 2 \text{ (— 450)}, \times 1 \text{ (— 600)}$$

min. 1080, mass. 2400

La parte fissa della rendita è di 150 franchi, rispettivamente di 100 franchi, più elevata di quella del 1948 e del 1957. Viene inoltre introdotto un nuovo intervallo di progressione (fattore 4), che permette di spostare il campo d'applicazione del fattore 2 e di diminuire di metà quello del fattore 1, ottenendo così quattro settori di progressione d'uguale importanza. Il minimo è aumentato di 600 e di 180 franchi rispetto a quelli del 1948 e del 1957; quanto al massimo, il miglioramento è di 900 e di 550 franchi. Come per la formula del 1957, il massimo è conseguito con una quota annua media di 600 franchi, corrispondente a un reddito medio di lavoro, costitutivo di rendita, di 15 000 franchi. Non sarebbe possibile sorpassare tale limite, essendo già stato raddoppiato dopo l'introduzione dell'AVS.

Per dare un'idea più esatta degli effetti concreti della nuova formula abbiamo ricapitolato nella tavola 1 dell'allegato gli ammontari annui e mensili di ciascun genere di rendita, secondo la stessa formula delle «Tavole di calcolo delle rendite», adoperate dalle casse di compensazione. Si avverta che non è possibile istituire un confronto immediato tra i dati di questa tavola e quelli delle tavole anteriori, ma si dovrà tener conto anche della variazione della quota annua media consecutiva all'evoluzione delle mercedi. Di ciò, parleremo più innanzi.

b. La nuova formula di rendita è conforme alla proposta della Commissione dell'AVS; l'abbiamo accettata per le ragioni seguenti:

- Questa proposta permette d'accogliere la domanda d'adeguamento delle rendite allo stato presente dei salari, la quale è conforme alla funzione principale delle rendite dell'AVS, menzionata nel capitolo I, numero 2, che è quella di supplire in parte al reddito del lavoro. In questo modo sarebbe praticamente ristabilita per la rendita intera il valore conferitole nel 1948, quando fu istituita l'AVS, rispetto al

grado generale dei redditi del lavoro. In vero, posto che il reddito annuo medio per obbligato alla quota fosse nel 1948 di 100, quello del 1960/1961 corrisponde, all'incirca, all'indice di 150. La formula delle rendite proposta dalla Commissione dell'AVS s'avvicina assai a quella del 1948, accomodata all'indice di 150, tenuto conto dei mutamenti di struttura apportati successivamente alle rendite minime e massime.

- La proposta della Commissione dell'AVS è la sola che permetta di correggere equamente gli aumenti, finora insufficienti, delle rendite per le classi medie di reddito.
- È inoltre presumibile che l'attuazione di questa proposta valga a far ritirare le due iniziative popolari.

κ. Quali saranno le altre ripercussioni del mutamento della formula fondamentale delle rendite? Già abbiamo menzionato gli affetti della revisione sulle prestazioni intere degli altri generi di rendite, che si deducono dalla rendita semplice di vecchiaia (cfr. tavola 1 dell'allegato). È chiaro che il nuovo modo di calcolo si applica a tutte le rendite da assegnarsi dopo l'entrata in vigore delle disposizioni rivedute, ossia a tutte le nuove rendite intere e parziali. Quanto alle rendite in corso e alle rendite d'invalidità, notiamo:

- Le rendite intere già in corso all'entrata in vigore della revisione divisa saranno rivalutate secondo le nuove norme di calcolo. Affinchè il miglioramento delle rendite sia almeno pari all'aumento proposto per le rendite minime, sarà aggiunto alla quota annua media calcolata anteriormente un supplemento di 15 franchi. All'uopo è necessaria una disposizione transitoria.
- Le rendite parziali assegnate prima del 1960, ossia, per la maggior parte, le rendite parziali condizionate dalla generazione, saranno dedotte dalla nuova formula di rendite intere secondo le norme allora in vigore (diminuzione delle prestazioni secondo 19 scale per le parti di rendite eccedenti il minimo), tenuto conto dell'aggiunta summenzionata di 15 franchi alla quota annua media.
- Le rendite parziali assegnate nel 1960 o da assegnarsi nel 1961 saranno dedotte dalle nuove rendite intere secondo il metodo detto «pro rata», tenuto parimente conto dell'aggiunta di 15 franchi alla quota annua media.
- Le rendite dell'assicurazione per l'invalidità saranno determinate, in virtù degli articoli dal 36 al 38 della LAI, secondo regole uguali a quelle dell'AVS. Per ciò, i miglioramenti summenzionati diverranno automaticamente applicabili alle rendite d'invalidità in corso e future.

### 3. Ripercussioni individuali

a. I miglioramenti delle rendite saranno giudicati specialmente nelle loro ripercussioni individuali. Le tavole 2 e 3 dell'allegato permettono di confrontare le aliquote delle rendite proposte con quelle in vigore nel 1948 e nel 1957.

Il paragone tra le aliquote delle prestazioni corrispondenti prova che le rendite semplici di vecchiaia in corso subiranno, rispetto al 1957, un aumento annuo di 180 a 565 franchi e le rendite per coniugi un aumento di 288 a 904 franchi. L'aumento assoluto in franchi rappresenta quindi un notevole miglioramento per tutti gli assegnatari presenti.

Gli aumenti in per cento risultano direttamente dalle tavole 2 e 3 dell'allegato. Particolarmente notevole è l'aumento delle future rendite intere (tavola 3 dell'allegato, 20-45 anni di contributo); esso dimostra che, secondo il nuovo sistema, le rendite saranno in media superiori di 50 per cento a quelle del 1948; tale saggio corrisponde all'aumento occorso nel reddito del lavoro. Il miglioramento non è però sempre del 50 per cento per tutte le classi di reddito, poichè, secondo la proposta della Commissione dell'AVS, intendiamo aumentare le rendite non solo per conseguire un adeguamento all'indice, ma anche certe modificazioni strutturali. Trattasi in particolare del minimo e del massimo, il cui grado risultava dalle revisioni precedenti. Oltre all'aumento delle aliquote minime, la revisione implica un rafforzamento del principio d'assicurazione.

Le indicazioni delle colonne da 6 a 8 della tavola 2 dell'allegato sono particolarmente significative, poichè dimostrano che, nelle precedenti revisioni, le rendite presenti sono state intieramente adeguate al rincaro (colonna 6) e che la nuova revisione apporterà un aumento reale (colonna 7). A questo riguardo, gioverà osservare nella tavola 1\* lo sviluppo dell'indice svizzero dei prezzi di consumo (stato dell'indice nel 1960 = 112).

b. Le ripercussioni individuali della presente revisione sono state discusse minutamente anche per quanto concerne i rapporti di solidarietà. Sarebbe troppo lungo darne qui un ragguaglio particolareggiato. Ci restringiamo a segnalare che, secondo il principio dell'equivalenza individuale, la formola delle rendite proposta dà, per le persone che fanno parte dell'assicurazione dall'età di 20 anni, i limiti di solidarietà seguenti, espressi in forma di redditi medi: per gli uomini, 12 800 franchi, e per le donne circa 5400 franchi, l'anno; secondo la legislazione in vigore, tali limiti sono invece di 8 800 e 4 300 franchi, rispettivamente. Gli assicurati di questa categoria, aventi un reddito maggiore, pagano delle quote di solidarietà; quelli aventi un reddito minore fruiscono del supplemento di solidarietà. Per le persone della generazione iniziale più attempate, questi limiti sono notevolmente più elevati, ad esempio, di circa 31 000 franchi in media all'anno per gli uomini nati nel 1907 e di circa 22 000 franchi

per le donne. Queste cifre valgono naturalmente solo in quanto i contributi degli enti pubblici non scendano sotto la misura che considereremo nella parte III.

La solidarietà delle persone economicamente forti in favore delle economicamente deboli sta nella diminuzione percentuale delle rendite secondo l'aumentare del reddito sul lavoro. Senza questa solidarietà, le aliquote delle rendite in per cento della mercede dovrebbero essere uguali per tutte le classi di reddito, come nelle rendite calcolate esclusivamente secondo l'equivalenza attuariale. La tavola seguente illustra con alcune cifre questi aspetti.

*Rendita di vecchiaia in per cento del reddito medio del lavoro*

Tavola 5 \*

Reddito annuo medio in franchi	Rendite semplici di vecchiaia in per cento, secondo:		Rendite di vecchiaia per coniugi, secondo:	
	ordinamento presente	revisione proposta	ordinamento presente	revisione proposta
750	120,0	144,0	192,0	230,4
2 500	38,0	43,2	60,8	69,1
3 750	33,3	36,0	53,3	57,6
7 500	20,7	26,0	33,1	41,6
12 500	14,1	18,5	22,5	29,6
15 000	12,3	16,0	19,7	25,6
20 000	9,2	12,0	14,8	19,2
30 000	6,2	8,0	9,9	12,8

4. *Ripercussioni collettive*

a. Rimane ancora da esaminare le ripercussioni collettive dell'aumento delle rendite proposto. La nuova formula rispetto a quella del 1957 è caratterizzata dall'aumento medio, in per cento, delle rendite. Questa indicazione numerica permette di istituire un confronto con il miglioramento richiesto dalle due iniziative popolari. Secondo la nostra proposta, l'aumento medio delle rendite sarebbe del 28,7 per cento; secondo l'iniziativa del Partito socialista, sarebbe del 41 per cento, se gli enti pubblici assumessero i due quinti delle spese, e del 69 per cento, se assumessero il massimo consentito dalla Cost. (la metà delle spese); secondo l'iniziativa del Comitato apolitico, l'aumento sarebbe del 30 per cento.

b. La ripartizione degli assegnatari di rendite secondo le loro quote annue medie consente di giudicare del valore della nuova scala delle rendite intere. La tavola 4 \* offre a questo riguardo le indicazioni necessarie. In cifre tonde, il 15 per cento degli assegnatari futuri riceveranno delle

rendite minime, altrettanti riceveranno delle rendite massime; in altri termini, il 70 per cento degli assegnatari futuri riceveranno delle prestazioni calcolate secondo le regole della progressione. La nuova formula è dunque ben adattata alle esigenze della politica sociale.

c. Secondo un'opinione assai diffusa, tutte le parti di quote superiori a 600 franchi costituirebbero dei veri premi di solidarietà. I dati riferiti nella lettera *b* del numero 3, circa i limiti di solidarietà, dimostrano che non è così. Diamo nondimeno nella tabella seguente le indicazioni concernenti le parti di quote non costitutive di rendita, poichè offrono un'idea sommaria dei rapporti di solidarietà.

### *Quote non costitutive di rendita*

La parte di quota superiore a 600 franchi non è considerata costitutiva di rendita.

La ripartizione degli obbligati alla quota secondo il loro reddito per gli anni dal 1948 al 1958 è desunta dalla statistica dei conti individuali delle quote.

A contare dal 1959, le valutazioni tengono conto d'un aumento dell'indice dei salari da 140 (1959) a 175 (1967)

Tavola 6 \*

Anno	Ammontare annuo di tutte le quote in milioni di fr.	Quote non costitutive di rendita	
		Somma annua in milioni di fr.	% dell'ammont. di tutte le quote
1948	418	25	5,9
1953	570	36	6,4
1958	682	64	9,4
1963	904	115	12,7
1968	983	136	13,8
SS 1)	1 045	145	13,8

1) Stato stazionario, vedi tavole 2\* e 3\*

### III. Le rendite straordinarie

1. Le aliquote delle rendite straordinarie (giù chiamate «transitorie») sono già state aumentate più volte. Inizialmente esse erano graduate secondo le tre zone «urbana, seminurbana e rurale» e importavano per le rendite semplici di vecchiaia 750, 600 e 480 franchi l'anno rispettivamente. Al presente l'aliquota è uguale per tutte le zone e ascende a 840 franchi, ossia 60 franchi meno di quella minima delle rendite ordinarie.

Sino alla fine del 1955, l'assegnazione di rendite transitorie era vincolata alla condizione che non fossero superati certi limiti di reddito (clausola della necessità). La revisione entrata in vigore il 1° gennaio 1956 aboliva questi limiti per gli assegnatari di rendite transitorie condizionate dalla generazione, domiciliati in Svizzera, il che aumentò di un terzo all'incirca

il numero degli assegnatari. Presentemente essi si applicano soltanto agli Svizzeri all'estero e a quelli che rimpatriano. Tali limiti ascendono effettivamente a 3750 franchi per gli assegnatari di rendite semplici di vecchiaia e di rendite per vedove, a 6000 franchi per i coniugi e a 1650 franchi per gli orfani.

La necessità di aumentare le rendite straordinarie non può essere contestata. A questo riguardo, oltre alle considerazioni essenziali recate nel capo I, numero 2, della presente parte, esponendo le grandi linee del disegno di revisione, giova anche considerare che i tre quarti degli assegnatari di rendite straordinarie hanno un reddito inferiore ai limiti summenzionati.

2. Proponiamo di stabilire in 240 franchi l'aumento sulla rendita semplice di vecchiaia, e in un ammontare corrispondente quello delle altre rendite. Con ciò, le rendite straordinarie sarebbero adeguate all'ammontare minimo delle rendite ordinarie intere. La nostra proposta è più vantaggiosa di quella della Commissione dell'AVS, secondo la quale l'aumento della rendita semplice di vecchiaia non sarebbe che di 120 franchi. Siamo venuti in questa risoluzione per le ragioni seguenti:

- Per questa categoria d'assegnatari l'aumento persistente del costo della vita è particolarmente sentito. Ben è vero che i miglioramenti in percentuale, già apportati, hanno procurato la compensazione necessaria; nondimeno, un aumento percentuale non procura a queste rendite modeste la compensazione minima necessaria in franchi. Nella città, in particolare, la somma di 1080 franchi, ossia 330 franchi in più dei 750 stabiliti nel 1948, non è eccessiva.
- L'adeguamento ai minimi delle rendite ordinarie non è cosa nuova. Già nel 1948, le rendite transitorie delle zone rurali corrispondevano a quei minimi, e tale è presentemente il caso per le persone divenute invalide prima d'aver compiuto gli anni venti. L'adeguamento generale sarà una semplificazione gradita.
- Ciò consentirà altresì di ristabilire effettivamente quel minimo che era assicurato agli Svizzeri rimpatriati prima dell'istituzione delle rendite «pro rata» (1° gennaio 1960); allora, in fatti, essi ottenevano il minimo della rendita ordinaria con un solo anno di contributo, ora devono accontentarsi delle aliquote inferiori delle rendite straordinarie.
- L'aumento medio delle rendite straordinarie ascenderebbe al 28,6 per cento, ossia avrebbe praticamente la medesima ampiezza di quello, già menzionato, delle rendite ordinarie (28,7).

3. Come abbiamo detto, i limiti di reddito sono ancora presentemente applicabili agli assegnatari di rendite straordinarie domiciliati all'estero — esclusivamente Svizzeri appartenenti alla generazione transitoria — e agli Svizzeri rimpatriati. È logico che devono essere aumentati non solo le ali-

quote delle rendite previste nell'articolo 43 della LAVS, ma anche i limiti di reddito. Le aliquote indicate nel numero 1 sono quelle del 1956 per tutte le categorie di rendite. Considerata l'evoluzione dei redditi, la proposta di aumentare del 20 per cento i limiti di reddito appare giustificata. La tavola seguente riproduce le aliquote che ne risultano e danno una veduta d'insieme delle aliquote di rendita e dei limiti di reddito rispetto ai limiti di riduzione. Questi ultimi risultano dall'articolo 42, capoverso 1, della LAVS, secondo il quale i due terzi del reddito annuo, più la rendita straordinaria, non devono sorpassare i limiti di reddito. Se il reddito è inferiore ai limiti di riduzione la rendita è assegnata per intero, negli altri casi, essa è diminuita in proporzione.

### *Rendite straordinarie*

Ammontari, limiti di reddito o diminuzione secondo la proposta di revisione

Ammontare in franchi

Tavola 7 \*

Genere di rendita	Ammontare della rendita		Limite di rendita		Limite di riduzione	
	per anno	per mese	legale	effettivo <sup>1)</sup>	legale	effettivo <sup>1)</sup>
Rendita semplice di vecchiaia	1080	90	3000	4500	1920	2880
Rendita di vecchiaia per coniugi . . . . .	1728	144	4800	7200	3072	4608
Rendita per vedove . . . . .	864	72	3000	4500	2136	3204
Rendita semplice per orfani	432	36	1500	2500	1068	1602
Rendita completa per orfani	648	54	1500	2500	852	1278

<sup>1)</sup> Supera del 50 per cento il limite legale, nel quale è tenuto conto soltanto del due terzi del reddito.

## B. ADEGUAMENTO DELLE RENDITE ALLE NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE

### I. Scopo

1. Come già abbiamo rilevato nel titolo A, capitolo I, numero 1, lettera a, i cambiamenti notevoli nelle condizioni economiche pongono per le assicurazioni di rendite il problema dell'adattamento delle prestazioni. Questo problema costituisce appunto una delle principali rivendicazioni delle due iniziative. Poichè a sostegno di tale domanda, si adduce sovente che la Repubblica federale di Germania ha introdotto nel 1959 un sistema di rendite dinamiche, esporremo brevemente, qui sotto nel capitolo II, gli aspetti teorici di questo nuovo problema.

2. Occorre innanzi tutto chiarirsi sullo scopo economico dell'adeguamento delle rendite. Siccome l'evoluzione dei prezzi non corrisponde a quella delle merci (cfr. tavola 1\*) dev'essere distinguere due casi:

- Se l'adeguamento mira esclusivamente alla compensazione del rincaro, le rendite vengono ravvalorate secondo l'aumento dell'indice dei prezzi. Con questa operazione, è mantenuto immutato il potere di acquisto delle prestazioni, il quale non si riferisce che ai beni di consumo considerati nel calcolo dell'indice dei prezzi prescelto.
- Se l'adeguamento si riferisce anche al grado generale di vita, le rendite dovranno seguire l'andamento generale delle merci ed essere ravvalorate secondo un indice generale di queste. Come dimostra la tavola 1\*, dopo il 1948 le merci sono aumentate molto più di quanto non l'esigesse l'andamento dei prezzi. Ne è conseguito un miglioramento effettivo delle merci, che permette d'acquistare dei beni di consumo secondo una scelta più favorevole di quella su cui è fondato l'indice svizzero dei prezzi del consumo, e beni non considerati in quest'ultimo. Il miglioramento effettivo delle merci determina dunque un elevamento del grado di vita, che dovrebbe essere reso accessibile mediante questo metodo anche agli assegnatari di rendite.

Sovente si adoperano anche indici più complessi. È noto che gli indici sono compilati sulle medie attenenti a momenti diversi. L'indice delle merci, per esempio, non è che un confronto nel tempo delle merci medie per persona. Per ciò, l'adeguamento delle prestazioni secondo un indice determinato non può tener conto che delle condizioni medie, non già delle condizioni individuali effettive.

3. Quale mira dovrà dunque avere la nostra assicurazione di rendite? Le prestazioni dell'AVS si fondano sul concetto di rendite di base: ma questo concetto è relativo, poichè l'assicurazione di base, per essere idonea al suo scopo sociale, dovrebbe poter adeguarsi alle condizioni economiche. Il nostro scopo dovrà dunque consistere nello stabilimento di un'assicurazione di base di valore intrinseco stabile. In definitiva, come vedremo, questo valore va stabilito rispetto ai prezzi, oppure rispetto allo stato della vita, secondo le possibilità finanziarie.

Le assicurazioni di rendita straniere offrono una ricca scelta di modelli d'adeguamento. In generale si tende ad adattare le rendite nuove all'andamento generale delle merci e le vecchie, sovente, ai prezzi. Questa tendenza si fonda nella natura stessa delle rendite, in quanto sono considerate una compensazione del reddito del lavoro. Certo, sarebbe desiderabile poter assegnare a una persona, che cessa di lavorare, un per cento costantemente uguale dell'ultimo reddito del suo lavoro, che le permetterebbe di mantenere lo stato di vita conseguito prima della quiescenza; se non che, al termine dell'attività lucrativa, occorre innanzi tutto conservare il valore intrinseco delle rendite rispetto ai prezzi. È però anche vero che nelle istituzioni sociali straniere si riscontra una tendenza sempre più diffusa a far partecipare dei vantaggi dell'aumento della produttività anche le persone che non cooperano più alla vita economica.

## II. Metodi d'adeguamento

1. Se la determinazione dello scopo dell'adeguamento è ovvia, la sua attuazione pratica implica invece parecchi problemi matematici e giuridici delicati.

La tecnica matematica d'adeguamento delle prestazioni dell'assicurazione sociale varia notevolmente secondo la natura delle prestazioni divise, come dimostreremo esaminando i due criteri principali e seguiti alternativamente nella determinazione delle prestazioni a lungo termine .

- Prestazioni future e prestazioni in corso. Una nuova rendita determinata in per cento dell'ultima mercede annuale segue automaticamente l'evoluzione delle mercedi e non richiede aggiustamento legale alcuno. Per contro, quanto più è remoto il momento in cui è sorto il diritto alla rendita, tanto più urgente è il bisogno d'adeguarla. Un adeguamento di questo genere può essere operato, come si è detto, sia secondo la mutazione delle mercedi sia secondo la mutazione dei salari. Spesso, per ragioni finanziarie, non è possibile alcun genere d'adeguamento, come si riscontra ordinariamente nelle casse di pensione di imprese.
  - Prestazioni uniformi e prestazioni secondo il salario. La differenza fra le tecniche d'adeguamento si rivela in particolare nel caso di nuove rendite. Per le prestazioni interamente espresse in per cento delle mercedi, le nuove rendite seguono automaticamente l'andamento di queste e non richiedono aggiustamento legale alcuno. Citiamo, come esempio, le prestazioni dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni. Per ottenere il medesimo risultato nel caso di rendite uniformi d'ammontare fisso, occorre in vece prevedere espressamente nella legge che devonsi adeguare, a mano a mano, al grado generale dell'indice delle mercedi. Le rendite straordinarie dell'AVS appartengono appunto a questa categoria di rendite uniformi. Tuttavia, per le rendite di tipo intermedio, non proporzionali alla mercede, la tecnica d'aggiustamento si complica. In questo caso, gli ammontari e i redditi - limite fissi della formola della rendita devono essere adeguati all'indice, e sono lasciati invariati gli elementi proporzionali alla mercede, se quella considerata segue l'andamento delle mercedi. In questo modo converrebbe, per esempio, adattare le rendite ordinarie dell'AVS.
2. Le diverse tecniche d'adeguamento che abbiamo indicato possono essere previste nei testi legislativi in vari modi. La classificazione sistematica stabilita in questa parte dall'Ufficio internazionale del lavoro prevede i seguenti modi d'adeguamento delle prestazioni.
- Adeguamento automatico. La legge prevede che le rendite devono seguire automaticamente le mutazioni economiche e prescrive, per esempio, un adeguamento continuo secondo l'indice delle mercedi o dei

prezzi. La legge può inoltre prescrivere che l'adeguamento abbia luogo soltanto se lo stato dell'indice sia mutato d'un determinato numero di punti. Sovente la norma d'adeguamento prevede un certo spostamento di fase, in maniera che viene considerato l'indice di qualche anno prima. Offrono un esempio d'adeguamento automatico le assicurazioni di rendite, con prestazioni dipendenti dal salario, del Belgio, della Repubblica federale di Germania (base di calcolo delle nuove rendite), della Francia e del Lussemburgo; offrono un esempio di prestazioni uniformi le assicurazioni della Danimarca, dei Paesi Bassi e della Svezia.

- Adeguamento «di principio». Vien semplicemente contemplato nella legge il principio dell'aggiustamento, secondo il quale l'ammontare delle prestazioni dovrà essere esaminato a intervalli regolari e, se occorre, adattato alle nuove condizioni economiche. La competenza di emanare le prescrizioni particolari è attribuita al potere legislativo o all'esecutivo. L'adattamento può anche essere subordinato alle condizioni finanziarie dell'istituzione. Un esempio classico di simile ordinamento è offerto dall'assicurazione di rendite della Gran Bretagna. Anche la Finlandia e la Grecia hanno una legislazione analoga.
- Adeguamento «di contingenza». La legge non contiene alcuna norma d'adeguamento delle prestazioni. Anche questo sistema subisce in qualche modo gli effetti dell'andamento economico, specialmente se determinati cespiti siano stabiliti in per cento delle mercedi. Per lo più, si riscontrano allora dei sopravanzi d'entrata, che permettono un certo adattamento delle rendite. Un adeguamento «di contingenza» può anche essere provocato da rivendicazioni degli assicurati. Questo sistema è applicato, ad esempio, negli Stati Uniti d'America e in Svizzera.

Queste spiegazioni provano la necessità di una distinzione nella tecnica di commisurazione all'indice e concetto di rendita commisurata all'indice, sovente chiamata anche rendita dinamica. Il concetto di rendita commisurata all'indice presuppone segnatamente due cose: un rigoroso adeguamento delle prestazioni secondo l'indice e l'applicazione del metodo dell'automatismo legale. In questo senso, si possono chiamare dinamiche soltanto le rendite dei sistemi stranieri da noi menzionati sotto il titolo «adeguamento automatico». Un adattamento rigido secondo l'indice è nondimeno possibile anche in virtù d'altri modi d'ordinamento legale, e può offrire grandi vantaggi, segnatamente quello d'una facile applicazione sopra tutto per le rendite in corso, il cui adattamento può essere fatto secondo percentuali uniformi.

3. La scelta del metodo d'adeguamento dipende altresì notevolmente dall'ordinamento finanziario dell'istituzione stessa. Per esaminare questo aspetto del problema sono state recentemente promosse, per la prima

volta, delle ricerche d'economia assicurativa, segnatamente in occasione della II Conferenza internazionale di attuari e di statistici della sicurezza sociale (Roma, ottobre 1959) e del XVI Congresso internazionale degli attuari (Bruxelles, giugno 1960). Una relazione, sia pure breve, delle caratteristiche di ciascun ordinamento rispetto all'evoluzione economica ci porterebbe troppo lontano. Basti rilevare che soltanto un sistema di ripartizione in cui tutte le entrate siano stabilite in per cento delle mercedi permette di adattare interamente e immediatamente le prestazioni all'evoluzione media dei redditi, senza che per tanto occorra aumentare il saggio delle quote. In ogni istituzione implicante un'accumulazione sistematica di fondi l'adeguamento è tanto più difficile, quanto più è importante la formazione del capitale. D'altra parte, deve ritenersi che in un sistema a base di capitali l'adattamento all'evoluzione demografica è migliore che in un sistema di ripartizione. Appunto in considerazione di questi due elementi era stato prescelto per l'AVS il sistema misto di finanziamento.

### III. La clausola d'adeguamento dell'AVS

1. I miglioramenti che abbiamo proposti per le rendite nel titolo A di questa Parte sono stati elaborati tenendo conto delle ipotesi economiche di natura statica, esposti nella parte I, titolo C, capo II, numero 2. Le nuove rendite corrispondono quindi alle condizioni economiche contraddistinte da un indice dei contributi di 150 a 175, e il sistema di rendite è per conseguenza elaborato secondo un nuovo stato economico di partenza, come già il sistema di prestazioni del 1948 era stato elaborato secondo le condizioni economiche d'allora. In questo modo abbiamo cercato di risolvere il problema primario della presente revisione della legge.

Ma questo sistema, che entrerà in vigore prossimamente, non potrebbe essere mantenuto se nel corso dei prossimi anni l'economia dovesse evolversi più rapidamente di quanto sia ora prevedibile. Ponesi, quindi per l'AVS, un secondo problema, quello dell'adeguamento delle prestazioni a un nuovo progresso economico. Nel risolverlo, ritroveremo tutte le questioni che già abbiamo toccato dall'aspetto teorico generale nel capo I e II di questo titolo.

2. Quale dei tre tipi d'ordinamento legale indicati nel capo II, numero 3, converrà meglio alla presente revisione? Già di prima giunta sembra doversi escludere quello dell'adeguamento automatico. Esso presuppone un'evoluzione economica rapida, sia reale o determinata dall'inflazione; ora, è provato che, nella Svizzera, la situazione economica s'evolve lentamente, nè dovrebbe accadere ogni anno d'adattare le prestazioni. Del resto, nel caso nostro, mancano i presupposti finanziari d'un tale metodo, come vedremo meglio nella parte III, trattando del finanziamento.

Nè sembrerebbe possa convenire indefinitamente il metodo dell'adeguamento «di contingenza», che pur ha dato buone prove nel periodo in-

trodotivo dell'assicurazione. Esso ha sopra tutto il difetto di non imporre al legislatore alcun obbligo d'adattare le rendite quando sia necessario. Parrebbe invece più indicato stabilire nella LAVS una norma che preveda l'adeguamento delle rendite alle condizioni economiche, in maniera che sia possibile esaminarne l'ammontare rispetto alle nuove condizioni economiche, a intervalli regolari, per esempio ogni cinque anni, e adeguarlo, se occorre, tenendo conto anche dei fattori finanziari.

Nello stabilire il principio dell'esame periodico delle prestazioni gioverebbe conferire alle Camere federali la facoltà di provvedere, quando occorra, all'adattamento delle rendite. In virtù di esso, il legislatore sarebbe pienamente libero d'esaminare la formula di rendita, sia rispetto all'indice sia nella struttura. Le frequenti modificazioni strutturali non sono però raccomandabili, salvo il caso d'estrema necessità, per le difficoltà che implicherebbero, come appare dalle tavole 2 e 3 dell'allegato. Nemmeno sarebbe raccomandabile l'adeguamento automatico secondo l'indice, se non che non converrebbe trascurare permanentemente la tecnica dello adeguamento secondo l'indice, quale è esposta nel capo II, numero 1. Le frequenti modificazioni strutturali dovrebbero essere evitate anche per ragioni amministrative. In vero, se l'adeguamento fosse operato in funzione diretta dell'indice, sarebbe possibile rivalutare le rendite in corso secondo una percentuale uniforme, operazione molto più semplice che quella di calcolare nuovamente tutte le rendite con le nuove tavole. Non debesi infatti dimenticare che, col tempo, l'adeguamento potrà forse concernere un milione di casi.

3. Posto che il grado generale delle rendite debba essere esaminato nuovamente ogni cinque anni, non segue che debbano essere modificate ogni volta. La modificazione dipenderà in gran parte dal ritmo dell'evoluzione generale di redditi. Così, non sembrerebbe opportuno applicare la nuova clausola d'adeguamento, prima che l'indice delle quote arrivi a 200. Siccome la base finanziaria corrisponde a un indice di 175, occorrerà lasciar salire del 15 per cento il grado generale delle mercedi. Soltanto a questa condizione la base finanziaria potrà di nuovo migliorare notabilmente, dato che le entrate medie per le quote aumenterebbero allora di 150 milioni all'incirca. Se l'aumento di queste entrate fosse minore, il miglioramento delle prestazioni sarebbe irrilevante. In ogni caso, l'ammontare assoluto degli aumenti sarebbe pur sempre modesto, poichè, nonostante i molteplici miglioramenti, con i presenti contributi del 4 per cento l'AVS è soltanto in grado di pagare le prestazioni di base.

## C. LA TAVOLA SCALARE DEI CONTRIBUTI

### I. Campo d'applicazione o domanda d'allargamento

1. L'assicurato che esercita un'attività lucrativa indipendente, oppure sia salariato da un datore di lavoro non tenuto a pagare i contributi, deve un quota fissa del 4 per cento del reddito del lavoro, o del 4,8 per

cento se si aggiungono i supplementi per l'assicurazione invalidità e lo ordinamento delle indennità ai militari per perdita di guadagno. Poiché il pagamento di simile quota sarebbe particolarmente oneroso per le persone di condizione modesta, la legge prevede di prima giunta in loro favore una quota a saggio decrescente. In questo caso, l'assicurato non paga l'intera quota del 4 o del 4,8 per cento del reddito del lavoro, ma una quota variante dal 2 al 3,75 o dal 2,4 al 4,5 per cento. Nel suo conto individuale è nondimeno iscritta la quota intera.

2. Al momento dell'entrata in vigore dell'AVS, questa agevolzza era concessa soltanto all'assicurato il cui reddito annuo fosse inferiore a 3600 franchi. Con l'aumentare dei redditi, crebbe ognora più il numero degli assicurati che ne venivano esclusi. Il campo d'applicazione fu per ciò allargato, a contare dal 1° gennaio 1951, ai redditi inferiori a 4800 franchi l'anno e, a contare dal 1° gennaio 1957, ai redditi inferiori a 7200 franchi l'anno. Presentemente quell'ammontare risulta dunque duplicato.

3. L'ammontare limite di 7200 franchi era stato fissato secondo gli accertamenti fatti nel 1956. In seguito, l'indice delle quote è salito da 128 a 176, nel 1958, e verosimilmente a 150 nel 1960. Per questo, nel postulato Meyer (Zurigo) del 29 giugno 1960, si domanda nuovamente «un notevole aumento del limite di reddito previsto per l'applicazione della tavola scalare».

## II. La nuova tavola scalare

1. L'aumento dell'indice delle quote a contare dal 1957 giustificherebbe un allargamento della tavola scalare ai redditi inferiori di 8400 franchi l'anno. Nella Commissione dell'AVS è stato nondimeno suggerito di tenere conto, come per le rendite, d'un futuro aumento dei redditi individuali del lavoro e quella Commissione propone d'allargare la scala ai redditi inferiori a 9000 franchi l'anno.

Stimiamo di poter accogliere questa proposta e prevediamo che i contributi degli assicurati che esercitano un'attività lucrativa indipendente, oppure siano salariati da datori di lavoro non tenuti a pagare i contributi, vengano calcolati, per i redditi inferiori a 9000 franchi l'anno, secondo la tavola seguente.

## Tavola scalare dei contributi dei lavoratori indipendenti

Tavola 8 \*

Scaglioni del reddito annuale del lavoro in franchi		Saggio del contributo in % del reddito
Prima della revisione	Dopo la revisione	
600 — 2 400	600 — 3 000	2
2 400 — 3 600	3 000 — 4 500	2 $\frac{1}{4}$
3 600 — 4 500	4 500 — 5 600	2 $\frac{1}{2}$
4 500 — 5 100	5 600 — 6 400	2 $\frac{3}{4}$
5 100 — 5 700	6 400 — 7 200	3
5 700 — 6 300	7 200 — 7 900	3 $\frac{1}{4}$
6 300 — 6 800	7 900 — 8 500	3 $\frac{1}{2}$
6 800 — 7 200	8 500 — 9 000	3 $\frac{3}{4}$

2. L'allargamento della tavola scalare cagionerà in media una minor entrata annuale di circa 4 milioni di franchi. Ma ciò è meno importante dell'equilibrio conseguibile negli apporti delle varie categorie economiche degli assicurati, dato che l'allargamento profitta ai lavoratori indipendenti, ai salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare contributi e agli Svizzeri all'estero dell'assicurazione facoltativa.

Nei prossimi anni, circa il 70 per cento degli assicurati esercenti un'attività lavorativa indipendente e circa il 90 per cento degli agricoltori pagheranno le loro quote secondo il saggio decrescente. Anche se sia da prevedere un nuovo aumento dell'indice delle quote, l'allargamento della tavola scalare da 7200 a 9000 franchi è tale da favorire notevolmente una determinata classe d'assicurati.

## D. LE ALTRE DOMANDE DI REVISIONE

Tenendo conto delle raccomandazioni della Commissione dell'AVS, abbiamo risolto di provvedere sopra tutto, con la presente revisione, allo aumento immediato e all'adeguamento periodico delle rendite, e d'accogliere anche la domanda d'allargare il campo d'applicazione della tavola scalare delle quote.

All'aceoglimento delle altre domande ostano tuttora ragioni di tempo oppure finanziarie. In particolare, la Commissione dell'AVS ha consultato se la quota annua media possa alla lunga essere una base sufficientemente rappresentativa per il calcolo della rendita, ma non è potuta giungere a una conclusione che permetta di stabilire subito un nuovo ordinamento; questa importante questione sarà studiata con cura nei prossimi anni. Anche sulla proposta, oggetto di interventi parlamentari e di domande scritte, tendente ad abbassare o abolire il limite d'età delle donne maritate nella assegnazione della rendita di vecchiaia per coniugi, il parere della Commissione è per ora negativo, attesa la complessità del problema e le con-

seguenze finanziarie. Quanto all'accogliere nell'AVS il sistema delle rendite dell'assicurazione per l'invalidità e all'assegnare, con le rendite di vecchiaia, le rendite aggiuntive e gli assegni per invalidi senza aiuto, stimiamo, anche a prescindere da considerazioni finanziarie, che sia preferibile attendere i risultati conseguiti con queste prestazioni nell'assicurazione per l'invalidità. Sul problema dell'assegnazione di aiuti dell'AVS al finanziamento di asili e abitazioni per vecchi discuteremo nell'esaminare il postulato Grüttler (del 3 dicembre 1958), accettato dal Consiglio nazionale nella sessione autunnale del 1959.

L'accoglimento di altre domande pregiudicherebbe l'aumento delle rendite, che è il punto più importante e urgente.

### Parte III

#### Finanziamento

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, fondandosi sugli elementi di calcolo illustrati nella parte I, titolo C, capo II, ha valutato le conseguenze finanziarie delle proposte di revisione, discusse nella parte II. Occorre avvertire che i risultati di queste valutazioni a lungo termine non devono essere intesi come pronostici sull'evoluzione finanziaria della AVS, ma soltanto come esempi di calcolo. Questa interpretazione è una conseguenza necessaria della natura delle basi economiche, per le quali abbiamo considerato due schemi differenti di calcolo, statistico l'uno e dinamico l'altro, nella parte I, titolo C, capo II, numero 2. Le ipotesi addotte riflettono i due casi estremi attendibili in pratica. In questo senso sono quindi da esaminare, giusta i due aspetti summenzionati, ciascuna delle questioni concernenti il finanziamento.

#### A. IL FINANZIAMENTO NEL CASO DI CONDIZIONI STATICHE

##### I. Ammontare delle spese aggiuntive

1. L'evoluzione dei bilanci annuali, determinata secondo le modificazioni proposte, è indicata nella tavola 5 dell'allegato. Il nuovo sistema di rendite è caratterizzato dal corso delle spese annuali. Questi dati, come dicemmo, possono essere valutati con sufficiente esattezza fino a circa il 1978. In seguito, sarà ognora più incisiva la quantità degli assegnatari appartenenti alla categoria dei lavoratori stranieri (cfr. tavola 3\*).

Il confronto delle tavole 4 e 5 dell'allegato mostra che la maggior spesa annuale cagionata dalla revisione sale da 220 milioni di franchi nel 1962 a quasi 400 milioni nel 1978. Negli anni successivi, quest'ultima cifra rimane stazionaria. La tavola seguente indice la ripartizione annuale delle spese aggiuntive fra le tre principali categorie di prestazioni. Si noterà, in particolare, che gli effetti sulle rendite straordinarie sono ristretti al periodo iniziale e che l'aumento delle spese per i lavoratori stranieri è avvertito soltanto a contare dal 1978.

*Evoluzione delle spese aggiuntive nel corso degli anni*

Ammontori in milioni di franchi

Tavola 9 \*

Anni civili	Rendite straordinarie	Rendite ordinarie	Prestazioni ai lavoratori stranieri	Totale
1962	41	179	0	220
1963	35	196	0	231
1964	33	212	0	245
1965	29	230	0	259
1966	25	249	0	274
1967	22	265	0	287
1968	20	277	0	297
1973	10	334	7	345
1978	5	379	2	386
1988	2	386	14	402
1998	1	380	30	411
SS 1)	—	417	42	459

1) Stato stazionario, cfr. tavole 2\* e 3\*.

2. I bilanci tecnici compilati in cassa aperta a contare dall'insieme dei bilanci annui futuri e secondo i metodi attuariali in uso permettono di elaborare i bilanci annui medi a lunga scadenza, espressi in rendite perpetue. Questi ultimi sono confrontati nella tavola 7 dell'allegato. Rispetto allo stato di partenza, è riscontrabile nel passivo una spesa aggiuntiva media di 381 milioni per anno, pari a un aumento medio di spesa del 27,3 per cento. La maggior spesa annuale è di 354 milioni di franchi per le sole rendite ordinarie, di 9 milioni per le rendite straordinarie e di 18 milioni per le prestazioni ai lavoratori stranieri. Questa somma di 381 milioni di franchi sorpassa di oltre 100 milioni gli oneri derivanti dalle prime quattro revisioni della LAVS.

## II. I problemi del finanziamento

### 1. Considerazioni fondamentali

a. Il finanziamento della maggior spesa di 381 milioni in media all'anno dà luogo ad alcune questioni di principio di grande importanza. Come abbiamo visto esaminando lo stato finanziario di partenza (parte I, titolo C, capo III, numero 1), il sopravanzo annuo d'entrata, registrato nel bilancio tecnico, è di 87 milioni di franchi, per ciò la somma da provvedere è di 294 milioni di franchi l'anno. Posto che questa fosse fornita all'assicurazione già a contare dal 1° gennaio 1962, l'equilibrio finanziario

a lunga scadenza sarebbe certamente ristabilito. Considerando però più da vicino il meccanismo finanziario dell'AVS, si riscontra che un assegnamento immediato non sarebbe necessario nè opportuno.

Le ragioni per le quali si considera inopportuno fornire immediatamente all'assicurazione i mezzi finanziari suppletivi sono due e attengono, l'una, allo sviluppo dei fondi di compensazione, l'altra, al problema dello adattamento delle rendite alle condizioni economiche. Ogni apporto immediato di nuovi mezzi contribuirebbe ad aumentare inutilmente il fondo di compensazione. Si desume dalla tavola 5 dell'allegato che anche senza nuovi assegnamenti questo fondo ascenderà, in principio del 1978, a circa 6,3 miliardi. Se i 294 milioni summenzionati fossero versati nell'assicurazione già a contare dal 1962, il nuovo apporto di 6 miliardi farebbe ascendere il fondo, nel 1978, a 12 miliardi. Questa somma, sebbene giustificata dal lato tecnico, sarebbe considerata dall'economista e dall'assegnatario di rendite come manifestamente soverchia. In più, la teoria dei sistemi di finanziamento dimostra che l'adeguamento delle rendite è tanto più difficile quanto più i fondi raccolti sono elevati; dal che si desume che il sistema di ripartizione dev'essere applicato secondo una proporzione ancora più larga.

b. Queste considerazioni e quelle fatte più sopra sul significato finanziario e sociale dei contributi degli enti pubblici (cfr. parte I, titolo C, capo III, numero 2) e sull'adeguamento delle rendite a una nuova e possibile evoluzione economica (cfr. parte II, titolo B) convalidano, per quanto concerne la copertura del disavanzo annuo medio di 294 milioni di franchi, i tre principi seguenti:

- L'assicurazione non ha bisogno di alcun assegnamento aggiuntivo prima del 1978, ossia prima dell'inizio del terzo scaglione di finanziamento da parte degli enti pubblici. Le ragioni sono state adottate sotto la lettera a.
- I mezzi finanziari suppletivi, occorrenti nel 1978 e negli anni successivi, saranno forniti in massima parte dagli enti pubblici. Questo criterio si desume dalle spiegazioni che abbiamo dato nella parte I, dalle quali risulta che, dopo il 1948, i contributi degli enti pubblici hanno costantemente perduto di valore rispetto alle quote pagate dagli assicurati. Soltanto in virtù di questa regola potranno essere osservati i principi di finanziamento stabiliti nell'istituire l'assicurazione.
- I sopravanzi d'entrata risultanti dall'aumento futuro delle mercedi non dovrebbero essere adoperati, almeno in gran parte, per estinguere il disavanzo. Un simile impiego renderebbe vano un futuro adattamento delle rendite a nuove condizioni economiche.

## *2. Finanziamento a contare dal 1978*

a. Se, in conformità dei criteri considerati, si rinuncia a stabilire nuovi assegnamenti fino al principio del 1978, la perdita risultante dovrà essere

compensata in maniera che i fondi aggiuntivi necessari abbiano, dopo il 1° gennaio 1978, ad ascendere in media annualmente a circa 470 milioni di franchi, anzi che a 294 milioni nel 1962. Sarebbe assurdo sostituire nell'articolo 103, capoverso 1, della LAVS, allo scaglione di 350 milioni, previsti come contributo degli enti pubblici per il 1958 e gli anni successivi, un altro scaglione aumentato di 470 milioni. Questi ammontari fissi hanno lo svantaggio d'essere soggetti a perdere, rispetto alle entrate provenienti dalle quote, il valore attribuito loro in origine. Trattandosi in oltre di valori medi a lungo termine, subirebbero gli effetti degli oneri che sopravverranno dopo la fine del secolo.

Non abbiamo l'intenzione di disciplinare in tutti i particolari il finanziamento dell'AVS, da parte degli enti pubblici, per il 1978 e gli anni successivi. Come anche ne persuadono chiaramente le discussioni della Commissione dell'AVS, a tale questione è meglio soprassedere. Per contro, siamo convinti che già in questa revisione occorra modificare nella forma e nell'ammontare, il terzo scaglione di finanziamento, stabilito ora in 350 milioni. Ne pigliamo argomento delle seguenti considerazioni:

- La somma di 350 milioni, prevista per il 1978 e gli anni successivi, non è in alcun caso sufficiente. Secondo gli accertamenti fatti, tale somma, come s'è detto, dovrebbe essere aumentata di 470 milioni. Un alleggerimento in questa parte non sarebbe possibile che nel caso in cui gli assegnatari di rendite crescessero in proporzione minore del previsto. Ma anche nell'ipotesi più favorevole, l'alleggerimento sarebbe sempre inferiore a 470 milioni. D'altra parte, nel valutare la quantità dei futuri assegnatari non è stata considerata la possibilità d'un aumento importante della durata della vita, nè, quindi, della durata del diritto alle rendite di vecchiaia.
- I contributi degli enti pubblici, espressi come sono in ammontari assoluti, non converrebbero al principio dell'adeguamento delle rendite ai mutamenti economici, poichè al momento di queste operazioni tutte le uscite subirebbero gli effetti delle nuove condizioni economiche. Presentemente, soltanto uno dei tre cespiti d'entrata della AVS, quello degli assicurati e dei datori di lavoro, è adattabile automaticamente all'andamento economico; gli altri due (contributi degli enti pubblici e interessi del fondo) rimangono a un presso immutabili. Ora, per conseguire un giusto adeguamento delle rendite, occorre che almeno anche un altro cespite sia mobile. Non valendo la Confederazione a disciplinare quello degli interessi, non rimane che conferire una struttura mobile ai contributi della Confederazione e dei Cantoni. La maniera più semplice sarebbe poi di obbligare tali enti a pagare dal 1978 una quota determinata delle spese annuali.

b. Secondo gli ammontari che abbiamo menzionato, gli enti pubblici dovrebbero assumere, a contare dal 1978, il 40 per cento, all'incirca, delle spese annuali. Ma potrebbe essere considerata anche una quota minore.

Le valutazioni indicate nella tavola 5 dell'allegato si fondano, per esempio, su una quota stabilita in un terzo di queste spese. Secondo tale calcolo, il fondo di compensazione diminuirebbe un poco sino alla fine del secolo, senza però discendere praticamente sotto i 5 miliardi. Il bilancio tecnico corrispondente è indicato nella tavola 7 dell'allegato. I contributi degli enti pubblici, determinati al 1° gennaio 1962 secondo le ipotesi prescelte, salirebbero da 303 a 506 milioni di franchi. Rimarrebbe nondimeno un disavanzo medio di 95 milioni l'anno, pari al 5 per cento degli obblighi futuri dell'assicurazione, tenuto conto della perdita di 4 milioni nelle quote per effetto dell'allargamento della tavola scalare. In queste condizioni, lo equilibrio finanziario sarebbe conseguibile senza gravi difficoltà.

Provvedendo al pagamento di un terzo delle spese annuali, gli enti pubblici, non che assumere alcun onere aggiuntivo rispetto alla somma totale dei redditi del lavoro, ne risulterebbero relativamente alleggeriti, poichè i contributi di 350 milioni, previsti per gli anni 1978 e seguenti quando fu istituita l'assicurazione, rappresentavano, secondo gli elementi d'allora, una quota superiore al 5 per cento, laddove il contributo d'un terzo non rappresenta che 2,7 per cento del reddito annuo del lavoro, qui considerato in 25 milioni di franchi.

c. Come già abbiamo osservato, non è nostro proposito stabilire ora delle norme particolari sulla partecipazione degli enti pubblici per il periodo di finanziamento che comincerà nel 1978, non essendo dato d'antivedere con precisione le condizioni in quel momento. Vorremmo nondimeno proporre, con il parere della Commissione, di fissare i contributi degli enti pubblici in un minimo d'un quarto delle spese annue. Con questa soglia di sicurezza sarebbe evitata ai mezzi di finanziamento dell'AVS una perdita ulteriore di sostanza. Se, negli esenipi di finanziamento a contare dal 1978, recati nelle tavole 5, 6 e 7 dell'allegato, la partecipazione degli enti pubblici fosse calcolata per un quarto, anzi che per un terzo, si riscontrerebbe che, nell'evoluzione del finanziamento, occorrerebbe far concorrere maggiormente il fondo di compensazione. Abbiamo fatto approntare per comodo delle Camere federali alcune tavole secondo questa altra ipotesi. Ci siamo determinati a stabilire in un quarto l'aliquota della partecipazione degli enti pubblici anche per le considerazioni seguenti:

— La Costituzione, nell'articolo 34 *quater*, prevede che i contributi finanziari della Confederazione e dei Cantoni non devono superare complessivamente la metà della somma totale necessaria all'assicurazione; ma non prevede alcun limite minimo. La statuizione d'un tale limite è richiesta da una necessità tecnica, non già da una necessità giuridica. La nostra proposta si restringe al 50 per cento del limite massimo stabilito dalla Costituzione. Se i contributi pubblici fossero fissati a meno di un quarto delle spese, non potrebbero più adempiere il loro particolare ufficio, che è quello di quote di solidarietà in favore delle persone economicamente deboli.

- Questa sicurezza minima di un quarto non deve valere che come regola generale. Proponiamo di completarla con la clausola secondo la quale i contributi dovuti dagli enti pubblici a contare dal 1978 dovranno essere determinati dalle Camere federali per intervalli di cinque anni. Questi potranno coincidere con quelli previsti per l'adeguamento delle rendite all'evoluzione economica. Secondo le basi statistiche prescelte, si otterrebbe, a titolo d'esempio, per gli anni 1978 e seguenti, la seguente scala naturale di finanziamento, la quale mostra parimente l'ampiezza numerica degli obblighi minimi che verrebbero assunti negli anni dal 1978 al 1992:

	Millioni di franchi
dal 1978 al 1982 . . . . .	450
dal 1983 al 1987 . . . . .	470
dal 1988 al 1992 . . . . .	490

- Inserendo nella legge una sicurezza minima di questo genere, dovrebbe risultare relativamente facile, dopo il 1978, l'adattamento alle circostanze.
- In fine, non vorremmo pregiudicare in alcun modo la questione della copertura fiscale degli oneri aggiuntivi spettanti agli enti pubblici. In vero, non sarebbe possibile, già nel 1961, determinare gli assegnamenti fiscali occorrenti all'adempimento delle obbligazioni assunte per gli anni 1978 e seguenti.

### III. L'equilibrio finanziario dopo la revisione

#### 1. Bilanci e fondo di compensazione

a. Il meccanismo finanziario delle entrate e delle uscite dovrà essere aggiustato in maniera che i bilanci annuali, e quindi anche il bilancio medio a lungo termine, battano. Le tavole 5 e 7 dell'allegato offrono un'immagine della struttura che avranno, secondo le ipotesi statiche, i bilanci annui e il bilancio tecnico medio corrispondente. Nei capi I e II abbiamo già illustrato brevemente i principali capitoli delle entrate e delle uscite nell'ipotesi che gli enti pubblici assumano continuativamente a contare dal 1978, un terzo delle spese annuali.

b. Per giudicare dell'equilibrio finanziario, occorre anche por mente allo stato e alle variazioni del fondo di compensazione. A questo riguardo, gioveranno le seguenti considerazioni. In conseguenza delle modificazioni proposte, il ritmo d'accrescimento del fondo risulterà naturalmente rallentato rispetto allo stato di partenza e ascenderà, nel 1978, anzi che a 12,9 miliardi qualora fosse intervenuta la revisione, a 6,3 miliardi all'incirca.

Rispetto ai tre miliardi previsti nel rapporto della Commissione di periti del 16 marzo 1945 secondo l'ordinamento finanziario in vigore per

l'assicurazione, la somma di 6,3 miliardi potrebbe sembrare elevata. Se non che, rispetto alle entrate provenienti dalle quote, il fondo di Compensazione avrà, nell'ordinamento successivo alla modificazione, un'importanza relativa inferiore a quella iniziale. La Commissione dei periti aveva calcolato quei 3 miliardi moltiplicando per 12 il provento annuo delle quote, che valutava in 260 milioni: ora, i 6,3 miliardi secondo la valutazione per il 1978, non rappresentano più che il prodotto di 6 volte un tale provento. Secondo la revisione divisata, sarà possibile applicare il sistema di ripartizione secondo una proporzione più ampia di quella presente.

La somma di 6,3 miliardi, d'anzì menzionata per l'esercizio del 1978, comprende la parte del fondo di compensazione attenente ai lavoratori stranieri, valutata in 2,5 miliardi; essa corrisponde al 50 per cento del fondo totale, laddove le quote pagate dai medesimi non ascenderebbero che all'8 per cento della somma annuale media delle quote. Appare quindi evidente che per i lavoratori stranieri è applicato un sistema finanziario in cui la parte dei capitali è sostanzialmente più forte che non rispetto a tutti gli assicurati insieme. Risulta infatti dalla tavola 3\* che, per uno spazio di 20 in 30 anni, la mano d'opera straniera pagherà delle quote, senza che le debbano essere corrisposte delle prestazioni notevoli.

c. L'iniziativa popolare del Comitato apolitico vorrebbe che la diminuzione del fondo fosse ancora più spiccata. La cosa è possibile, ma implicherebbe, fra qualche tempo, un aumento adeguato dei contributi degli enti pubblici. Questi contributi e gli interessi del fondo sono infatti interdipendenti. Se la diminuzione degli interessi non venisse compensata mediante un aumento dei contributi pubblici, non sarebbe più possibile, già nel 1972, bilanciare le spese senza intaccare il fondo (cfr. tavola 5 dell'allegato), il che farebbe risultare ancora più il loro rapporto di connessione reciproca.

## 2. Sistema finanziario

a. In virtù della struttura mobile conferita ai contributi degli enti pubblici, è possibile definire con esattezza, secondo la classificazione scientifica, il sistema finanziario applicato per l'AVS. Qualora gli enti pubblici assumano, per esempio, a contare dal 1978, un terzo delle spese, un terzo delle uscite annuali sarebbe finanziato secondo il sistema della ripartizione, e due terzi delle prestazioni future sarebbero finanziati secondo il sistema del premio medio generale, che è assai analogo a quello della ripartizione dei capitali di copertura delle nuove rendite.

b. Questo riscontro è assai prezioso, perchè è possibile secondo le recenti indagini d'economia assicurativa, conoscere le proprietà di ciascuna forma di finanziamento rispetto all'evoluzione economica. Il sistema di ripartizione permette d'adeguare al progredire delle merci tutte le rendite correnti e future, laddove, con il sistema del premio medio generale, soltanto le nuove rendite sarebbero adeguabili. Viene quindi fatto

di conoscere, anche senza calcoli, quali siano le clausole d'adeguamento finanziariamente più adatte per l'AVS.

c. Nel messaggio del 25 giugno 1956 concernente una precedente revisione della LAVS, abbiamo istituito un paragone tra il sistema finanziario dell'AVS e quello della capitalizzazione individuale, in virtù del quale si costituirebbe, secondo le nuove basi di calcolo, un fondo di circa 60 miliardi di franchi. Dal che si deduce parimente che con un fondo di 5 a 6 miliardi, quale è previsto, il sistema di ripartizione acquista nell'AVS un'importanza ognora crescente.

## B. IL FINANZIAMENTO NEL CASO DI CONDIZIONI DINAMICHE

### I. Possibilità d'adeguamento

1. Abbiamo discusso il problema del finanziamento dell'AVS supponendo stabili per lungo tempo i redditi del lavoro: in questo caso, anche il grado delle rendite può rimanere invariato. Qualora il grado generale delle mercedi continuasse a crescere, occorrerà esaminare, secondo le considerazioni fatte nella parte II, titolo B, il problema dell'adeguamento delle rendite. Vedremo ora brevemente come tale adeguamento sia possibile secondo gli elementi finanziari dell'AVS.

Dobbiamo esaminare in modo speciale se le misure finanziarie proposte nel titolo A, capo II, siano idonee, anche nel caso di condizioni dinamiche, a mantenere l'equilibrio finanziario. Desideriamo anche provare, contrariamente a un'opinione assai diffusa, che un aumento regolare e durevole del grado generale delle mercedi non vale a migliorare lo stato finanziario dell'AVS. Questo migliorerebbe soltanto se le rendite non venissero adeguate, il che è assurdo. Le seguenti considerazioni proveranno anche che le valutazioni anteriori, fondate su ipotesi statiche, hanno permesso di dare una giusta direzione alle finanze dell'AVS.

2. Come già abbiamo spiegato nel titolo A, capo III, numero 2, discutendo del sistema finanziario, non è dato nell'AVS d'adeguare continuamente tutte le rendite, sia in corso sia nuove, all'andamento delle mercedi. Tuttavia, tenendo conto del sistema misto di finanziamento di cui abbiamo detto, e sempre che l'evoluzione delle mercedi e dei prezzi proceda come negli anni scorsi, l'adeguamento dovrebbe poter essere operato nei seguenti modi:

- adattando periodicamente le nuove rendite allo stato delle mercedi;
- adattando le rendite in corso ai prezzi.

Seguendo questi principi e applicando il sistema dinamico, di cui nella parte II, titolo C, capo II, numero 2, sono state fatte delle valutazioni. In esse, le entrate provenienti dalle quote sono determinate se-

condo un aumento annuo dell'indice di queste del 3 per cento fino all'anno 2000. Le nuove rendite seguono questo andamento e le rendite già assegnate crescono a ragione dell'1 per cento l'anno, ossia in conformità della evoluzione presunta dei prezzi.

## II. Risultati e insegnamenti

1. Nella tavola 6 dell'allegato abbiamo raccolto i risultati dei nostri calcoli sui bilanci annuali. Essi ci offrono un'idea delle proporzioni che potrebbero prendere i diversi capitoli di bilancio nel caso in cui l'evoluzione media degli ultimi 50 anni si mantenesse. Alla fine del secolo, le spese ammonterebbero a 4,7 miliardi e le quote a 2,8 miliardi: la partecipazione degli enti pubblici, qualora questi assumessero un terzo delle spese, ascenderebbe a 1,6 miliardi. In queste condizioni, e sempre che gli assegnamenti aggiuntivi, i quali potrebbero essere necessari anche nel caso di condizioni statiche, si mantengono pari all'evoluzione economica, ogni difficoltà potrebbe essere sciolta. L'introduzione della clausola dell'adeguamento delle prestazioni non implicherebbe quindi necessariamente alcun nuovo problema fiscale.

2. La tavola 6 dell'allegato prova anche che, nelle ipotesi dinamiche prescelte, lo sviluppo del fondo di compensazione sarebbe meno spiccato che nel caso di condizioni statiche. L'andamento in deficit riscontrabile particolarmente negli ultimi 20 anni del secolo, dovrebbe rallentare fortemente con l'applicazione del principio dell'adeguamento, proposto nella parte II, titolo B, capo III. Nel calcolo, si è infatti seguito il criterio di un adattamento annuo; laddove, secondo il nuovo articolo 92 bis, l'adattamento sarebbe quinquennale. Questo spostamento di fase produrrà una notevole diminuzione degli oneri e porrà freno a questo susseguirsi di prelevamenti.

Paragonato allo stato delle merci, nettamente più elevato, il fondo di compensazione perde assai d'importanza relativa e, secondo le circostanze, non rappresenta più che l'ammontare delle spese d'un anno. Per ciò, se l'evoluzione delle merci dovesse mantenersi, il sistema finanziario dell'AVS s'approssimerebbe ancora di più al principio della ripartizione, e attuerebbe, senza che abbia ad occorrere una disposizione speciale, quel contenimento del fondo, chiesto particolarmente dall'iniziativa popolare del Comitato apolitico. Rispetto alle possibilità d'adeguamento, questa evoluzione sarebbe auspicabile.

3. Il bilancio tecnico corrispondente a queste ipotesi è illustrato nell'ultima colonna della tavola 7 dell'allegato. Diversamente che nel calcolo secondo condizioni statiche, tutti i capitoli del bilancio, esclusi il fondo di compensazione e le rendite straordinarie, risultano in media raddoppiati. Questo rapporto approssimativo di semplice a doppio si riscon-

tra anche nel disavanzo annuale. Paragonato con la somma media accresciuta dei redditi annui del lavoro, il disavanzo non è maggiore che nell'ipotesi di condizioni statiche. In ogni caso, è confermato quanto abbiamo rilevato dianzi, ossia che un aumento regolare e durevole delle mercedi non vale a migliorare lo stato finanziario dell'AVS, nemmeno se l'avvaloramento delle rendite sia moderato.

Possiamo quindi concludere che, anche nell'ipotesi d'una evoluzione dinamica, tutti i problemi finanziari potranno essere risolti, purchè lo adeguamento delle rendite sia contenuto nei limiti indicati. Questo adeguamento non potrà tuttavia essere attuato che conformandosi al principio stabilito nel titolo A, capo II, numero 1, ossia assegnando il sopravanzo d'entrata, risultante da un nuovo aumento delle mercedi, alla conservazione del valore intrinseco delle prestazioni assicurative.

#### Parte IV

### Rapporto sull'iniziativa popolare per il miglioramento delle rendite dell'AVS

#### A. L'INIZIATIVA POPOLARE

1. L'iniziativa popolare, per il miglioramento delle rendite dell'Assicurazione vecchiaia e superstiti, depositata il 22 dicembre 1958 dal Partito socialista svizzero e sostenuta da 120 641 firme valide, ha il seguente tenore:

I sottoscritti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, chiedono che la Costituzione federale venga modificata nei termini seguenti:

L'art. 34quater, cpv. 5 della Costituzione federale che dice: « I contributi finanziari della Confederazione e dei Cantoni non supereranno, complessivamente, la metà dell'importo totale necessario all'assicurazione », è abrogato e sostituito dal seguente cpv. 5:

« I contributi finanziari della Confederazione e dei Cantoni devono, complessivamente, ammontare in media alla metà al massimo, ma almeno ai due quinti, dell'importo totale necessario all'assicurazione ».

L'art. 34quater della Costituzione federale sarà completato dalla disposizione transitoria seguente:

« Gli introiti supplementari risultanti dalla revisione del capoverso 5, saranno destinati all'aumento del valore reale delle rendite e al periodico adeguamento di esse al rincaro.

« L'Assemblea federale, entro due anni dall'adottamento della presente disposizione costituzionale, procederà alla revisione della legislazione conformemente ai principi enunciati ».

Il testo tedesco fa stato per la riuscita dell'iniziativa. Questa reca una clausola di ritiro in favore d'un controprogetto dell'Assemblea federale.

La riuscita dell'iniziativa vi è stata notificata con nostro rapporto del 22 gennaio 1959. Il Consiglio nazionale ne prendeva nota il 6 marzo

1959 e il Consiglio degli Stati il 12 marzo 1959. Entrambi i Consigli ci hanno invitato a presentare un rapporto sulla questione.

2. Il 22 maggio 1959, il Comitato apolitico per l'aumento delle rendite dell'AVS depositava un'altra iniziativa, sostenuta da 66 047 firme valide, per un aumento delle rendite dell'AVS e l'applicazione del principio della ripartizione. Con rapporto del 16 giugno 1959 vi notificavamo che l'iniziativa era riuscita. Le due Camere ne hanno preso memoria nella sessione autunnale del 1959.

Questa iniziativa concerne la stessa questione costituzionale dell'iniziativa del Partito socialista svizzero. Secondo l'articolo 15 della legge federale del 27 gennaio 1892<sup>1)</sup> concernente il modo di procedere per le domande d'iniziativa popolare e le votazioni relative alla revisione della Costituzione federale, l'iniziativa presentata dopo non dev'essere trattata innanzi che la prima sia stata sottoposta al voto del popolo, oppure ritirata.

3. Per la trattazione dell'iniziativa popolare del Partito socialista svizzero, la quale è stata presentata sotto forma di progetto già elaborato, si applicano gli articoli dall'8 al 10 della legge del 27 gennaio 1892, citata. Le Camere federali sono quindi tenute a risolvere, entro tre anni dal deposito dell'iniziativa, se aderiscono al progetto, quale fu presentato, o se lo respingono. Dopo di che, il progetto (e, se occorre, un contro-progetto dell'Assemblea federale) è sottoposto alla votazione del popolo e dei Cantoni.

Nel presente caso, l'Assemblea federale è tenuta a prendere partito non più tardi del 21 dicembre 1961.

## B. PARERE SULL'INIZIATIVA

1. Come abbiamo esposto, la presente revisione, avverte, in quanto sia possibile e sostenibile, allo scopo cui mirano i promotori dell'iniziativa, ossia all'aumento dei contributi degli enti pubblici secondo un'aliquota minima delle spese complessive dell'assicurazione. Sebbene l'aliquota che noi proponiamo sia inferiore a quella voluta dall'iniziativa e intendiamo in oltre differire l'aumento di questi contributi fino all'anno 1978, è però nostra intenzione di porre un freno al diminuire delle prestazioni degli enti pubblici e di fare un passo importante verso un finanziamento più semplice, in conformità del principio della ripartizione. D'altra parte, il nostro disegno, attua con anticipo l'oggetto delle due iniziative, prevedendo un aumento medio del 28,7 per cento delle rendite e il loro adattamento periodico al grado dei prezzi e dei redditi del lavoro. Nutriamo

1) CS 1, 164; RU 1951, 17.

quindi fiducia che, una volta accolto il nostro disegno, l'iniziativa sarà ritirata.

2. Considerati la procedura di revisione costituzionale menzionata nel titolo A, il tempo trascorso e le disposizioni della legge federale del 17 giugno 1874 <sup>1)</sup> concernente le votazioni popolari su leggi e risoluzioni federali, una votazione sull'iniziativa del Partito socialista svizzero non potrebbe verosimilmente essere fatta che nel corso del 1962. Qualora fosse accettata dal popolo e dai Cantoni, occorrerebbero, per i lavori di revisione della legge in conformità della disposizione transitoria dell'iniziativa, due altri anni, cosicchè le nuove disposizioni non potrebbero entrare in vigore innanzi il 1° gennaio 1965.

3. Poichè il nostro disegno di revisione della legge è assai conforme alla mente dei promotori dell'iniziativa popolare e visto che la procedura di revisione della Cost., e susseguente revisione della legge, sarebbe non solo complicata ma implicherebbe una perdita notevole di tempo, siamo del parere che l'iniziativa del Partito socialista svizzero del 22 dicembre 1958, qualora non venga ritirata, debba essere sottoposta alla votazione del popolo e dei Cantoni con una proposta di reiezione e senza contro-progetto.

## Parte V

### A. CHIARIMENTI SULLE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE

#### Ad I

##### *Art. 6, per. 2, e art. 8, cpv. 1, per. 2*

Le due disposizioni sono conformi alle considerazioni fatte nella parte II, titolo C. Il limite massimo della tavola scalare è aumentato da 7 200 a 9 000 franchi. La tavola sarà contenuta, come finora, nell'ordinanza d'esecuzione.

##### *Art. 34, 35, 36, cpv. 1, e 37, cpv. 1 e 2*

Queste disposizioni sono intese ad aumentare le rendite ordinarie secondo i criteri indicati nella parte II, titolo A, capo II, numero 2. L'articolo 34 determina il nuovo modo di calcolo della rendita semplice di vecchiaia (ammontare di base aumentato, nuovi intervalli di progressione) e i nuovi ammontari minimi e massimi. Gli altri tre articoli indicano il saggio degli altri generi di rendita rispetto a quella semplice di vecchiaia; questo saggio rimane invariato. Viene omessa l'indicazione del minimo e del massimo di ciascun genere di rendita, essendo facilmente calcolabili secondo il loro rapporto percentuale con la rendita semplice di vecchiaia, e perchè, nel caso d'un nuovo adeguamento, occorrerà soltanto modificare l'articolo 34.

<sup>1)</sup> CS 1, 168.

*Art. 42, cpv. 1, e art. 43, cpv. 1*

Come abbiamo considerato nella parte II, titolo A, capo III, per le rendite straordinarie vengono aumentati i limiti di reddito e l'ammontare delle rendite. L'articolo 42, capoverso 1, prevede un aumento del 20 per cento dei limiti legali di reddito; gli ammontari dei limiti effettivi corrispondenti sono indicati nella tavola 7\*. Le nuove aliquote delle rendite, previste nell'articolo 43, capoverso 1, corrispondono all'ammontare minimo presente della rendita ordinaria intera e ascendono annualmente a 1080 franchi nella rendita semplice di vecchiaia, a 1728 franchi nella rendita di vecchiaia per coniugi, a 864 franchi nella rendita per vedove, e 432 franchi nella rendita semplice per orfani e a 648 franchi nella rendita completa per orfani.

*Art. 92 bis*

Questo articolo prevede l'adattamento periodico delle rendite, come abbiamo indicato nella parte II, titolo B, capo III. Il Consiglio federale, sentito la Commissione dell'AVS, deve fare ogni cinque anni, a contare dal 1967, un rapporto all'Assemblea federale sullo stato delle rendite rispetto ai prezzi e ai redditi del lavoro, e proporre, se occorre, un adeguamento dell'ammontare delle rendite. Il rapporto dovrà essere approvato dalle Camere, le quali risolveranno parimente circa una revisione della legge.

*Art. 103, cpv. 1*

Questa disposizione determina l'ammontare dei contributi degli enti pubblici in conformità delle considerazioni recate nella parte III, titolo B. Fino all'anno 1977, essi sono mantenuti secondo l'ammontare presente; negli anni successivi, dovranno essere almeno pari a un quarto delle spese dell'assicurazione e fissato periodicamente dall'Assemblea federale per intervalli di cinque anni. A contare dal 1978, questi contributi saranno determinati in maniera che, aggiunti alle quote degli assicurati e dei datori di lavoro e agli interessi dal fondo di compensazione, valgano a bilanciare le spese dell'assicurazione.

*Art. 112, per. 2*

Questa disposizione è divenuta senza oggetto poichè, secondo la legge federale del 23 dicembre 1953<sup>1)</sup> intesa a ridurre le spese della Confederazione, il fondo speciale della Confederazione non frutta più alcun interesse.

## Ad II

Come abbiamo osservato (parte II, titolo A, capo II, numero 2, lettera c) le nuove disposizioni valgono per le nuove rendite e per quelle in corso. Per l'adeguamento di queste ultime occorrono alcune disposizioni particolari, di natura transitoria, le quali sono raccolte in questa parte del disegno di decreto.

1) RU 1954, 455; 1956, 673.

a. Il contributo annuo medio di tutte le rendite in corso è aumentato di 15 franchi. Questa operazione non tende ad adeguare e rendere più rappresentativo quel contributo, ma ad accordare agli assegnatari presenti di rendite un giusto aumento delle loro rendite.

b. Nell'introdurre il sistema delle rendite «pro rata», vigente dal 1° gennaio 1960, è stato mantenuto il vecchio sistema delle rendite parziali. Per aumentare queste vecchie rendite parziali occorre stabilirne espressamente la procedura. Si applicherà, fondandosi sulle aliquote aumentate, il sistema di calcolo adoperato allorchè le rendite sono state determinate la prima volta.

c. La diminuzione d'un terzo delle rendite assegnate agli stranieri e agli apolidi non era praticamente applicabile che a un numero ristrettissimo di casi e non viene più applicata a contare dal 1° gennaio 1960. Per semplificare la procedura, questo criterio è allargato anche alle rendite assegnate prima di quella data.

### Ad III

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni dipenderà dalla data del voto finale dell'Assemblea federale. Terminata la procedura parlamentare, le casse di compensazione impiegheranno almeno tre mesi per ricalcolare tutte le rendite. Questo spazio non è lungo, se si pensa che le rendite dell'AVS e dell'AI sono all'incirca 700 mila. D'altra parte, la nuova tavola scalare delle quote non sarà applicabile che a contare dal prossimo periodo di contributo, ossia dal 1° gennaio 1962, al fine di evitare una speciale revisione per una frazione di un anno. Supponiamo infatti che il disegno venga approvato dalle Camere federali nella sessione estiva o nell'autunnale di quest'anno e che la legge non possa entrare in vigore innanzi il 1° gennaio 1962. Se però il voto finale fosse dato nella sessione di marzo del 1961, le nuove disposizioni potrebbero essere mandate ad effetto, almeno per le rendite, a contare dal 1° luglio 1961. Visto questo stato di cose, l'autorità di stabilire l'entrata in vigore della legge deve essere delegata al Consiglio federale.

Alcune cerchie e autorità — nominatamente il Cantone di Neuchâtel — hanno proposto di dare effetto alla legge già a contare dal 1° gennaio 1961. Questa anticipazione impedirebbe, a parer nostro, un'applicazione ordinata delle nuove norme. A prescindere dalla criticabilità, in materia d'assicurazione di rendite, del pagamento d'una somma ragguardevole in una sola volta, il calcolo dell'ammontare differenziale imporrebbe all'amministrazione un lavoro soverchio, a cagione del numero elevato delle rendite e delle mutazioni occorse nel genere delle medesime.

## B. POSTULATI TRATTATI

Con la presente proposta di revisione vengono espediti i seguenti postulati, di cui nella parte I, titolo B, capo II: Villard/Bringolf, del 3 dicembre 1957 (Nr. 7529), Weber Max del 4 dicembre 1957 (Nr. 7543), Bodemann, del 5 dicembre 1957 (Nr. 7545) e del 1° dicembre 1958 (Nr. 7734), Guinand, del 24 settembre 1958 (Nr. 7701), Schmid Philipp, dell'11 dicembre 1958 (Nr. 7766) e del 22 giugno 1960 (Nr. 8085), Strebhel, del 24 settembre 1959 (Nr. 7922), Dafflon, del 17 marzo 1960 (Nr. 8010) e Meyer-Zürich, del 29 giugno 1960 (Nr. 8093). Vi proponiamo di cancellarli dall'elenco delle trattande.

\* \* \*

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

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

Berna, 27 gennaio 1961.

In nome del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**Wahlen.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

---

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge federale che modifica quella sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e un disegno di decreto federale sull'iniziativa popolare per il miglioramento...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8151
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.02.1961
Date	
Data	
Seite	165-208
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 249

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.