

**Misure per la promozione dell'occupazione dei lavoratori
anziani - in particolare modifica della graduazione
degli accrediti di vecchiaia nella previdenza professionale**

**Rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Polla
(02.3208) e Gruppo popolare-democratico (05.3651)**

Agosto 2006

1. Premessa

Il rapporto è redatto in risposta ai postulati Polla (02.3208, trasmesso dal Consiglio nazionale il 21.6.02) e Gruppo PDC (05.3651, trasmesso dal Consiglio nazionale il 24.3.06).

Postulato Polla (02.3208) LPP. Promovimento dell'impiego di persone di età superiore ai 55 anni

Il Consiglio federale è invitato a proporre modifiche della LPP che permettano di agevolare l'accesso al lavoro, e il mantenimento dell'impiego, alle persone di età superiore ai 55 anni. Si tratta in particolare di armonizzare le percentuali di salario coordinato, corrispondenti agli accrediti di vecchiaia, delle diverse classi di età di modo che il tasso che verrà applicato alla classe di età superiore ai 55 anni sia inferiore a quello attualmente vigente. Bisogna inoltre valutare la possibilità che viga lo stesso tasso per tutte le classi di età, perlomeno per quanto concerne la parte che spetta al datore di lavoro. Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto sulle diverse possibilità elencate come su ogni altra misura volta allo stesso scopo e/o a formulare proposte concrete.

Postulato Gruppo PDC (05.3651) Modifica del calcolo degli accrediti di vecchiaia LPP in modo da non sfavorire i salariati più anziani

Chiediamo al Consiglio federale di presentare al Parlamento un rapporto e proposte di modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) e di esaminare se d'ora in poi non si possano calcolare gli accrediti di vecchiaia:

- fissando un'aliquota di contribuzione a carico dei datori di lavoro uniforme durante l'intera durata di contribuzione, ma mantenendo la graduazione dell'aliquota di contribuzione a carico dei salariati in base alla fascia d'età cui essi appartengono, oppure;
- procedendo ad una nuova graduazione delle aliquote di contribuzione (con un parallelismo tra datori di lavoro e salariati) che permetta di sgravare i lavoratori più anziani.

Saranno applicati i principi seguenti:

- l'obiettivo della LPP in tema di risparmio continuerà ad essere perseguito;
- la parità concernente la durata di contribuzione complessiva rimarrà per principio garantita (art. 66 LPP);
- le modifiche proposte verranno introdotte mediante disposizioni transitorie in modo che per gli assicurati non risulti alcun cambiamento riguardo al capitale di vecchiaia o all'obiettivo in tema di risparmio;
- nessuna modifica sfavorirà i giovani salariati.

Se il postulato Polla chiede in generale anche lo studio di provvedimenti che promuovano l'assunzione e il mantenimento del rapporto di lavoro di persone di età superiore ai 55 anni, il postulato del gruppo popolare-democratico si limita a chiedere lo studio di modelli alternativi di graduazione degli accrediti di vecchiaia. Oltre ad una graduazione più moderata, che per i lavoratori anziani comporterebbe un'aliquota di contribuzione inferiore rispetto ad oggi, entrambi i postulati propongono l'introduzione di un'aliquota unica indipendente dall'età per i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro o perlomeno per i secondi.

2. *Promozione della partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro*

Conformemente al pacchetto di misure per la crescita deciso nel febbraio 2004, il diritto delle assicurazioni sociali dovrebbe essere integrato dalle seguenti misure per la promozione della partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro:

- **anticipazione/rinvio (parziale) della rendita di vecchiaia analogamente all'AVS:** anche nell'ambito del regime obbligatorio del 2° pilastro i lavoratori anziani avranno la possibilità di percepire anticipatamente metà della rendita di vecchiaia (al più presto a partire dal 60° anno d'età e a condizione che il reddito dell'attività lucrativa sia ridotto di almeno un terzo) oppure l'intera rendita, in caso di completa cessazione dell'attività, a partire dal 62° anno d'età. Viceversa, sarà anche possibile rinviare la percezione della rendita fino al 70° anno d'età;
- **possibilità di continuare ad assicurare il salario precedentemente percepito in caso** di riduzione del tasso d'occupazione o di cambiamento della funzione con ripercussioni salariali;
- **libera scelta tra la prestazione di vecchiaia e quella di libero passaggio.** In futuro non saranno più ammessi regolamenti che non consentono la libera scelta tra prestazione di vecchiaia e prestazione di libero passaggio agli assicurati che hanno superato l'età pensionabile regolamentare;
- **Alimentazione e prelievo degli averi di vecchiaia nel regime obbligatorio del 2° e nel 3° pilastro.** I pensionati attivi dovranno poter continuare ad alimentare il proprio avere di vecchiaia nel regime obbligatorio del 2° pilastro anche oltre il 65° anno d'età, qualora abbiano lacune contributive. Chi lavorerà oltre il 65° anno d'età potrà inoltre continuare ad alimentare il suo avere nel pilastro 3a, beneficiando delle relative agevolazioni fiscali, e potrà prelevarlo anche oltre l'età ordinaria di pensionamento. Finora nella previdenza professionale obbligatoria ci si limitava ad adeguare l'aliquota di conversione, mentre gli averi del pilastro 3a dovevano essere prelevati al più tardi al compimento dei 65 anni.

Queste misure tengono in gran parte conto delle richieste del postulato Polla, fatta eccezione per quella di proporre modelli alternativi di graduazione degli accrediti di vecchiaia. Le seguenti spiegazioni del presente rapporto si concentrano pertanto unicamente sulle alternative alla graduazione degli accrediti di vecchiaia.

3. *Graduazione degli accrediti di vecchiaia*

3.1 *Disciplinamento vigente*

La previdenza professionale obbligatoria è basata su un processo di risparmio prescritto dalla legge che inizia quando l'assicurato compie i 25 anni e dura 40 anni. Durante questo periodo, con i contributi del datore di lavoro e del salariato viene alimentato un avere di vecchiaia, che costituisce la base della rendita di vecchiaia e comprende gli accrediti di vecchiaia annui, i riscatti e gli interessi. Per il settore obbligatorio della previdenza professionale gli accrediti di vecchiaia sono fissati in percentuale del salario coordinato secondo una scala crescente in funzione dell'età (graduazione degli accrediti di vecchiaia) nel modo seguente:

Fascia d'età	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Aliquota degli accreditati	7%	10%	15%	18%

Il modello all'origine di questi accreditati prevedeva un obiettivo di risparmio pari al 500% dell'ultimo salario coordinato. L'obiettivo era stato fissato sulla base dell'ipotesi semplificata della regola d'oro (evoluzione dei salari = evoluzione dei tassi d'interesse). In questo caso è sufficiente sommare le aliquote degli accreditati: $10 \times 7\% + 10 \times 10\% + 10 \times 15\% + 10 \times 18\% = 500\%$.

Va però osservato che le aliquote degli accreditati non corrispondono necessariamente ai contributi dei salariati e dei datori di lavoro. In virtù del diritto vigente, gli istituti di previdenza disciplinano il loro sistema contributivo in modo autonomo. Il contributo del datore di lavoro deve essere almeno pari all'insieme dei contributi di tutti i suoi dipendenti. La statistica delle casse pensioni 2002 fornisce informazioni particolareggiate sulla frequenza della graduazione dei contributi negli istituti di previdenza (cfr. tabelle 1-4 in allegato). Nel 2002 1'972 istituti di previdenza con prestazioni regolamentari su 3'170 (ossia il 62%) prevedevano effettivamente contributi graduati per i salariati. Gli assicurati attivi interessati erano 2'237'494 su 3'311'378. Inoltre, negli ultimi anni la quota degli istituti di previdenza che prevedono contributi graduati per i datori di lavoro è aumentata. Tuttavia, né per i contributi graduati degli assicurati né per quelli dei datori di lavoro si può indicare in modo preciso il modo in cui è strutturata la graduazione: non è quindi possibile misurare il grado di solidarietà tra le classi d'età. È però presumibile che i salariati anziani cagionino spese salariali accessorie più elevate, in quanto i loro accreditati di vecchiaia sono più elevati.

Il disciplinamento vigente è stato scelto per tre motivi:

- la **generazione d'entrata doveva beneficiare di prestazioni elevate**: nel 1985, una persona di 45 anni aveva dinanzi a sé soltanto 20 anni contributivi (anziché 40) per costituire un capitale di vecchiaia elevato. Con le aliquote del 15% e del 18% l'obiettivo di risparmio a partire dai 45 anni ammontava, e ammonta tuttora, pur sempre al 330% (anziché al 250% consentito da un'aliquota degli accreditati uniforme). Paragonata alle generazioni ordinarie, la generazione d'entrata poteva così raggiungere i 2/3 della prestazione intera anziché solo la metà;
- si doveva **avere riguardo per le casse gestite secondo il sistema del primato delle prestazioni e per il loro tipo di finanziamento**. Visto che in queste casse vi è una forte graduazione delle aliquote di premio secondo l'età, l'introduzione di un'aliquota degli accreditati indipendente dall'età avrebbe messo in pericolo la loro esistenza;
- si doveva **evitare di accumulare capitale per un ammontare troppo elevato**. Un sistema che prevede aliquote degli accreditati di vecchiaia fissate secondo una scala crescente vincola meno capitale negli anni in cui l'assicurato è giovane. Stando alla graduazione vigente, in un processo di risparmio conforme al modello, in 20 anni un assicurato di 45 anni ha accumulato il 170% dell'aver di vecchiaia; qualora l'aliquota (uniforme) fosse stata indipendente dall'età, la percentuale avrebbe raggiunto il 250%.

Riassumendo si può dire che circa i due terzi degli assicurati attivi sono affiliati ad istituti di previdenza che prevedono una graduazione dei contributi dei salariati e/o dei datori di lavoro. Dal 1998 al 2002 questa percentuale ha registrato soltanto un lieve aumento. Non si possono fornire dati statistici sull'ampiezza della graduazione. Uno studio (non rappresentativo) condotto dalla PRASA Hewitt (Pension Fund Survey/giugno 2002) presso più di 200 casse mostra però importanti differenze tra le casse che applicano una graduazione. La graduazione delle aliquote degli accrediti in base all'età trova oggi la sua giustificazione concreta nel fatto che, rispetto agli assicurati anziani, quelli giovani di regola conseguono un salario più basso, ma devono sostenere al contempo oneri familiari più elevati. Se il reddito a disposizione dei giovani non deve essere ridotto da contributi più elevati, la graduazione delle aliquote degli accrediti in base all'età è necessaria e compatibile con il divieto di discriminazione previsto dalla Costituzione (art. 8 cpv. 2 Cost.).

3.2 Ripercussioni della graduazione dei contributi sulla partecipazione dei salariati anziani al mercato del lavoro

La graduazione degli accrediti di vecchiaia può incidere negativamente sulle opportunità d'impiego dei lavoratori anziani. Finora però non è chiaro come e quanto gli accrediti di vecchiaia influiscano sulla disoccupazione o sul ritiro dalla vita attiva di questa categoria di assicurati. Gli studi svolti nell'ambito del programma di ricerca concernente la vecchiaia hanno rilevato diversi altri effetti, sovente contraddittori, sia sul fronte dell'offerta d'impiego sia su quello della domanda.

Per quanto riguarda l'offerta, l'età presenta anche dei vantaggi quali l'esperienza maturata negli anni e la maggiore affidabilità. A quanto sembra nella loro politica del personale le aziende valutano in modo piuttosto positivo il contributo fornito dai lavoratori anziani. Per questi ultimi, nell'ambito della previdenza professionale, è importante il capitale accumulato negli ultimi anni d'attività. La decisione di andare anticipatamente in pensione dipende però in particolare anche da altre disposizioni regolamentari degli istituti di previdenza (età di pensionamento prevista dal regolamento, possibilità di ricevere una rendita transitoria, importo delle prestazioni ecc.) e da fattori individuali quali ad esempio le condizioni di salute. A dimostrare che, oltre alla graduazione degli accrediti di vecchiaia, anche altri fattori incidono sulla situazione dell'impiego è il tasso di disoccupazione della fascia d'età compresa tra i 55 e i 59 anni che, nel gennaio 2006, era del 3.2%, ossia inferiore a quello della fascia d'età compresa tra i 30 e i 34 anni (3.9%). In particolare per contenere la diminuzione della popolazione attiva dovuta all'evoluzione demografica, nel febbraio 2004 il Consiglio federale, nell'ambito del programma di crescita, ha deciso di rafforzare proprio la partecipazione dei salariati anziani al mercato del lavoro adeguando le condizioni quadro in materia di diritto delle assicurazioni sociali alle esigenze dei lavoratori anziani.

Già al momento dell'introduzione della LPP si era discusso del rischio di discriminazione dei salariati anziani sul mercato del lavoro, e in particolare del possibile svantaggio costituito dalle maggiori spese salariali dovute ad accrediti di vecchiaia più elevati negli ultimi anni della vita attiva. Per questo motivo è stato creato un sistema di compensazione degli oneri a favore degli istituti di previdenza dalla struttura d'età sfavorevole, vale a dire con un numero di assicurati anziani superiore alla media.

Questi istituti di previdenza ricevono sovvenzioni dal fondo di garanzia nella misura in cui la somma degli accrediti di vecchiaia supera il 14% della somma dei corrispondenti salari coordinati (art. 58 cpv. 1 LPP). Pertanto, se un istituto di previdenza conta soltanto assicurati di oltre 55 anni, grazie a queste sovvenzioni l'onere risultante dagli accrediti di vecchiaia non ammonta al 18%, bensì solo al 14%.

3.3 Riforme apportate finora

La questione di una nuova graduazione degli accrediti di vecchiaia era stata discussa in modo approfondito dal Parlamento nell'ambito della riduzione dell'aliquota di conversione, proposta nel quadro della 1a revisione LPP, ed era stata respinta per motivi finanziari. Il 16 marzo 2005 il Consiglio degli Stati non ha dato seguito ad un'iniziativa cantonale depositata dal Cantone del Giura (04.305 - LPP. Migliori opportunità professionali per i lavoratori più anziani) rinviando ai dibattiti parlamentari menzionati e rilevando i costi supplementari comportati dalla modifica della graduazione degli accrediti di vecchiaia. Per gli stessi motivi anche la CSS-N propone al Consiglio nazionale di non dare seguito all'iniziativa cantonale.

4. *Modelli alternativi per il finanziamento degli accrediti di vecchiaia*

Un avere di vecchiaia pari al 500% dell'ultimo salario coordinato (sulla base dell'ipotesi della regola d'oro, ossia che l'evoluzione dei salari sia uguale a quella dei tassi d'interesse) può essere costituito in vari modi. Qui di seguito esamineremo i vari modelli e le loro ripercussioni finanziarie rispetto al disciplinamento vigente.

In tutti questi modelli alternativi l'aliquota degli accrediti tende ad aumentare durante gli anni giovanili e a diminuire negli anni successivi o viene uniformata. L'aumento delle aliquote iniziali comporta maggiori interessi, ma anche una maggior quota di contributi versati su salari molto inferiori a quelli finali.

4.1 Graduatoria degli accrediti di vecchiaia più moderata

L'iniziativa del Cantone del Giura propone una graduazione degli accrediti di vecchiaia più moderata, che prevede, rispetto al disciplinamento vigente, aliquote degli accrediti più elevate per i lavoratori giovani e più basse per quelli anziani.

Fascia d'età	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Disciplinamento vigente	7%	10%	15%	18%
Aliquota degli accrediti	8%	12%	14%	16%

Una graduazione più moderata presenta il vantaggio d'impedire - o perlomeno di ridurre il rischio - che i lavoratori anziani siano svantaggiati sul mercato del lavoro perché cagionano spese salariali accessorie più elevate. A prescindere dai problemi legati alla generazione d'entrata, lo svantaggio consiste nell'effetto sui costi, sebbene possa essere attenuato mediante una riduzione delle spese per i premi di rischio (cfr. cap. 4.3). Gli effetti sui costi sono tuttavia ancora più importanti per il periodo transitorio

(cfr. cap. 4.4 e 4.5). Inoltre, la soluzione proposta dal postulato del Gruppo PPD pone taluni problemi specifici (cfr. cap. 4.2).

4.2 Aliquota degli accrediti di vecchiaia e aliquota di contribuzione indipendenti dall'età

Entrambi i postulati propongono di fissare un'aliquota di contribuzione uniforme sia per i datori di lavoro sia per i salariati - o almeno per i datori di lavoro. Il Gruppo PPD propone che, diversamente da quanto previsto dalla normativa vigente, il finanziamento paritetico degli accrediti di vecchiaia non debba più essere garantito per ogni esercizio, bensì globalmente per l'intera durata della vita attiva degli assicurati. La normativa vigente può essere facilmente attuata e controllata dagli istituti di previdenza. Per contro, contributi paritetici del datore di lavoro calcolati sull'arco dell'intera carriera sarebbero praticamente impossibili da verificare. Inoltre non sarebbe garantito il principio di parità: i datori di lavoro affiliati a casse pensioni che contano numerosi giovani assicurati e quelli attivi in settori in cui i salari sono bassi tenderebbero a dover versare molto di più della metà dei contributi. Nelle casse pensioni che contano molti assicurati anziani, invece, sarebbero gravati soprattutto gli assicurati.

4.2.1 Aliquote di contribuzione uniformi per datori di lavoro e salariati

Aliquote di contribuzione uniformi per datori di lavoro e salariati permerebbero un accumulo regolare dell'avere di vecchiaia durante tutta la vita attiva. I salariati più anziani cagionerebbero così la stessa percentuale di spese salariali accessorie dei salariati più giovani.

Classi d'età	Accrediti di vecchiaia in %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Disciplinamento vigente	7	10	15	18
Indipendenti dall'età	12.5	12.5	12.5	12.5

4.2.2 Aliquota di contribuzione uniforme per i datori di lavoro e graduata per i salariati

Mentre l'aliquota di contribuzione a carico dei salariati volta a finanziare il disciplinamento vigente degli accrediti di vecchiaia continua ad essere graduata, quella dei datori di lavoro viene uniformata. Di conseguenza, la percentuale di spese salariali accessorie che i datori di lavoro devono sostenere per i lavoratori più anziani non sarebbe più elevata di quella sostenuta per i lavoratori più giovani. Nei sistemi salariali in cui il salario aumenta con l'anzianità di servizio gli oneri salariali sarebbero tuttavia diversi nell'importo.

Classi d'età	Accrediti di vecchiaia in %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Disciplinamento vigente	7	10	15	18
Postulato Gruppo PPD				
- salariati	3.5	5	7.5	9
- datori di lavoro	6.25	6.25	6.25	6.25
- Totale	9.75	11.25	13.75	15.25

Il mantenimento di un'aliquota di contribuzione graduata a carico dei salariati e il passaggio ad un'aliquota uniforme a carico dei datori di lavoro pongono problemi di transizione (v. cap. 4.4 e 4.5) e costituiscono una forte ingerenza nell'autonomia di finanziamento degli istituti di previdenza. Giusta l'articolo 65 LPP, questi ultimi disciplinano il sistema contributivo in modo che le prestazioni legali possano essere fornite quando sono esigibili. Se riferita soltanto ai contributi alla previdenza per la vecchiaia, questa disposizione renderebbe necessaria una separazione tra il premio di risparmio e il premio di rischio, sebbene attualmente molte casse pensioni riscuotano contributi globali. Inoltre, vietare di graduare i contributi a carico dei datori di lavoro sarebbe in contraddizione con la prassi attuale (v. dati statistici in allegato).

Infine, per quanto riguarda gli istituti di previdenza con prestazioni integrate (obbligatorie e sovraobbligatorie), ci si chiede se il principio dei contributi indipendenti dall'età debba essere applicato anche all'assicurazione sovraobbligatoria.

4.3 Costi a prescindere dai problemi legati alla generazione d'entrata

L'introduzione di una graduazione più moderata degli accrediti di vecchiaia rende necessaria una soluzione transitoria per gli assicurati più anziani affinché le loro prestazioni non siano compromesse. Una tale soluzione transitoria comporterebbe inevitabilmente costi supplementari. Si veda al riguardo il cap. 4.4.

Anche se non si prendono in considerazione i problemi legati alla generazione d'entrata, l'introduzione di una graduazione più moderata degli accrediti di vecchiaia o di accrediti indipendenti dall'età genera costi supplementari, in quanto l'aumento dei costi relativi agli effettivi con molti assicurati giovani supera la diminuzione delle spese cagionate dagli effettivi con molti assicurati anziani.

Se gli assicurati fossero distribuiti in modo uniforme tra gli istituti di previdenza secondo l'età e il salario, una modifica della graduazione degli accrediti di vecchiaia - mantenendo invariato l'obiettivo di risparmio e a prescindere dalla problematica della generazione d'entrata - non avrebbe alcuna incidenza sui costi. La realtà è ben diversa.

Sulla base della struttura d'età e dei salari dei lavoratori si deve presumere che, ripartendo l'effettivo in classi d'età di cinque anni, la somma dei salari coordinati aumenti fino a 45 anni per calare in seguito. Le classi più importanti sono quelle comprese tra i 30 e i 49 anni; dal 2010 al 2020, per motivi demografici, anche la fascia d'età tra i 50 e i 54 anni avrà più importanza. Tuttavia, visto che le fasce d'età più giovani hanno un peso nettamente maggiore rispetto a quelle più anziane, la struttura d'età e dei salari media è più giovane, in media nazionale, rispetto a quanto non sarebbe in caso di ripartizione uniforme. Pertanto nel disciplinamento vigente l'aliquota media degli accrediti di vecchiaia¹ ammonta nel 2006 solo all'11.8% circa anziché al 12.5%. Se si tiene conto di questo meccanismo, anche le graduazioni più moderate proposte dall'iniziativa del Cantone del Giura e dal postulato del Gruppo PPD comportano un'aliquota media inferiore all'aliquota media teorica del 12.5%. Con queste soluzioni

¹ L'aliquota media degli accrediti di vecchiaia corrisponde al rapporto tra la somma complessiva di tutti gli accrediti di vecchiaia in Svizzera e la somma dei salari assicurati.

l'aliquota media corrispondente è tuttavia superiore a quella attuale, che ammonta all'11.8%; nel caso di una somma dei salari coordinati lievemente superiore a 112 miliardi di franchi nel 2006, rispetto al disciplinamento vigente gli accrediti di vecchiaia cagionerebbero quindi costi supplementari. Inoltre, vista l'evoluzione demografica col tempo vi saranno spostamenti tra le fasce d'età, ragion per cui risultano valori diversi, ad esempio per il 2030.

T1 Costi LPP supplementari nel 2006 e nel 2030 in milioni di franchi rispetto al disciplinamento vigente

Modello	Aliquota media (in %) degli accrediti di vecchiaia 2006	Costi supplementari in milioni di franchi nel 2006	Aliquota media (in %) degli accrediti di vecchiaia 2030	Costi supplementari in milioni di franchi nel 2030
Disciplinamento vigente	11.81		11.89	
Iniziativa Giura	12.12	350	12.14	276
Indipendente dall'età	12.50	772	12.5	660
Postulato Gruppo PPD	12.16	386	12.20	330

Tuttavia, una graduazione più moderata non comporta soltanto costi supplementari per gli accrediti di vecchiaia, ma anche una diminuzione delle spese per i premi di rischio poiché il calcolo del capitale di copertura necessario per una rendita d'invalidità si basa, oltre che sull'avere di vecchiaia costituito, anche sui futuri accrediti di vecchiaia non ancora finanziati al momento dell'insorgenza dell'invalidità (senza interessi; art. 24 cpv. 3 lett. b LPP). Se l'invalidità insorge dopo i 45 anni, con l'attuale graduazione questi accrediti sono nettamente più elevati (15% risp. 18%) di quanto non lo sarebbero con una graduazione più moderata (ad es. 14% risp. 16%) o con un'aliquota uniforme (ad es. 12.5%).

Questi risparmi, che per mancanza di dati esatti possono essere solo stimati, sono ciononostante importanti e possono compensare il 40-60% dei costi supplementari. Se si tiene conto di questa compensazione, i costi supplementari (v. tabella T1) sono nettamente inferiori.

T2 Costi LPP supplementari effettivi all'anno nel 2006, nel 2030 e nel 2045 rispetto al disciplinamento vigente

Modello	Costi supplementari in milioni di franchi rispetto al disciplinamento vigente		
	2006	2030	2045
Iniziativa Giura	210	142	63
Indipendente dall'età	348	254	123
Postulato Gruppo PPD	174	127	62

Inoltre, se si tiene conto del fatto che i costi supplementari effettivi derivanti dalla parte sovraobbligatoria ammonterebbero probabilmente solo alla metà scarsa di quelli della previdenza professionale LPP obbligatoria presentati nel presente rapporto, bisogna riconoscere che, a prescindere dalla situazione particolare della generazione d'entrata, i costi supplementari non dovrebbero essere troppo importanti.

4.4 *Necessità di una soluzione transitoria e ripercussioni finanziarie*

Qualora si introducesse una graduazione più moderata o un premio indipendente dall'età senza disciplinamento transitorio, per gli assicurati già anziani in quel momento l'obiettivo della rendita sarebbe compromesso. Rispetto al diritto vigente, a questi assicurati, che non potrebbero beneficiare dei maggiori accrediti di vecchiaia assegnati ai giovani, verrebbero concessi in futuro accrediti meno elevati. Nel complesso il loro avere di vecchiaia sarebbe quindi inferiore ed essi percepirebbero prestazioni meno elevate. Per evitare questa situazione è necessaria una soluzione transitoria per gli assicurati più anziani della generazione di transizione.

Prendiamo come esempio la graduazione proposta dall'iniziativa del Cantone del Giura: gli assicurati che avranno 45 anni al momento in cui la nuova graduazione entrerà in vigore non potranno più beneficiare degli accrediti, in futuro più elevati, applicabili agli assicurati di età inferiore. Il loro avere di vecchiaia sarà costituito a quel momento da accrediti di vecchiaia del 7% e del 10% anziché, come previsto dalla nuova graduazione, dell'8% e del 12%. Se gli accrediti concessi fino a 65 anni saranno del 14% e del 16% anziché, come previsto dal disciplinamento vigente, del 15% e del 18%, l'obiettivo di risparmio secondo il modello raggiungerà soltanto il 470% dell'ultimo salario coordinato anziché il 500%.

Per le diverse varianti risulta il quadro seguente:

T3 Obiettivo di risparmio (accrediti di vecchiaia in % del salario coordinato) al pensionamento per la generazione di transizione (senza correttivi)

Anno di nascita	Età 2006	Disciplinamento vigente	Giura	Indipendente dall'età	Postulato Gruppo PPD
1951	55	500	480	445	472.5
1961	45	500	470	420	460
1971	35	500	490	445	472.5
1981	25	500	500	500	500

Si potrebbe risolvere questo problema applicando dapprima le nuove aliquote degli accrediti soltanto agli assicurati più giovani o a quelli che entrano nell'ordinamento LPP (cosiddetta soluzione "split", v. cap. 4.5). Questo significa che a tutti i salariati che, al momento dell'entrata in vigore della nuova graduazione, saranno già assicurati secondo la LPP verranno applicate le aliquote valide fino a quel momento. Per i datori di lavoro questo implica un doppio onere temporaneo (accrediti di vecchiaia più elevati per gli assicurati giovani e invariati [elevati] per gli assicurati anziani).

4.4.1 **Graduazione moderata degli accrediti di vecchiaia**

Qualora, durante una fase transitoria, si lasciassero invariati gli accrediti di vecchiaia degli assicurati più anziani al fine di mantenerne l'obiettivo di prestazione, con la graduazione prevista dall'iniziativa del Cantone del Giura vi sarebbero durante 20 anni aliquote dell'8%, 12%, 15% e 18%, il che corrisponde ad un'aliquota media del 12.70% per il 2006 e del 12.77% per il 2025. Durante questi 20 anni i costi supplementari generati dagli accrediti di vecchiaia ammonterebbero a circa 1 miliardo di franchi l'anno nella previdenza professionale LPP obbligatoria, mentre i risparmi realizzati sulle prestazioni di rischio non dovrebbero superare 100 milioni di franchi l'anno. I costi supplementari effettivi (tenendo conto della parte sovraobbligatoria esistente) ammonterebbero ancora almeno a 400 milioni di franchi l'anno.

4.4.2 Aliquote di contribuzione uniformi per datori di lavoro e salariati

Un'aliquota degli accrediti indipendente dall'età avrebbe ovviamente conseguenze ancora più pesanti. Durante i primi dieci anni (graduazione del 12.5%, 12.5%, 15% e 18%) i costi supplementari sarebbero nettamente superiori a 2 miliardi di franchi l'anno nella previdenza professionale LPP obbligatoria e a 1 circa miliardo di franchi se si tiene conto della parte sovraobbligatoria. Durante i 20 anni seguenti (graduazione del 12.5%, 12.5%, 12.5% e 18%) sarebbero pari a 1,5 (costi LPP), rispettivamente 0,6 miliardi di franchi l'anno (costi effettivi).

4.4.3 Aliquota di contribuzione uniforme per i datori di lavoro e graduata per i salariati

Durante i primi dieci anni le aliquote degli accrediti per l'assicurazione obbligatoria a carico dei datori di lavoro rimarrebbero invariate al 7.5% (45-54 anni) e al 9 % (55-64/65 anni) anziché passare al 6.25%. Durante questo periodo, per il datore di lavoro non sarebbe quindi determinante un'aliquota uniforme del 6.25%, bensì un contributo graduato del 6.25%, 6.25%, 7.5% e 9%. Per l'assicurazione obbligatoria i costi supplementari sarebbero pari ad oltre 1 miliardo di franchi l'anno; tenendo conto della parte sovraobbligatoria, i costi effettivi ammonterebbero a circa 500 milioni di franchi l'anno. Per i 20 anni successivi ai primi 10, la graduazione sarebbe del 6.25%, 6.25%, 6.25% e 9%. I relativi costi supplementari dovrebbero ammontare rispettivamente a 0.75 miliardi di franchi (previdenza professionale LPP obbligatoria) e a 0.3-0.35 miliardi di franchi (costi supplementari effettivi).

Complessivamente, per le diverse varianti risultano quindi i costi supplementari LPP riportati nella tabella. I costi supplementari effettivi (tenendo conto della parte sovraobbligatoria esistente) sarebbero pari a circa il 40-45% di questi importi.

T4 Costi supplementari LPP in milioni di franchi durante il periodo transitorio in caso di mantenimento dell'obiettivo della rendita (costi supplementari degli accrediti di vecchiaia meno i risparmi sull'assicurazione rischio)

Anno	Giura	Indipendente dall'età	Postulato Gruppo PPD
2006	1'002	2'490	1'245
2015	883	2'360	1'180
2016	874	1'516	758
2025	814	1'536	768
2026	117	1'512	756
2035	128	1'171	586
2036	119	178	89
2044	64	116	58
2045	63	123	62

4.4.4 Ripercussioni a livello federale, cantonale e comunale:

I contributi supplementari alla previdenza professionale sono deducibili dalle imposte federali, cantonali e comunali, con conseguenti ripercussioni sulle entrate fiscali. Sol tanto i modelli «Giura» e «Indipendente dall'età» hanno un'incidenza dal punto di vista fiscale per gli assicurati poiché il «postulato PPD» mantiene per questi ultimi aliquote di accrediti identiche. Per quest'ultimo modello tutti i costi supplementari sono a carico dei datori di lavoro, che beneficiano di riduzioni fiscali.

Anno	Costi in milioni di franchi			Imposizione a livello federale		
	Giura	Indip. dall'età	Post. PPD	Giura	Indip. dall'età	Post. PPD
2006	1'002	2'490	1'245	32'546	75'494	74'700
2015	883	2'360	1'180	28'681	71'552	70'800
2016	874	1'516	758	28'388	45'963	45'480
2025	814	1'536	768	26'439	46'570	46'080
2026	117	1'512	756	3'800	45'842	45'360
2035	128	1'171	586	4'158	35'503	35'160
2036	119	178	89	3'865	5'397	5'340
2044	64	116	58	2'079	3'517	3'480
2045	63	123	62	2'046	3'729	3'720

Imposte federali

La tariffa d'imposizione dell'imposta federale diretta e la ripartizione degli accrediti di vecchiaia secondo il reddito degli assicurati permettono di stimare un tasso d'imposizione complessivo medio (sugli anni e rispetto agli accrediti di vecchiaia supplementari) dello 0,5% per il modello «Giura» e dello 0,1% per il modello «Indipendente dall'età» per gli assicurati e compreso tra il 5% e il 7% per i datori di lavoro.

Anno	Imposizione a livello cantonale e comunale			Imposizione globale		
	Giura	Indip. dall'età	Post. PPD	Giura	Indip. dall'età	Post. PPD
2006	55'398	125'215	74'700	87'944	200'709	149'400
2015	48'819	118'678	70'800	77'499	190'230	141'600
2016	48'321	76'235	45'480	76'709	122'199	90'960
2025	45'004	77'241	46'080	71'443	123'811	92'160
2026	6'469	76'034	45'360	10'269	121'876	90'720
2035	7'077	58'886	35'160	11'234	94'389	70'320
2036	6'579	8'951	5'340	10'444	14'348	10'680
2044	3'538	5'833	3'480	5'617	9'350	6'960
2045	3'483	6'185	3'720	5'529	9'915	7'440

Imposte cantonali e comunali

I modelli proposti incidono anche sulle imposte dirette di Cantoni e Comuni. Le tariffe d'imposizione dei Cantoni e delle loro capitali nonché la ripartizione degli accrediti di vecchiaia secondo il reddito degli assicurati permettono di stimare, sia per i Cantoni sia per i Comuni, un tasso d'imposizione complessivo medio (sugli anni e rispetto agli accrediti di vecchiaia supplementari) del 5% per il modello «Giura» e del 4% per il modello «Indipendente dall'età» per gli assicurati e compreso tra il 5% e il 7% per i datori di lavoro.

Visto che, a causa del periodo di transizione, i costi variano notevolmente da un anno all'altro, l'ammancio fiscale è importante nel 2006 (stimato tra i 90'000 franchi e i 200'000 franchi secondo il modello) e ridotto nel 2035 (stimato tra gli 11'000 franchi e i 95'000 franchi). Quando, a partire dal 2045, questi modelli avranno raggiunto un equilibrio, la perdita fiscale complessiva in franchi non sarà molto elevata e ammonterà a circa 7'000-10'000 franchi l'anno secondo il modello.

4.5 Termini transitori più lunghi

Le ripercussioni finanziarie di un disciplinamento transitorio possono essere attenuate introducendo progressivamente la nuova graduazione degli accrediti per gli assicurati più giovani. Si potrebbe passare dalla graduazione attuale a quella nuova sull'arco di 40 anni, considerando in una fase transitoria otto invece di quattro fasce d'età e fissando le aliquote degli accrediti come segue: **7%/ 8%/ 10%/ 12%/ 14%/ 15%/ 16%/ 18%**.

Si può anche introdurre la nuova graduazione degli accrediti secondo il metodo "split", ossia mantenere le aliquote in vigore per la generazione d'entrata e riservare quelle nuove agli assicurati giovani appena entrati nell'ordinamento LPP. Ne risulterebbero costi supplementari meno elevati, che dovrebbero però essere assunti per un periodo più lungo.

T5 Costi supplementari LPP in milioni di franchi durante il periodo transitorio (sull'esempio dell'iniziativa del Cantone del Giura e dell'aliquota di contribuzione uniforme per datori di lavoro e salariati)

	Giura			Aliquota di contribuzione uniforme per datori di lavoro e salariati		
	Introduzione immediata delle aliquote più elevate applicabili agli assicurati più giovani	Introduzione progressiva	Split	Introduzione immediata delle aliquote più elevate applicabili agli assicurati più giovani	Introduzione progressiva	Split
2006	1002	522	27	2490	1069	149
2015	883	447	303	2360	1443	1665
2016	874	530	365	1516	1598	1744
2025	814	469	901	1536	1559	2326
2026	117	471	866	1512	1616	2222
2035	128	425	511	1171	1367	1250
2036	119	411	451	178	1256	1092
2044	64	120	91	116	262	190
2045	63	63	63	123	123	123

Nessuno dei due approcci permette di risolvere veramente il problema. L'introduzione progressiva sembra piuttosto difficile da realizzare per motivi amministrativi, ma anche perché l'onere supplementare, all'inizio soltanto la metà rispetto all'introduzione immediata, ammonterebbe più a lungo ad un importo coispicuo (> 100 milioni di franchi).

Secondo il metodo "split", l'onere è in un primo tempo molto modesto, ma in seguito aumenta notevolmente per raggiungere, tra il 2020 e il 2032, anche importi di oltre 600 milioni di franchi nella previdenza professionale LPP obbligatoria.

5. Conclusioni

Il presente rapporto illustra diversi modelli di graduazione degli accrediti di vecchiaia volti a promuovere la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro tramite la previdenza professionale.

Il risultati mostrano che a medio termine i modelli alternativi non promettono un miglioramento sensibile della situazione dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro, poiché durante un'inevitabile fase transitoria di 10-20 anni (a seconda del modello) si dovrebbe far fronte a notevoli costi supplementari, pari a 800 milioni - 2 miliardi di franchi.

Particolarmente problematico è il fatto che durante la fase di transizione il mantenimento dell'obiettivo di previdenza (500% dell'ultimo guadagno assicurato) comporterebbe per una generazione di lavoratori la coesistenza di due sistemi di accrediti e graverebbe pesantemente, a seconda del sistema scelto, o sui datori di lavoro o sui lavoratori. In ultima analisi, tutti i modelli alternativi studiati comporterebbero un maggiore onere finanziario per gli assicurati più giovani, che nello stesso periodo devono sostenere anche spese familiari supplementari pur avendo di regola un salario inferiore agli assicurati più anziani.

Il Consiglio federale è convinto che, a medio termine, il modo più efficace per incrementare la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro consiste nel flessibilizzare le condizioni quadro del primo e del secondo pilastro mediante i provvedimenti menzionati al n° 2 del presente rapporto, che saranno attuati nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS e della prossima revisione della LPP concernente la riforma strutturale nella previdenza professionale.

** ** * ** * ** * ** * ** * ** * ** *

Allegato:**Contributi degli assicurati**

T1: *Numero di istituti di previdenza e assicurati attivi. Istituti con e senza graduazione dei contributi degli assicurati. Solo istituti di previdenza regolamentari. Statistica delle casse pensioni 2002.*

Tipo di istituto di previdenza	Con graduazione dei contributi degli assicurati		Senza graduazione dei contributi degli assicurati		Totale	
	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi
Autonomo (senza riassicurazione)	241	556'823	216	586'319	457	1'143'142
Autonomo (con riassicurazione)	353	228'091	230	222'388	583	450'479
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite dall'istituto di previdenza)	450	76'613	217	141'065	667	217'678
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite da una società d'assicurazioni)	555	273'768	182	12'845	737	286'613
Collettivo	358	1'101'347	262	103'973	620	1'205'320
Fondo di risparmio	15	852	91	7'294	106	8'146
Totale	1'972	2'237'494	1'198	1'073'884	3'170	3'311'378

T2: *Ripartizione degli istituti di previdenza e degli assicurati attivi. Istituti con e senza graduazione dei contributi degli assicurati. Solo istituti di previdenza regolamentari. Statistica delle casse pensioni 2002.*

Tipo di istituto di previdenza	Con graduazione dei contributi degli assicurati		Senza graduazione dei contributi degli assicurati	
	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi
Autonomo (senza riassicurazione)	53%	49%	47%	51%
Autonomo (con riassicurazione)	61%	51%	39%	49%
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite dall'istituto di previdenza)	67%	35%	33%	65%
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite da una società d'assicurazioni)	75%	96%	25%	4%
Collettivo	58%	91%	42%	9%
Fondo di risparmio	14%	10%	86%	90%
Totale	62%	68%	38%	32%

Contributi dei datori di lavoro

T3: *Numero di istituti di previdenza e assicurati attivi. Istituti con e senza graduazione dei contributi dei datori di lavoro. Solo istituti di previdenza regolamentari. Statistica delle casse pensioni 2002.*

Tipo di istituto di previdenza	Con graduazione dei contributi dei datori di lavoro		Senza graduazione dei contributi dei datori di lavoro		Totale	
	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi
Autonomo (senza riassicurazione)	231	556'823	226	586'319	457	1'143'142
Autonomo (con riassicurazione)	359	228'091	224	222'388	583	450'479

Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite dall'istituto di previdenza)	473	76'613	194	141'065	667	217'678
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite da una società d'assicurazioni)	568	273'768	169	12'845	737	286'613
Collettivo	403	1'101'347	217	103'973	620	1'205'320
Fondo di risparmio	18	852	88	7'294	106	8'146
Totale	2'052	2'237'494	1'118	1'073'884	3'170	3'311'378

T4: Ripartizione degli istituti di previdenza e degli assicurati attivi. Istituti con e senza graduazione dei contributi dei datori di lavoro. Solo istituti di previdenza regolamentari. Statistica delle casse pensioni 2002.

Tipo di istituto di previdenza	Con graduazione dei contributi dei datori di lavoro		Senza graduazione dei contributi dei datori di lavoro	
	Casse	Assicurati attivi	Casse	Assicurati attivi
Autonomo (senza riassicurazione)	51%	49%	49%	51%
Autonomo (con riassicurazione)	62%	51%	38%	49%
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite dall'istituto di previdenza)	71%	35%	29%	65%
Parzialmente autonomo (rendite di vecchiaia garantite da una società d'assicurazioni)	77%	96%	23%	4%
Collettivo	65%	91%	35%	9%
Fondo di risparmio	17%	10%	83%	90%
Totale	65%	68%	35%	32%