



22.XXX

Analisi della situazione dei lavoratori indipendenti nella previdenza professionale

**Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 16.3908 della Commissione
della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
del 14 ottobre 2016**

del ...

Compendio

Una richiesta ricorrente è quella di vagliare le possibilità per migliorare la previdenza professionale dei lavoratori indipendenti, ivi compresa l'introduzione dell'obbligo assicurativo in questo settore. La situazione di determinate fasce di lavoratori indipendenti appare infatti problematica. Non essendo soggetti all'obbligo di costituire un 2° o un 3° pilastro a complemento del 1° pilastro, dopo il pensionamento i lavoratori indipendenti rischiano di non avere una previdenza individuale adeguata e di dipendere quindi in misura eccessiva dalle prestazioni complementari (PC).

In questo contesto, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha depositato un postulato (16.3908), accolto l'8 dicembre 2016 dal Consiglio nazionale, che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto vertente sulla situazione dei lavoratori indipendenti nella previdenza professionale. Il rapporto deve analizzare in particolare le eventuali lacune nella previdenza professionale delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente e la situazione previdenziale delle persone che esercitano contemporaneamente due attività a tempo parziale, una indipendente e l'altra dipendente. Deve inoltre esaminare possibili modelli assicurativi e le loro conseguenze sulle PC.

Per rispondere alle richieste del postulato, il presente rapporto è articolato in tre parti.

La prima parte esamina l'evoluzione storica della questione di una previdenza professionale (facoltativa oppure obbligatoria) per i lavoratori indipendenti.

La seconda parte presenta il risultato di due studi commissionati al fine di raccogliere il materiale scientifico necessario per determinare in che misura i lavoratori indipendenti e le persone esercitanti contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata dispongano di una copertura assicurativa nella previdenza professionale e in quella per la vecchiaia.

La terza parte passa in rassegna diverse soluzioni per migliorare la protezione sociale obbligatoria di determinate categorie di lavoratori indipendenti «a rischio», ovvero le persone che nei due studi sono risultate non essere sempre in grado di costituire una previdenza individuale sufficiente. Ogni soluzione cerca di rispondere (in alcuni casi con diverse varianti) ai problemi specifici emersi per i diversi gruppi di lavoratori indipendenti.

Situazione giuridica attuale, evoluzione storica e contesto istituzionale

I lavoratori indipendenti non sono soggetti all'obbligo assicurativo nella previdenza professionale. La Costituzione federale prevede infatti quest'obbligo esclusivamente per i salariati e soltanto la facoltà di assicurarsi per i lavoratori indipendenti, ma conferisce alla Confederazione la competenza di dichiarare obbligatoria la previdenza professionale per determinate categorie di persone esercitanti un'attività indipendente, in generale o per singoli rischi. La legislazione relativa alla previdenza professionale consente pertanto di assoggettare determinati lavoratori indipendenti all'assicurazione obbligatoria, su richiesta delle loro associazioni professionali, con-

formemente a quanto previsto dalla Costituzione. In tal caso, spetta al Consiglio federale assoggettare all'assicurazione tutti i lavoratori indipendenti appartenenti all'associazione in questione. L'assicurazione può essere completa (per i rischi invalidità, morte e vecchiaia) o coprire soltanto singoli rischi. Finora questa possibilità prevista dal legislatore non è mai stata sfruttata.

Il contesto istituzionale della previdenza professionale per i lavoratori indipendenti si compone di tre gruppi distinti di fornitori di prestazioni. Il primo gruppo cui i lavoratori indipendenti possono rivolgersi (soltanto per sé o anche per i loro salariati) è costituito da un'ampia gamma di fondazioni comuni che hanno legami più o meno stretti con associazioni professionali e hanno talvolta un ruolo fondamentale nel fornire risposte adeguate in materia di previdenza professionale. Esempi tangibili di questo ruolo sono forniti dai settori della cultura e dell'agricoltura. Il secondo gruppo di fornitori di prestazioni è costituito dagli assicuratori privati, la cui offerta in materia di previdenza professionale si concretizza sotto forma di fondazioni collettive. In breve, le fondazioni collettive sono istituti di previdenza cui datori di lavoro e indipendenti possono affiliarsi nell'ambito della previdenza professionale obbligatoria, sovraobbligatoria o facoltativa. La Fondazione istituto collettore LPP (istituto collettore) costituisce da sola il terzo gruppo di fornitori di prestazioni in materia di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti. L'istituto collettore è l'unico istituto di previdenza in Svizzera tenuto ad accettare senza eccezioni tutte le imprese e i privati che desiderano affiliarsi per la previdenza professionale, purché adempiano le condizioni legali previste. Si tratta dunque di una soluzione per tutti i lavoratori indipendenti che vogliono assicurarsi facoltativamente nel 2° pilastro, purché il loro reddito annuo superi la soglia d'entrata LPP.

Copertura effettiva dei lavoratori indipendenti nella previdenza professionale e in quella per la vecchiaia

Per quanto concerne le rendite di vecchiaia dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, non si rileva quasi alcuna differenza tra gli ex lavoratori indipendenti, gli ex salariati e le persone che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata. Per contro, una volta in pensione, gli ex indipendenti hanno una probabilità molto più bassa di percepire prestazioni del 2° e 3° pilastro rispetto agli ex salariati. La minore copertura della previdenza professionale al momento del pensionamento è tuttavia compensata da altre fonti di reddito, quali redditi patrimoniali e dell'attività lucrativa.

A presentare un rischio di lacuna previdenziale sono gli ex lavoratori indipendenti che non hanno scelto liberamente di cominciare l'attività in proprio e lo hanno fatto in una fase tarda della vita professionale. Anche gli indipendenti che non impiegano salariati e svolgono mandati modesti, poco remunerati, rischiano di non disporre di redditi sufficienti una volta in pensione.

I due studi commissionati nell'ambito del postulato in questione mostrano che l'elemento determinante per la costituzione di una previdenza per la vecchiaia adeguata non consiste tanto nel carattere obbligatorio o facoltativo dell'accesso alla previdenza professionale, quanto piuttosto nel conseguimento di redditi sufficienti sull'intero arco della vita professionale, impiegabili per finanziare una previdenza professionale o individuale adeguata. Se i redditi sono modesti per un lungo periodo di

tempo, il rischio di lacune nella previdenza sociale o in quella privata aumenta, a prescindere dallo statuto professionale.

Possibili soluzioni di miglioramento

Dopo aver rilevato le lacune della previdenza individuale che possono derivare dallo statuto di indipendente e gli oneri finanziari che devono quindi sostenere gli enti pubblici per colmarle, sono state esaminate diverse soluzioni per migliorare la protezione sociale obbligatoria di determinate categorie di indipendenti «a rischio».

Migliorare l'informazione sulle possibilità di assicurazione nella previdenza professionale e ampliare l'offerta di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti senza salariati sono due delle soluzioni di cui potrebbero beneficiare molte categorie di indipendenti. Non essendo vincolanti, queste due soluzioni si inseriscono nella continuità storica della libertà individuale degli indipendenti circa il modo adeguato di tutelarsi contro il rischio vecchiaia.

Per quanto riguarda il gruppo specifico delle persone che cominciano un'attività indipendente dopo averne esercitata per diversi anni una salariata, il mantenimento della prestazione d'uscita nella previdenza professionale consentirebbe di preservare il livello di copertura acquisito prima dell'avvio dell'attività indipendente. Sono state analizzate tre varianti di questa soluzione: l'applicazione delle regole per la promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale al pagamento in contanti della prestazione d'uscita, il "congelamento" della prestazione d'uscita nel sistema della previdenza professionale e l'allentamento del disciplinamento relativo al pagamento in contanti della prestazione d'uscita. Ciascuna variante presenta vantaggi e svantaggi, nonché un grado più o meno significativo di ingerenza nella libertà economica.

Sono state inoltre esaminate tre opzioni di previdenza professionale obbligatoria specificamente destinata ai lavoratori indipendenti. L'introduzione di un tale obbligo richiederebbe la creazione di una base costituzionale in tal senso. Inoltre, la sua attuazione risulterebbe difficile. Considerata la forte ingerenza di questa opzione nella libertà economica, ne sono state esaminate altre due meno vincolanti.

La situazione specifica delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata è stata analizzata per elaborare una soluzione volta a migliorare la copertura di questo gruppo di persone che, a determinate condizioni, rischiano di ritrovarsi in una situazione meno favorevole rispetto a chi esercita unicamente un'attività indipendente o una salariata. Questa soluzione consisterebbe nell'applicare a questa categoria il limite massimo fiscalmente deducibile per il pilastro 3a previsto per gli indipendenti, previa deduzione dei contributi versati alla previdenza professionale.

Alla fine del rapporto si giunge alla conclusione che l'adeguamento della previdenza professionale alle situazioni individuali dei lavoratori indipendenti è molto attraente, ma la sua attuazione porrebbe numerosi problemi. Estendere agli indipendenti, anche soltanto in parte, la previdenza professionale di cui beneficiano attualmente i salariati non eliminerebbe tutti i rischi di precarietà cui sono esposti gli indipendenti al momento del pensionamento. È infatti innanzitutto il livello del reddito dell'attività (a prescindere dal fatto che questa sia indipendente, salariata o una combinazione di entrambe) a influire sul livello della protezione sociale.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	8
2 Situazione giuridica attuale ed evoluzione storica della previdenza professionale dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata	8
2.1 Disciplinamento giuridico attuale	8
2.2 Contesto istituzionale attuale	10
2.2.1 Fondazioni legate ad associazioni professionali	10
2.2.2 Gli altri tipi di fondazione	12
2.2.3 La Fondazione istituto collettore LPP	13
2.3 Evoluzione storica	13
2.3.1 Creazione di una base costituzionale che permette l'istituzione di una previdenza professionale	13
2.3.2 Agricoltori	15
2.3.3 1 ^a revisione parziale della LPP	16
2.3.4 Legge sulla promozione della cultura	17
2.3.5 Riforma Previdenza per la vecchiaia 2020	18
2.3.6 Riforma delle prestazioni complementari	18
2.3.7 Riforma LPP 21	19
2.4 Interventi parlamentari a favore di un ampliamento del pilastro 3a	19
3 Previdenza professionale: copertura effettiva degli indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata	20
3.1 Livello di reddito complessivo dopo i 64/65 anni degli indipendenti e dei lavoratori che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata rispetto ai salariati	21
3.2 Importanza relativa delle prestazioni di AVS, previdenza professionale e 3° pilastro percepite dai lavoratori indipendenti pensionati	23
3.3 La sostanza e il lavoro sostituiscono il 2° pilastro o il pilastro 3a nel caso dei lavoratori indipendenti pensionati?	24
3.4 Attività indipendente e prestazioni complementari all'AVS	25
3.5 Autovalutazione da parte degli indipendenti della loro previdenza per la vecchiaia	27
4 Possibili soluzioni per migliorare la previdenza professionale dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata	27

4.1	Migliorare l'informazione dei lavoratori indipendenti sulle possibilità di assicurazione nella previdenza professionale	28
4.2	Mantenere nel sistema del 2° pilastro l'aver di previdenza di coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti	28
4.2.1	Mantenere la prestazione d'uscita nella previdenza professionale	29
4.2.2	Applicare le regole per la promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti	29
4.2.3	Allentare il disciplinamento relativo al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti	30
4.3	Ampliare l'offerta di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti senza salariati	31
4.4	Migliorare la copertura del pilastro 3a per le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata	33
4.5	Rendere obbligatoria la previdenza professionale in caso di attività indipendente	34
4.5.1	Previdenza professionale obbligatoria per i lavoratori indipendenti	34
4.5.2	Previdenza professionale obbligatoria "light" specifica per lo statuto di indipendente	36
4.5.3	Previdenza professionale obbligatoria unicamente per i rischi morte e invalidità	38
5	Conclusioni	39
6	Allegato 1 – Testo del postulato 16.3908 Previdenza professionale. Analizzare la situazione degli indipendenti	43
7	Allegato 2 – Rapporti di ricerca	44

1 **Situazione iniziale**

Già da alcuni anni si chiede di vagliare la possibilità per migliorare la previdenza professionale dei lavoratori indipendenti, ivi compresa l'introduzione dell'obbligo assicurativo in questo settore. Nella previdenza professionale, infatti, la situazione di determinate fasce di lavoratori indipendenti appare critica. Poiché i lavoratori indipendenti non sono soggetti all'obbligo di costituire un 2° o un 3° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, a complemento del 1° pilastro (AVS/AI), vi è il rischio che, in mancanza di una previdenza individuale adeguata, dopo il pensionamento dipendano troppo dalle prestazioni complementari (PC), finanziate mediante le imposte.

In questo contesto, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha depositato un postulato (16.3908), accolto l'8 dicembre 2016 dal Consiglio nazionale, che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto vertente sulla situazione dei lavoratori indipendenti nella previdenza professionale. Il rapporto deve analizzare in particolare le eventuali lacune nella previdenza professionale delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente e la situazione previdenziale delle persone che esercitano contemporaneamente due attività a tempo parziale, una indipendente, l'altra dipendente. Deve inoltre esaminare possibili modelli assicurativi e le loro conseguenze sulle PC.

Con il presente rapporto, il Consiglio federale adempie il postulato della CSSS-N.

2 **Situazione giuridica attuale ed evoluzione storica della previdenza professionale dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata**

2.1 **Disciplinamento giuridico attuale**

I lavoratori indipendenti non sono soggetti all'obbligo assicurativo nella previdenza professionale. La Costituzione federale (Cost.)¹ prevede infatti l'assicurazione obbligatoria esclusivamente per i salariati e soltanto la facoltà di assicurarsi per i lavoratori indipendenti (art. 113 Cost.). Conferisce inoltre alla Confederazione la competenza di dichiarare obbligatoria la previdenza professionale per determinate categorie di persone esercitanti un'attività indipendente, in generale o per singoli rischi.

La legislazione relativa alla previdenza professionale contiene una base giuridica (art. 3, 42 e 43 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; LPP) che consente di assoggettare determinati lavoratori indipendenti all'assicurazione obbligatoria, su richiesta delle loro associazioni professionali, conformemente a quanto previsto dalla Costituzione. In tal caso, spetta al Consiglio federale assoggettare all'assicurazione tutti i lavoratori indi-

¹ RS 101

² RS 831.40

pendenti appartenenti all'associazione in questione. L'assicurazione può essere completa (per i rischi invalidità, morte e vecchiaia) o coprire soltanto singoli rischi. Questa possibilità prevista dal legislatore non è mai stata sfruttata.

I lavoratori indipendenti possono affiliarsi facoltativamente a un istituto di previdenza, a condizioni equivalenti a quelle previste per i salariati (art. 4 e 44 LPP). Se impiegano salariati, possono affiliarsi all'istituto di previdenza di questi ultimi. Se la loro categoria professionale propone un istituto di previdenza specifico (p. es. medici o avvocati), possono assicurarsi presso di esso. Hanno inoltre la facoltà di assicurarsi presso la Fondazione istituto collettore LPP (istituto collettore). Infine, possono assicurarsi anche soltanto nell'ambito della previdenza più estesa, il che dà loro maggiore libertà (art. 4 cpv. 3 LPP), con l'opzione di affiliarsi esclusivamente per la parte sovraobbligatoria, per la totalità del reddito conseguito o soltanto per la copertura del rischio vecchiaia. I principi di base della previdenza professionale (pianificazione, adeguatezza e collettività) si applicano anche a questa soluzione.

Se i lavoratori indipendenti non vogliono o per motivi finanziari non possono affiliarsi a un istituto di previdenza, hanno la possibilità di costituire una previdenza vincolata (pilastro 3a), fiscalmente agevolata, secondo il principio dei tre pilastri sancito nella Costituzione. L'articolo 7 dell'ordinanza del 13 novembre 1985³ sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3) stabilisce che le persone non affiliate a un istituto di previdenza (il che è il caso dei lavoratori indipendenti senza cassa pensioni) possono dedurre annualmente fino al 20 per cento del loro reddito proveniente dall'attività lucrativa, ma al massimo il 40 per cento dell'importo limite superiore fissato dalla LPP, il che nel 2022 corrisponde a un massimo di 34 416 franchi. In caso di affiliazione a un istituto di previdenza, i lavoratori indipendenti, come i salariati, possono invece dedurre annualmente l'8 per cento dell'importo limite superiore fissato dalla LPP, il che nel 2022 corrisponde a un massimo di 6 883 franchi. Soltanto i contributi attestati possono essere riconosciuti come fiscalmente deducibili. Questa disposizione tiene conto del fatto che i lavoratori indipendenti possono scegliere tra il 2° e il 3° pilastro. L'importo massimo più elevato dei contributi deducibili è giustificato dal fatto che in tal modo anche i lavoratori indipendenti che non sono affiliati a un istituto di previdenza possono costituirsi una previdenza per la vecchiaia sufficiente.

La legge del 17 dicembre 1993⁴ sul libero passaggio (LFLP) prevede la possibilità di farsi pagare in contanti l'aver della previdenza professionale accumulato per le persone che dopo aver esercitato un'attività salariata diventano indipendenti, se non sono più soggette all'assicurazione obbligatoria (art. 5 LFLP). Questa possibilità è tesa a far sì che i neo-indipendenti dispongano di un finanziamento per avviare la propria attività. Successivamente, una volta messasi in proprio, la persona in questione potrà, grazie alla sua impresa, ricostituirsi una previdenza per la vecchiaia individuale sufficiente. Nella prassi, per richiedere il pagamento in contanti è previsto già da tempo un termine di un anno a partire dal momento in cui la persona non è più assicurata obbligatoriamente.

³ RS 831.461.3

⁴ RS 831.42

Va anche sottolineato che questa possibilità è stata concessa sin dall'introduzione della previdenza professionale (inizialmente con la LPP e dal 1995 con la LFLP).

La previdenza professionale non contempla disposizioni particolari per le persone che esercitano contemporaneamente un'attività salariata e una indipendente. Nella sua storia non pare esservi traccia di discussioni su questa categoria di persone, né al momento dell'introduzione della previdenza professionale né in occasione dei dibattiti svolti successivamente per le sue revisioni. Se questi lavoratori conseguono un salario annuo superiore a 21 510 franchi (importo della soglia d'entrata LPP) per l'attività salariata, sono per principio affiliati obbligatoriamente a un istituto di previdenza. Per l'attività indipendente possono affiliarsi facoltativamente a un altro istituto di previdenza. Se non lo fanno, possono versare contributi al 3° pilastro, ma essendo affiliate a un istituto di previdenza saranno vincolate all'8 per cento dell'importo limite superiore LPP, ovvero 6 883 franchi all'anno. Se desiderano versare contributi per un importo fino al 20 per cento del reddito proveniente dall'attività lucrativa indipendente, ma al massimo fino al 34 416 franchi all'anno (40 % dell'importo limite superiore LPP), devono avvalersi della possibilità giuridica esistente (art. 1j cpv. 1 lett. c dell'ordinanza del 18 aprile 1984⁵ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, OPP 2), in virtù della quale una persona esercitante un'attività salariata accessoria può rinunciare ad affiliarsi a un istituto di previdenza se esercita un'attività lucrativa indipendente a titolo principale. Se l'attività salariata non è semplicemente accessoria, questa possibilità è esclusa, cosicché la persona in questione dovrà rimanere affiliata a un istituto di previdenza e potrà versare contributi al 3° pilastro soltanto fino a un massimo di 6883 franchi all'anno. Questa nozione di attività principale può essere definita ad esempio in base al tempo che vi è dedicato o al reddito che genera.

2.2 Contesto istituzionale attuale

Il contesto istituzionale della previdenza professionale per i lavoratori indipendenti si compone di tre gruppi distinti di fornitori di prestazioni, che presentano differenze di importanza e rilevanza numerica tra le varie regioni linguistiche. Il seguente elenco non esaustivo di istituti di previdenza è citato a titolo di esempio.

2.2.1 Fondazioni legate ad associazioni professionali

Il primo gruppo di fornitori di prestazioni cui i lavoratori indipendenti possono rivolgersi (soltanto per sé o anche per i loro salariati) è costituito da un'ampia gamma di fondazioni comuni legate in misura più o meno stretta ad associazioni professionali. Le fondazioni comuni consentono ai membri di un'associazione professionale di evitare di dover creare la propria infrastruttura nell'ambito della previdenza professionale. Se più associazioni professionali si uniscono per creare una fondazione comune,

⁵ RS 831.441.1

a tutti gli assicurati e ai datori di lavoro della fondazione si applica un regolamento comune, che può però comprendere più piani di previdenza.

Un attore di primo piano in questo contesto è la fondazione *proparis*, istituita dall'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), che riunisce circa 11 000 imprese e oltre 73 000 assicurati attivi in una delle 13 casse pensioni fondate dalle 52 associazioni professionali appartenenti all'USAM⁶. Un altro attore importante per le piccole e medie imprese (PMI) è la fondazione comune *Asga Pensionskasse*⁷.

Analogamente a *proparis* e *Asga Pensionskasse*, nella Svizzera romanda vi sono due importanti fondazioni comuni legate ad associazioni professionali: la *Caisse Inter-Entreprises de Prévoyance Professionnelle* (CIEPP) e il *Fonds interprofessionnel de prévoyance* (FIP). La CIEPP, al servizio degli imprenditori romandi da oltre 50 anni, affilia oggi quasi 10 000 PMI e lavoratori indipendenti, per un totale di oltre 45 000 assicurati⁸. Dal canto suo, il FIP conta oltre 5000 PMI e lavoratori indipendenti, per un totale di quasi 34 000 assicurati⁹. Sia la CIEPP che il FIP offrono, a determinate condizioni, possibilità innovative di affiliazione alla previdenza professionale per i lavoratori indipendenti, ad esempio rinunciando ad applicare la deduzione di coordinamento e consentendo così di assicurare anche redditi inferiori a 21 510 franchi. Va precisato che, ad eccezione di queste due istituzioni romande, la maggioranza delle fondazioni comuni prevede una distinzione regolamentare tra lavoratori indipendenti con e senza salariati. Diversi regolamenti disponibili su Internet mostrano che le condizioni di affiliazione per i secondi sono spesso più restrittive di quelle applicate ai primi: i lavoratori indipendenti senza salariati possono affiliarsi esclusivamente se l'associazione professionale da cui dipendono riconosce la cassa alla quale vorrebbero affiliarsi.

Le associazioni professionali svolgono talvolta un ruolo fondamentale per fornire risposte adeguate in materia di previdenza professionale ai loro membri esercitanti un'attività lucrativa indipendente. È ad esempio il caso del *Sindacato svizzero romando dello spettacolo* (*Syndicat suisse romand du spectacle*), che tramite la fondazione di previdenza *artés & comoedia* ha contribuito a sviluppare per gli indipendenti attivi nell'ambito della cultura soluzioni di previdenza professionale specifiche per i bisogni di questi mestieri (successione di contratti di durata limitata, esercizio contemporaneo di un'attività indipendente e una salariata). Queste soluzioni specifiche presentano talvolta un carattere innovativo, come ad esempio permettere di assicurare sia un'attività salariata che una indipendente presso la medesima istituzione (cassa pensioni *Musica e Educazione*). Un altro esempio di soluzione adattata ai bisogni delle persone con più mandati di modesta entità e/o che esercitano contemporaneamente un'attività salariata e una indipendente è la cassa pensioni *freelance*, del sindacato dei

⁶ Fondazione di previdenza *proparis*, *Geschäftsbericht 2020* (in tedesco).

⁷ Nel 2021 *asga Pensionskasse* contava tra i suoi affiliati 455 lavoratori indipendenti senza personale e 207 ditte individuali con personale.

⁸ CIEPP, *Rapport annuel 2020, 2021* (disponibile in francese e in tedesco). Nel 2020 la CIEPP contava tra i suoi affiliati oltre 1151 lavoratori indipendenti, con o senza salariati.

⁹ *Centre patronal vaudois – Fonds interprofessionnel de prévoyance*, *Rapport de gestion 2020, 2021* (disponibile in francese, in tedesco e in inglese). Nel 2020 il FIP contava tra i suoi affiliati circa 285 lavoratori indipendenti, con o senza salariati.

media e della comunicazione Syndicom: ai suoi assicurati non è applicata alcuna deduzione di coordinamento e i datori di lavoro sono tenuti a contribuire per metà alla previdenza professionale, ma a condizione che il salario annuo complessivo delle persone affiliate superi i 21 510 franchi, ovvero la soglia d'entrata della previdenza professionale.

Va inoltre tenuto presente che gli agricoltori dispongono di una propria cassa pensioni, ossia la fondazione collettiva Agrisano Pencas. Istituita dall'Unione svizzera dei contadini, essa propone tre piani di previdenza destinati specificamente agli agricoltori e ai loro salariati. Anche alcune classiche professioni indipendenti hanno una propria cassa pensioni. Basti pensare ad esempio alla Federazione svizzera degli avvocati, alla Pensionskasse der technischen Verbände (architetti) e alla Pro Medico Stiftung (professioni mediche), alla VSM-Sammelstiftung (personale medico) o alla PAT-BVG (medici e veterinari).

2.2.2 Gli altri tipi di fondazione

Il secondo gruppo di fornitori di prestazioni cui possono rivolgersi i lavoratori indipendenti è costituito dagli assicuratori privati la cui offerta in materia di previdenza professionale si concretizza sotto forma di fondazioni collettive. In breve, le fondazioni collettive sono istituti di previdenza cui datori di lavoro e indipendenti possono affiliarsi nell'ambito della previdenza professionale obbligatoria, sovraobbligatoria o facoltativa. Ogni datore di lavoro sottoscrive un contratto d'affiliazione e costituisce quindi, in seno alla fondazione collettiva, una cassa di previdenza (collettivo di assicurati) che può a sua volta prevedere diversi piani di previdenza, per esempio uno per le prestazioni minime e uno per quelle complementari. Le fondazioni collettive sono istituite da un'assicurazione o da una banca e forniscono una soluzione in materia di previdenza professionale a diverse imprese che non hanno alcun legame tra loro.

Ad oggi, cinque compagnie assicurative, Allianz Vita, Basilese Vita, Helvetia Vita, PAX e Swiss Life, propongono soluzioni di assicurazione completa, sia alle imprese con salariati che ai lavoratori indipendenti che non ne hanno.

Oltre a questi cinque attori, esistono diverse altre fondazioni collettive di dimensioni più o meno significative. La fondazione Vita, per esempio, vicina a Zurich Assicurazioni, è un attore di rilievo in Svizzera. Nel 2020 riuniva quasi 139 000 assicurati e oltre 23 000 imprese¹⁰. Tra i principali attori del gruppo delle fondazioni collettive «indipendenti» vanno annoverati Swisscanto, pkPro, PKG e Nest.

Va inoltre menzionata un'eccezione romanda, con lo statuto di ente di diritto pubblico, che propone soluzioni di previdenza ai lavoratori indipendenti: si tratta di Rentes genevoises, una fondazione collettiva di diritto pubblico con garanzia dello Stato cui i lavoratori indipendenti possono affiliarsi per una copertura di previdenza professionale o un pilastro 3a. La fondazione prevede condizioni di affiliazione diverse per gli indipendenti con salariati e per quelli che non ne hanno (condizioni più restrittive).

¹⁰ Fondazione collettiva Vita, *Rapport de gestion 2020, 2021* (disponibile in francese, in tedesco e in inglese). Nel settembre 2021 la fondazione Vita contava tra i suoi affiliati 444 ditte individuali con personale.

2.2.3 La Fondazione istituto collettore LPP

L'istituto collettore costituisce da solo il terzo gruppo di fornitori di prestazioni in materia di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti. È un istituto di previdenza di diritto privato gestito dalle parti sociali. Dal 1983, su mandato federale, funge quale ultima soluzione di affiliazione possibile nel 2° pilastro. L'istituto collettore è l'unico istituto di previdenza in Svizzera tenuto ad accettare senza eccezioni tutte le imprese e i privati che desiderano affidarsi per la previdenza professionale, purché adempiano le condizioni legali previste. Si tratta dunque di una soluzione per tutti i lavoratori indipendenti che vogliono assicurarsi facoltativamente nel 2° pilastro, purché il loro reddito annuo superi la soglia d'entrata LPP di 21 510 franchi. Il piano di previdenza per gli indipendenti assicura il salario coordinato di cui all'articolo 8 LPP, ovvero la parte del salario compresa tra 25 095 e 86 040 franchi. Questo piano di previdenza autorizza inoltre ad assicurare la parte del reddito compresa tra 86 040 franchi e il salario massimo assicurato dell'assicurazione contro gli infortuni, che è attualmente di 148 200 franchi¹¹.

Ciononostante, l'offerta dell'istituto collettore resta poco sfruttata da chi esercita un'attività lucrativa indipendente: al 31 dicembre 2020 vi erano affiliati soltanto 537 lavoratori indipendenti (art. 44 LPP) e 312 salariati al servizio di vari datori di lavoro (art. 46 LPP).

Va però constatato che recentemente sono state instaurate forme innovative di collaborazione tra l'istituto collettore e associazioni professionali o specializzate. Nella Svizzera tedesca, ad esempio, nel 2017 la Verband Frauenunternehmen, associazione specializzata nell'aiuto alla fondazione di imprese da parte di donne, ha istituito IMPAVIDA, che offre diversi piani nel regime obbligatorio LPP per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente alla ricerca di una soluzione di previdenza semplice, a livello sia di prestazioni che di gestione amministrativa. IMPAVIDA non è un istituto di previdenza in senso stretto, ma costituisce un «canale» attraverso cui le persone con lo statuto di lavoratori indipendenti che vogliono assicurarsi nella previdenza professionale sono dirette dalla loro associazione professionale verso l'istituto collettore.

2.3 Evoluzione storica

2.3.1 Creazione di una base costituzionale che permette l'istituzione di una previdenza professionale

La base costituzionale che introduce il sistema dei tre pilastri è sancita nell'articolo 111 Cost., in particolare al capoverso 1, che recita: «La Confederazione prende provvedimenti per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità. Questa previdenza poggia su tre pilastri, l'assicurazione federale vecchiaia,

¹¹ Art. 3 cpv. 2 del Piano di previdenza indipendenti (SE), Fondazione istituto collettore LPP.

superstiti e invalidità, la previdenza professionale e la previdenza individuale». L'articolo 113 Cost., che conferisce al legislatore il mandato di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale, stabilisce il principio della previdenza professionale facoltativa per i lavoratori indipendenti (cpv. 2 lett. d): «chi esercita un'attività indipendente può assicurarsi facoltativamente presso un istituto di previdenza». Infine, l'articolo 111 capoverso 4 Cost. concretizza il terzo pilastro: «In collaborazione con i Cantoni, promuove la previdenza individuale, in particolare mediante provvedimenti di politica fiscale e di politica della proprietà».

Questa base costituzionale ha permesso al legislatore di emanare prescrizioni in materia, nello specifico con la LPP, entrata in vigore nel 1985, che ha introdotto alcune disposizioni concernenti i lavoratori indipendenti (cfr. n. 3.1).

Questa struttura legale è il culmine di un processo avviato negli anni 1960. È infatti in occasione della 6ª revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1º gennaio 1964, che il Consiglio federale ha formulato per la prima volta il principio del sistema dei tre pilastri, destinato a coprire i rischi vecchiaia, invalidità e morte. La copertura di questi rischi tramite il 2º pilastro doveva essere concretizzata mediante un'assicurazione collettiva professionale¹².

In occasione delle prime discussioni sull'introduzione di una previdenza professionale, una commissione peritale istituita nel 1968 aveva considerato che la base costituzionale allora vigente non fosse sufficiente per creare un ordinamento obbligatorio di previdenza professionale e aveva quindi sostenuto la creazione di una base costituzionale per un sistema a tre pilastri. Nel 1969 il Partito svizzero del lavoro ha lanciato un'iniziativa popolare intitolata «Per vere pensioni popolari», che proponeva di integrare il 2º pilastro (previdenza professionale) nel 1º (assicurazione statale). Nel 1970 sono state depositate altre due iniziative, rispettivamente dal Partito socialista svizzero e da un comitato interpartitico. La prima chiedeva l'istituzione della pensione popolare (una sorta di previdenza professionale) e la seconda un sistema moderno di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, con l'introduzione del sistema dei tre pilastri a livello costituzionale. La previdenza professionale sarebbe stata resa obbligatoria per i salariati, e misure analoghe avrebbero potuto essere prese anche per i lavoratori indipendenti.

In reazione all'iniziativa popolare del Partito del lavoro e ispirandosi ai principi delle altre due iniziative, l'Assemblea federale ha approvato un controprogetto basato sul sistema dei tre pilastri¹³, che prevedeva l'introduzione di un'assicurazione professionale facoltativa per le persone indipendenti. Lo scopo della disposizione in questione era di poter offrire a questa categoria di persone la possibilità di assicurarsi a condizioni equivalenti a quelle proposte ai salariati. L'eventualità di prevedere un sistema obbligatorio per le persone indipendenti è stata scartata sin dall'inizio, adducendo che la grande varietà delle professioni interessate escludeva l'istituzione di un tale sistema, anche se fosse stato concepito in modo molto elastico. Si è fatto notare che l'approccio al problema della previdenza non poteva essere lo stesso per i contadini, i piccoli commercianti o i liberi professionisti. La Confederazione doveva però avere la facoltà di intervenire, su richiesta delle organizzazioni professionali interessate, a

¹² FF 1970 II 457

¹³ FF 1971 II 1205

favore dell'una o dell'altra categoria di indipendenti. Questo intervento avrebbe potuto imporre loro una copertura integrale o soltanto quella dei rischi morte e invalidità¹⁴.

Il controprogetto ha permesso alla Confederazione di disporre della competenza costituzionale necessaria per legiferare, per esempio dando la possibilità a un datore di lavoro indipendente di affidarsi presso lo stesso istituto di previdenza del suo personale¹⁵.

Nell'ambito dell'esame dell'istituzione di un'assicurazione facoltativa per i lavoratori indipendenti, si è inoltre posta la questione del finanziamento dei contributi da parte di questi ultimi. L'opzione di un finanziamento federale della parte dei contributi a carico dei datori di lavoro è stata rapidamente scartata, in quanto il 2° pilastro doveva essere finanziato senza l'apporto dei poteri pubblici¹⁶.

Il controprogetto prevedeva inoltre di incentivare la previdenza individuale quale 3° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Non si trattava però di creare un privilegio fiscale a favore dei redditi elevati, bensì di offrire ai lavoratori indipendenti una copertura equivalente a quella dei salariati soggetti al sistema obbligatorio. Il legislatore ha riconosciuto che numerosi lavoratori indipendenti avevano un livello sociale paragonabile a quello dei salariati soggetti al sistema obbligatorio e molti di loro non potevano assicurarsi, nemmeno facoltativamente, presso un'istituzione di previdenza professionale, in quanto erano costretti a investire tutte le loro risorse finanziarie nell'azienda. Ora, se si concedevano ai salariati sgravi fiscali in base ai contributi pagati a un'istituzione di previdenza professionale, per ragioni di equità il fisco non doveva trattare meno favorevolmente gli indipendenti.

In seguito al controprogetto, le iniziative del Partito socialista svizzero e del comitato interpartitico sono state ritirate. Nel dicembre del 1972 l'iniziativa del Partito del lavoro è stata respinta e il controprogetto dell'Assemblea federale è stato accettato dal Popolo. Questo testo costituisce a tutt'oggi la base delle disposizioni costituzionali in materia di previdenza professionale (in particolare, gli art. 111 e 113 Cost.).

2.3.2 Agricoltori

L'attività agricola è molto diversa dalle altre professioni, ragion per cui le organizzazioni professionali di questo settore si sono proposte di istituire un regime di previdenza professionale agricola adeguato a questi bisogni particolari (art. 83 D-LPP Previdenza professionale per l'agricoltura)¹⁷. Queste preoccupazioni apparivano già nel postulato Junod del 26 gennaio 1971. Per raggiungere il loro scopo, le cerchie agricole avrebbero voluto creare il loro proprio istituto di previdenza. Ora, contrariamente alla maggior parte degli altri professionisti, gli agricoltori non disponevano di una propria cassa di compensazione AVS, alla quale avrebbero potuto affidare l'amministrazione di un tale istituto di previdenza. In effetti, vista la natura delle aziende agricole nonché

¹⁴ FF 1971 II 1205, in particolare pagg. 1232–1233.

¹⁵ FF 1971 II 1205, in particolare pagg. 1232–1233.

¹⁶ FF 1971 II 1205, in particolare pag. 1233.

¹⁷ FF 1976 I 113, in particolare pag. 251.

la loro grande dispersione, gli agricoltori avevano interesse a restare nelle casse cantonali di compensazione, che possedevano numerose agenzie locali e che applicavano anche la legge federale che fissava il regime degli assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai piccoli contadini. Per questo motivo, gli agricoltori ritenevano necessaria la collaborazione delle casse cantonali di compensazione AVS per la realizzazione delle misure di previdenza previste, segnatamente per la riscossione dei contributi. L'articolo 83 del progetto doveva permettere di realizzare sul piano svizzero la previdenza professionale nell'agricoltura cui aspiravano gli agricoltori.

Per finire, questa disposizione è stata introdotta nell'articolo 88 LPP.

L'articolo in questione non è però mai stato applicato ed è quindi stato abrogato con effetto dal 1° agosto 2008 nell'ambito dell'aggiornamento formale del diritto federale¹⁸. Questo aggiornamento aveva lo scopo di abrogare un certo numero di atti normativi dell'Assemblea federale nonché alcune disposizioni obsolete o non utilizzate, come l'articolo 88 LPP.

Anche gli agricoltori possono assicurarsi a titolo facoltativo nella previdenza professionale contro i rischi vecchiaia, morte e invalidità.

A più riprese sono stati depositati interventi parlamentari che chiedevano l'istituzione di una Cassa pensioni federale per l'agricoltura. Josef Zisyadis ha depositato in Consiglio nazionale due mozioni dallo stesso tenore (00.3293 e 02.3501) che chiedevano l'istituzione di una cassa pensioni federale obbligatoria nell'agricoltura con contributi finanziati pariteticamente dagli agricoltori e dalla Confederazione. Le due mozioni sono state tolte dal ruolo senza essere trattate. Con lo stesso obiettivo sono state depositate anche due iniziative cantonali, nello specifico nel 2002 dal Giura (02.304) e nel 2003 da Neuchâtel (03.316), che hanno avuto lo stesso esito.

2.3.3 1^a revisione parziale della LPP

La 1^a revisione della LPP ha riguardato l'articolo 4 capoversi 3 e 4 LPP, disposizioni inizialmente non previste nel messaggio del 1° marzo 2000 concernente la revisione della LPP. Il capoverso 3, che contempla la possibilità per gli indipendenti di assicurarsi unicamente presso un istituto di previdenza attivo nell'ambito della previdenza più estesa, in particolare anche presso un istituto di previdenza non iscritto nel registro della previdenza professionale, è stato introdotto dando seguito a una proposta del consigliere nazionale Engelberger. Questa forma di assicurazione deve ovviamente rispettare i principi della previdenza di cui all'articolo 1 capoverso 3 LPP. Il capoverso 4, aggiunto dando seguito a una proposta del consigliere nazionale Bortoluzzi¹⁹, stabilisce che i contributi e i conferimenti degli indipendenti all'istituto di previdenza devono essere devoluti durevolmente alla previdenza professionale.

La 1^a revisione della LPP ha inoltre permesso di togliere dal ruolo il postulato Carobio 91.3062, concernente il 2° pilastro per i lavoratori indipendenti con reddito basso,

¹⁸ FF 2007 5575, in particolare pag. 5614.

¹⁹ Bollettino ufficiale, Consiglio nazionale, Sessione speciale maggio 2003, Terza seduta, 06.05.03.

benché il messaggio indicasse che la richiesta non era stata soddisfatta. Il postulato chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto sulla situazione della previdenza professionale degli indipendenti con reddito basso, segnatamente artigiani, musicisti, pittori, attori e ballerini.

2.3.4 **Legge sulla promozione della cultura**

Per migliorare la previdenza professionale degli operatori culturali si è proceduto a un adeguamento della legge dell'11 dicembre 2009²⁰ sulla promozione della cultura (LPCu).

Conformemente all'articolo 9 LPCu, l'Ufficio federale della cultura (UFC) e la Fondazione Pro Helvetia versano alla previdenza professionale (istituto di previdenza o pilastro 3a) degli operatori culturali una percentuale (12 %) degli aiuti finanziari da loro assegnati. I contributi sono finanziati in parti uguali dagli operatori culturali e dall'UFC o da Pro Helvetia.

Nello specifico, la quota del 12 per cento è calcolata come segue: se per esempio Pro Helvetia intende assegnare un sussidio di lavoro di 10 000 franchi nel settore della musica, stanzia a tal fine 10 600 franchi nel suo preventivo. Il rimanente 6 per cento del 12 per cento complessivo viene dedotto direttamente dagli aiuti finanziari. In sintesi, 9400 franchi sono versati direttamente all'operatore culturale, mentre 1200 franchi alla sua previdenza professionale. A differenza di quanto previsto all'articolo 6 dell'ordinanza del 31 ottobre 1947²¹ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), il contributo dell'UFC o di Pro Helvetia all'istituto di previdenza dell'operatore culturale non viene qualificato come salario ai sensi della previdenza professionale, poiché l'UFC e Pro Helvetia non assumono la funzione di datori di lavoro nei confronti dei beneficiari degli aiuti finanziari. I contributi promozionali e i premi sono versati agli operatori culturali soltanto una volta che l'ente competente dispone dei dati necessari sul loro istituto di previdenza o pilastro 3a. Il Consiglio federale ha posto in vigore le pertinenti disposizioni della legge e della relativa ordinanza (art. 2a dell'ordinanza del 23 novembre 2011²² sulla promozione della cultura, OPCu) con effetto dal 1° gennaio 2013.

Questa semplice soluzione al di fuori della LPP consente di evitare le questioni concernenti lo statuto delle persone interessate (salariato o indipendente), la soglia d'entrata o la deduzione di coordinamento. Se la persona in questione non è affiliata ad alcun istituto di previdenza, può aprire un conto 3a e farvisi versare i contributi (i fondi del pilastro 3a possono essere successivamente trasferiti a un istituto di previdenza).

L'esistenza di casse pensioni per singoli settori (film, musica, letteratura, arti visive, teatro, danza) consente di attuare questa regolamentazione. Le associazioni di categoria possono gestire un proprio istituto di previdenza oppure permettere ai propri mem-

20 RS 442.1

21 RS 831.101

22 RS 442.11

bri di affiliarsi a un altro istituto di questo tipo. Per esempio, l'associazione professionale delle arti visive (Visarte) consente ai suoi membri attivi di assicurare il loro reddito presso la cassa pensioni Musica e Educazione o l'istituto di previdenza CAST. La prima non applica alcuna soglia d'entrata e la seconda permette di assicurare anche redditi esigui.

2.3.5 Riforma Previdenza per la vecchiaia 2020

La riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 del 19 novembre 2014 prevedeva di modificare l'articolo 44 LPP in modo da concedere agli indipendenti una nuova possibilità di assoggettamento alla previdenza professionale²³. Questa modifica aveva lo scopo di permettere agli indipendenti di affiliarsi a istituti di previdenza, e in particolare a fondazioni collettive, se queste ne prevedevano la possibilità nel loro regolamento. Questa disposizione avrebbe permesso di ampliare la gamma di opzioni per i lavoratori indipendenti, per i quali, in mancanza di un istituto di previdenza di una determinata professione, era possibile assicurarsi soltanto presso l'istituto collettore.

Con questa nuova possibilità si voleva concretizzare il postulato 12.3981 «Secondo pilastro per gli indipendenti senza collaboratori», che era stato accolto nel 2013 dal Consiglio nazionale. Ovviamente era necessario rispettare i principi fondamentali della previdenza professionale, in particolare quello di collettività. Questo implicava l'applicazione dello stesso piano di previdenza a più indipendenti affiliati presso lo stesso istituto di previdenza e l'impossibilità di stipulare contratti di previdenza individuale ad personam.

La riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 è stata respinta in votazione popolare il 24 settembre 2017.

2.3.6 Riforma delle prestazioni complementari

Il disegno di modifica del 16 settembre 2016 della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) prevedeva il divieto di pagamento in contanti della parte obbligatoria del capitale di previdenza professionale per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente²⁴.

La volontà di escludere la possibilità del prelievo del capitale della previdenza professionale obbligatoria per diventare indipendenti era motivata dal rischio di perdita di una parte o della totalità degli averi prelevati in caso di fallimento dell'impresa costituita grazie a essi. Questo rischio è statisticamente elevato, poiché si stima che un terzo delle società fondate scompaia nei primi tre anni di attività e la metà nei primi cinque anni. A ciò si aggiunge il fatto che il rischio di povertà degli indipendenti, già maggiore rispetto a quello dei salariati, aumenta ulteriormente dopo il pensionamento in caso di perdita dell'averi di previdenza professionale.

²³ FF 2015 1, in particolare pag. 185.

²⁴ FF 2016 6705, in particolare pag. 6730.

Il Consiglio degli Stati aveva proposto di non vietare completamente il prelievo del 2° pilastro obbligatorio per avviare un'attività lucrativa indipendente, ma piuttosto di limitare le possibilità di ritiro dopo i 50 anni (all'importo della prestazione d'uscita accumulata a quell'età).

Tuttavia, il Consiglio nazionale non ha sostenuto né la proposta iniziale del Consiglio federale né la variante del Consiglio degli Stati, decidendo di mantenere lo status quo e di non introdurre alcun limite né divieto di prelievo del capitale del 2° pilastro per avviare un'attività lucrativa indipendente. Il Consiglio degli Stati si è infine allineato alla posizione del Consiglio nazionale. La normativa allora in vigore non è stata modificata.

2.3.7 Riforma LPP 21

La riforma LPP 21 è in corso. Il disegno del Consiglio federale non prevedeva alcuna misura per quanto concerne i lavoratori indipendenti. La CSSS-N ha però proposto di concedere anche a loro la possibilità di affiliarsi a qualsiasi istituto di previdenza le cui disposizioni regolamentari prevedono tale possibilità. Il Consiglio nazionale ha accolto la proposta della Commissione senza sottoporla al voto. Questo ampliamento riprende quanto proposto nell'ambito della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020. La CSSS-S ha avviato i dibattiti sulla riforma LPP 21 all'inizio del 2022.

2.4 Interventi parlamentari a favore di un ampliamento del pilastro 3a

Nel settembre del 2018 il consigliere nazionale Hess ha depositato una mozione (18.3836) che chiede di innalzare l'importo massimo deducibile dalle imposte dei contributi versati al 3° pilastro, sia per i salariati che per i lavoratori indipendenti non affiliati a un istituto di previdenza. Per quest'ultima categoria, l'importo massimo verrebbe aumentato a 45 000 franchi. Il Consiglio nazionale ha tolto dal ruolo la mozione senza darvi seguito. Successivamente, il consigliere nazionale Hess ha depositato un'iniziativa parlamentare che propone di aumentare al medesimo importo il versamento massimo al pilastro 3a. Questa iniziativa parlamentare è stata dibattuta all'inizio del 2022 dalla CSSS-N, che ha proposto di non darvi seguito. Il Consiglio nazionale la tratterà in occasione di una prossima sessione. Inoltre, nel giugno del 2019 il consigliere agli Stati Etlin ha depositato una mozione (19.3702) per chiedere che le persone che conseguono un reddito soggetto all'AVS e che in anni precedenti non sono riuscite affatto o sono riuscite soltanto in parte a versare contributi al pilastro 3a abbiano la possibilità di farlo successivamente e di dedurre integralmente il versamento effettuato dal reddito imponibile nell'anno del riscatto (riscatto 3a). Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno accolto la mozione il 2 giugno 2020 e la sua attuazione è in fase di preparazione.

L'ampliamento del pilastro 3a è stato oggetto di mozioni anche in passato. Nel 2012, ad esempio, il consigliere nazionale Pezzatti ha depositato la mozione 12.3519, che

prevedeva un aumento dei contributi esenti da imposta a 40 000 franchi per i lavoratori senza previdenza professionale. La mozione riprendeva, precisandola, una mozione (09.3082) depositata nel 2009 dal Gruppo liberale radicale con lo stesso obiettivo, ovvero rafforzare la responsabilità individuale in materia di previdenza per la vecchiaia. Entrambe le mozioni erano state accolte dal Consiglio nazionale, ma in seguito respinte dal Consiglio degli Stati. Questo rifiuto è stato giustificato con il fatto che soltanto una minoranza dei contribuenti avrebbe potuto beneficiare dell'aumento degli importi deducibili, in quanto sarebbe stata l'unica nelle condizioni finanziarie per effettuare questi versamenti. Inoltre, la misura avrebbe avuto un impatto scarso per le persone con un reale bisogno di migliorare la propria previdenza.

3 Previdenza professionale: copertura effettiva degli indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata

Non esiste alcuna statistica specifica sulla previdenza professionale o per la vecchiaia dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata. Informazioni frammentarie sulla previdenza per la vecchiaia e sul livello di reddito di questi due gruppi possono essere tratte dalla Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), da registri amministrativi quali il Registro delle imprese e degli stabilimenti (RIS), oppure dai conti individuali dell'AVS (CI AVS), ma nessuna di queste fonti è in grado di rispondere alle domande del postulato.

Per poter rispondere alle domande in questione sono stati realizzati due progetti di ricerca. Il primo, svolto dall'istituto Büro für Arbeit und Sozialpolitische Studien BASS AG (BASS), consisteva in un'indagine scritta condotta presso un campione rappresentativo di persone di età compresa tra i 55 e i 77 anni che esercitano o esercitavano un'attività indipendente oppure contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata. Le domande poste nel corso dell'indagine concernevano vari temi, quali l'importanza relativa dei tre pilastri dopo il pensionamento, la riscossione anticipata di averi di previdenza, il livello della sostanza e i redditi patrimoniali, l'esercizio di un'attività lucrativa dopo il pensionamento, la valutazione della propria situazione finanziaria al momento del pensionamento. Un'altra analisi, riguardante i beneficiari di PC fino ai 75 anni, è stata svolta con l'aiuto del registro dei CI AVS, fornendo informazioni complementari per l'indagine. Il secondo progetto di ricerca, condotto dalla Scuola universitaria professionale di Berna (BFH), aveva l'incarico di analizzare sistematicamente i redditi e la sostanza di tutti i contribuenti del Cantone di Berna che avevano 69 e 70 anni nel 2012, considerando il loro statuto professionale (ex lavoratori indipendenti, ex salariati, ex lavoratori che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata).

3.1 **Livello di reddito complessivo dopo i 64/65 anni degli indipendenti e dei lavoratori che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata rispetto ai salariati**

Se si esclude l'eventuale consumo della sostanza, nel Cantone di Berna il reddito complessivo annuo medio senza le PC o l'aiuto sociale degli ex indipendenti a 69/70 anni è leggermente superiore (53 963 fr.)²⁵ a quello degli ex salariati (51 654 fr.), ma inferiore a quello dei lavoratori che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata²⁶ (56 512 fr.). Dall'indagine dell'istituto BASS risultano importi di livello comparabile: tenendo conto di tutti i redditi (inclusi le PC, l'aiuto sociale e il consumo effettivo della sostanza), il reddito medio degli ex indipendenti (uomini) all'età del pensionamento ammonta a 54 000 franchi²⁷.

Le indicazioni fornite dai dati fiscali relativizzano i risultati sul livello di reddito degli ex indipendenti: la mediana del reddito annuo complessivo degli ex indipendenti (33 602 fr.) è nettamente inferiore a quella degli ex salariati (42 278 fr.), mentre quella delle persone che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata (37 535 fr.) si situa più o meno a metà tra quella degli altri due gruppi. Questo significa che dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento, la situazione finanziaria degli indipendenti è migliore rispetto a quella dei salariati nelle fasce di reddito più elevate, mentre è peggiore nelle fasce di reddito più basse. La situazione meno favorevole degli ex indipendenti è particolarmente evidente nella fascia di reddito più bassa: il reddito annuo medio complessivo del 40 per cento degli ex salariati nella fascia di reddito più bassa non supera i 29 707 franchi, mentre nel caso degli ex indipendenti il valore è inferiore a 25 472 franchi²⁸.

Lo studio dell'istituto BASS fornisce una prima possibile spiegazione di questa situazione paragonando la ripartizione dei redditi durante la vita attiva degli indipendenti con quelle dei salariati e degli agricoltori. I dati mostrano che in generale i redditi della maggior parte degli indipendenti sono mediamente inferiori a quelli dei salariati, ma presentano una maggiore polarizzazione alle due estremità della ripartizione, cioè sia nella fascia dei redditi più bassi che in quella dei redditi più alti (cfr. fig. 1).

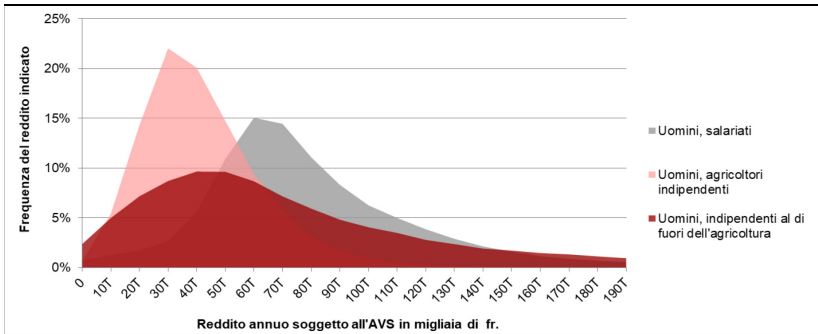
²⁵ Gli importi indicati in questo paragrafo si riferiscono all'anno 2012 e sono tratti da R. Fluder e T. Oesch, «Vorsorgesituation der Selbständigerwerbenden. Vertiefte Untersuchung anhand der Steuerdaten des Kantons Bern 2002 bis 2012», 2018, in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 10/20, Berna 2020 (in tedesco con riassunto in italiano), tab. 7, pag. 14. I dettagli relativi alle componenti del reddito complessivo per ciascuno dei tre gruppi figurano nella tab. 23 a pag. 48.

²⁶ *Ibid.*, persone che conseguono tra il 20 e l'80 % del loro reddito con un'attività lucrativa indipendente.

²⁷ J. Guggisberg et al., «Analyse der Vorsorgesituation von Selbständigerwerbenden», 2018, in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 9/20, Berna 2020 (in tedesco con riassunto in italiano), pag. 59 segg.

²⁸ Fluder et al., *op. cit.*, fig. 4, pag. 21.

Figura 1 – Ripartizione dei redditi medi secondo il percorso professionale per i beneficiari di rendite AVS, in funzione dello statuto professionale²⁹



N lavoratori indipendenti (gruppi target 1 e 2): 14 353 nell'agricoltura, 42 083 al di fuori dell'agricoltura. N lavoratori salariati: 260 107

Osservazione: reddito da lavoro complessivo conseguito tra i 45 e i 63/64 anni, diviso per il numero di anni (19 o 20)

Fonti: dati del registro UCC (2016); calcoli BASS

Questa polarizzazione dei redditi, più accentuata nel caso degli indipendenti, è riscontrabile ovviamente anche dopo il pensionamento ed è spiegabile come segue: innanzitutto gli indipendenti costituiscono un gruppo molto eterogeneo, cui appartengono medici, artigiani, contadini, persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata oppure persone attive nell'economia digitale emergente. Globalmente, inoltre, durante la loro carriera professionale gli indipendenti conseguono redditi nettamente inferiori a quelli dei salariati, una tendenza che è ancora più accentuata nel caso del gruppo degli agricoltori (cfr. fig. 1). Infine, anche i percorsi professionali delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente influenzano evidentemente sui redditi dopo il pensionamento: coloro che si lanciano in un'attività indipendente relativamente tardi, per esempio tra i 46 e i 57 anni, conseguono in media redditi nettamente inferiori rispetto ai salariati della stessa fascia d'età o alle persone che esercitavano un'attività indipendente già prima dei 46 anni. Va anche segnalato che le donne esercitanti un'attività lucrativa indipendente hanno un livello di reddito nettamente inferiore ai lavoratori indipendenti di sesso maschile.

²⁹ J. Guggisberg et al., *op. cit.*, fig. 15, pag. 27. Benché siano state anch'esse stimate, la ripartizione dei redditi delle donne e quella aggregata degli uomini e delle donne non sono presentate nello studio. Se da un lato nel caso delle donne le curve sono più appiattite, dall'altro la ripartizione dei ruoli all'interno delle coppie sposate provoca interruzioni di carriera più frequenti presso le lavoratrici. L'effetto combinato di questi due fattori rende più difficile l'interpretazione dei risultati.

3.2 **Importanza relativa delle prestazioni di AVS, previdenza professionale e 3° pilastro percepite dai lavoratori indipendenti pensionati**

Tra gli ex lavoratori indipendenti e gli ex salariati si riscontrano poche differenze per quanto riguarda il livello della rendita AVS: la rendita mensile media varia tra 1821 (ex indipendenti) e 1860 franchi (ex salariati)³⁰.

Dopo il pensionamento, gli ex indipendenti percepiscono invece prestazioni del 2° e del 3° pilastro in misura molto inferiore rispetto agli ex salariati. È quanto risulta dai dati delle statistiche dell'Ufficio federale di statistica (UST)³¹, che coincidono con i risultati dello studio realizzato dall'istituto BASS. Mentre tre quarti degli ex salariati pensionati possono contare su un 2° pilastro o un pilastro 3a, solo circa la metà degli ex indipendenti beneficia di prestazioni dell'uno, dell'altro o di entrambi. Le differenze si spiegano principalmente con il livello di copertura previdenziale più basso degli indipendenti nell'ambito della previdenza professionale durante la fase attiva. Questo significa che gli ex indipendenti rischiano di dover ricorrere molto più spesso ad altre fonti di reddito, quali la previdenza libera, i redditi patrimoniali o il consumo della sostanza, per integrare la loro rendita AVS.

All'interno del gruppo degli ex indipendenti si riscontrano però notevoli differenze in materia di copertura del 2° e del 3° pilastro: le persone che hanno avviato un'attività indipendente tra i 47 e i 57 anni sono più spesso sprovviste di una copertura della previdenza professionale o del pilastro 3a rispetto a quelle divenute indipendenti in età più giovane oppure dopo i 57 anni. Inoltre, le persone con un titolo di formazione di livello secondario I o II beneficiano più raramente di prestazioni del 2° o del 3° pilastro rispetto a quelle con un titolo di formazione superiore, il che mostra l'incidenza diretta del reddito da lavoro sull'affiliazione alla previdenza professionale. Nella Svizzera romanda vi sono più beneficiari di rendite senza previdenza professionale né pilastro 3a che nella Svizzera tedesca.

La quota più bassa di indipendenti che ricevono prestazioni del 2° pilastro dopo il pensionamento è riconducibile al fatto che quasi un quarto degli ex indipendenti ha prelevato anticipatamente il suo capitale, o per finanziare l'avvio dell'attività indipendente o per l'acquisto di un'abitazione. Tra gli uomini, e in particolare tra coloro che hanno intrapreso un'attività indipendente in una fase tarda e per un breve periodo, la quota dei prelievi anticipati è quasi sempre più elevata. In compenso i prelievi di averi del pilastro 3a restano esigui e sono effettuati da circa il 9 per cento degli indipendenti.

³⁰ *Ibid.*, tab. 4, pag. 37.

³¹ UST, Statistica delle nuove rendite, 2015.

3.3 **La sostanza e il lavoro sostituiscono il 2° pilastro o il pilastro 3a nel caso dei lavoratori indipendenti pensionati?**

I redditi patrimoniali e/o il consumo della sostanza costituiscono una parte sostanziale del reddito complessivo degli ex indipendenti che hanno raggiunto l'età di pensionamento AVS. I risultati dell'indagine indicano che circa il 41 per cento delle persone interpellate consegue redditi patrimoniali e che il 30 per cento consuma la propria sostanza³².

Il reddito mediano complessivo della sostanza ammonta a circa 25 000 franchi all'anno³³. Il consumo della sostanza è più frequente tra le persone che hanno potuto beneficiare di prestazioni del 2° pilastro o del pilastro 3a: esso ammonta in media a 15 000 franchi all'anno, il che corrisponde a una quota del 27 per cento del reddito complessivo. Le persone che lavoravano in settori economici quali la medicina, le cure sanitarie, i servizi bancari e quelli di consulenza sembrano ricorrere maggiormente al consumo della propria sostanza dopo il pensionamento rispetto ad altri gruppi di ex indipendenti. Il consumo della sostanza è inoltre molto più frequente tra le persone che nei dieci anni di attività prima del pensionamento rientravano nella fascia di reddito alta (reddito mediano di 64 000 fr.) che tra quelle nella fascia di reddito bassa (reddito mediano di 37 000 fr.).

Il reddito da lavoro costituisce un'altra importante fonte di reddito per una buona parte degli indipendenti in età pensionabile. In media, un terzo delle persone interpellate di età compresa tra i 64/65 e i 77 anni beneficiarie di una rendita AVS ha dichiarato di esercitare ancora un'attività lucrativa³⁴. I pensionati fino a 70 anni presentano un tasso d'attività nettamente superiore a quelli in età più avanzata (il 44 % contro il 26 %). Il reddito annuo medio dell'attività lucrativa ammonta a 25 000 franchi per tutti gli indipendenti che continuano a esercitare un'attività lucrativa oltre l'età di pensionamento AVS, ma i redditi delle donne (mediana: 18 000 fr.) sono nettamente inferiori a quelli degli uomini (mediana: 30 000 fr.). La formazione è determinante per il livello del reddito da lavoro dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento AVS: le persone con un titolo di formazione terziario dispongono dei redditi più elevati dopo i 64/65 anni. Occorre rilevare che gli indipendenti che continuano a esercitare un'attività lucrativa anche oltre l'età di pensionamento AVS hanno un livello di reddito complessivo nettamente superiore a quello delle persone che non esercitano più alcuna attività lucrativa.

³² J. Guggisberg et al., *op. cit.*, pag. 67 segg. Dallo studio R. Fluder, T. Oesch emerge (cfr. tab. 6, pag. 14) che una netta maggioranza degli ex indipendenti consegue redditi patrimoniali (87,9 %), una quota paragonabile a quella degli ex salariati (86,2 %).

³³ *Ibid.*, pag. 68 segg.

³⁴ *Ibid.*, pagg. 64–66.

3.4 Attività indipendente e prestazioni complementari all'AVS

Lo studio ha analizzato le eventuali ripercussioni dell'esercizio di un'attività indipendente sulla riscossione di PC. La questione principale è in che misura, dopo il pensionamento, gli ex indipendenti siano maggiormente esposti al rischio di dover ricorrere a PCPC rispetto agli ex salariati.

Nel 2016, su un totale di 794 000 beneficiari di rendite AVS fino ai 75 anni (i beneficiari più anziani non hanno potuto essere considerati nel quadro dello studio), il 7,8 per cento riceveva PC (cfr. fig. 2)³⁵. Nel caso degli ex indipendenti, la quota dei beneficiari di PC era del 10,1 per cento, ossia nettamente superiore alla media. Se si confrontano la quota degli ex indipendenti e quella degli ex salariati beneficiari di PC, vale a dire escludendo le persone senza attività lucrativa, la differenza risulta ancora più evidente.

Il reddito dell'attività lucrativa sull'arco dell'intera carriera professionale è il principale fattore che spiega la concessione o meno di PC nella popolazione osservata, sia nel caso degli ex indipendenti che in quello degli ex salariati. Dato che il reddito medio degli indipendenti è inferiore a quello dei salariati, è logico che i primi abbiano una maggiore probabilità di ricevere PC rispetto ai secondi. Il rischio di percepire queste prestazioni è fortemente influenzato anche da altri fattori, quali ad esempio il percorso professionale e in particolare il momento dell'avvio dell'attività indipendente. Le persone che ne intraprendono una tra i 51 e i 57 anni, ad esempio, rischiano maggiormente di dover ricorrere alle PC rispetto a persone con caratteristiche simili ma con un altro percorso professionale³⁶. Questo gruppo comprende un numero superiore alla media di persone che hanno avviato un'attività indipendente in modo «piuttosto involontario» e che presentano periodi di disoccupazione più frequenti rispetto agli altri gruppi.

Da alcuni studi emerge che in Svizzera le situazioni in cui si avvia un'attività lucrativa indipendente per necessità risultano molto rare nel confronto internazionale³⁷. Questo potrebbe essere sostanzialmente riconducibile all'elevata partecipazione al mercato del lavoro, alla disoccupazione relativamente bassa e alle buone possibilità di guadagno nella maggior parte dei gruppi professionali. L'inclinazione più spiccata ad avviare un'attività lucrativa indipendente si registra in Svizzera nel gruppo di persone con elevati costi opportunità, ovvero con redditi elevati.

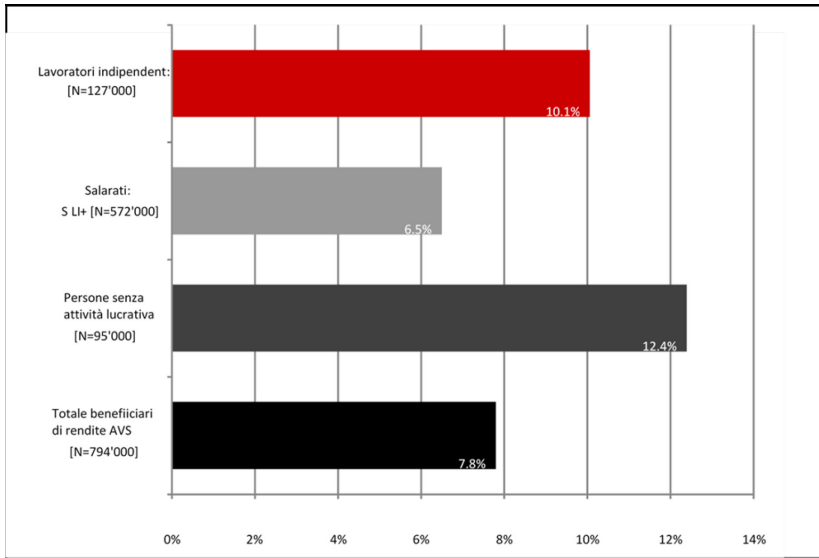
L'esercizio di un'attività indipendente nei settori economici a basso reddito, come le cure estetiche, la ristorazione, le pulizie o il commercio al dettaglio, accresce notevolmente il rischio di dipendere successivamente dalle PC.

Figura 2 – Quota dei beneficiari di PC nel 2016, secondo il percorso professionale

³⁵ *Ibid.*, pagg. 77 segg. Per motivi di costi e di fattibilità, le indagini rappresentative standardizzate non includono le persone di età superiore ai 75 anni.

³⁶ Lo studio dell'istituto BASS mostra in particolare che tra le persone che si sono messe in proprio tra i 51 e i 57 anni di età e hanno lavorato come indipendenti soltanto per poco tempo (meno di cinque anni) la quota dei beneficiari di PC è nettamente più elevata.

³⁷ V. Consiglio federale, *Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz*, rapporto in adempimento del postulato 13.4237 Derder del 12 dicembre 2013 (disponibile in tedesco e in francese).



*N=794 263 beneficiari di rendite AVS in età compresa tra i 64/65 anni e i 75 anni nel 2016
Fonti: dati del registro UCC (2016); calcoli BASS*

Tra gli ex indipendenti che ricevono PC si registra anche una quota più elevata di persone che in precedenza hanno effettuato un prelievo anticipato dei loro averi nella previdenza professionale. A parità di condizioni, un prelievo di capitale del 2° pilastro raddoppia il rischio che i lavoratori indipendenti debbano in seguito ricorrere alle PC. Il motivo più frequente indicato dagli ex indipendenti per il prelievo e l'impiego degli averi della previdenza professionale è il finanziamento dell'attività indipendente. Palesemente, nella maggior parte dei casi le persone in questione non riescono più a colmare entro il momento del pensionamento le lacune previdenziali risultanti dal prelievo anticipato di capitale. I risultati dell'indagine non permettono di sapere quale sarebbe stata l'evoluzione dell'integrazione nel mercato del lavoro e del reddito di queste persone, se non avessero intrapreso l'attività indipendente. I dati indicano tuttavia che molti dei lavoratori divenuti indipendenti tra i 46 e i 57 anni avevano incontrato difficoltà sul mercato del lavoro anche come salariati (p. es. periodi di disoccupazione o successione di impieghi a tempo determinato). Questi percorsi professionali discontinui possono causare interruzioni nella copertura della previdenza per la vecchiaia, in particolare nel 2° e nel 3° pilastro.

3.5 **Autovalutazione da parte degli indipendenti della loro previdenza per la vecchiaia**

L'indagine dell'istituto BASS mostra che circa un terzo degli ex lavoratori indipendenti in età compresa tra i 64/65 e i 75 anni ritiene piuttosto insufficiente la propria sicurezza finanziaria dopo il pensionamento, con una quota maggiore tra le donne (39 %) che tra gli uomini (30 %). Indipendentemente dal sesso, le analisi mostrano in primo luogo che le persone divorziate giudicano molto più spesso insufficiente la propria sicurezza finanziaria rispetto a quelle sposate oppure celibi o nubili. In secondo luogo, la valutazione favorevole o meno della propria situazione finanziaria dopo il pensionamento dipende anche dal livello di formazione. In terzo luogo, si possono osservare differenze tra i vari rami economici: le persone che esercitavano un'attività indipendente in settori quali le cure estetiche, il settore alberghiero, le pulizie, il commercio al dettaglio, le arti o i servizi sociali ritengono insoddisfacente la propria situazione finanziaria dopo il pensionamento. Gli agricoltori sono più raramente insoddisfatti della propria situazione, nonostante un livello di reddito modesto sia durante la fase attiva che dopo il pensionamento. Le persone che hanno avviato la loro attività indipendente tra i 46 e i 57 anni considerano meno buona la propria sicurezza finanziaria rispetto a quelle che l'hanno avviata in età più giovane oppure dopo i 58 anni.

Tra i motivi indicati per spiegare l'insufficiente sicurezza finanziaria dopo il pensionamento, quello principale (56 %) è la mancanza di risorse finanziarie durante il periodo in cui è stata esercitata l'attività lucrativa indipendente. Un secondo motivo addotto (25 % degli uomini) è il basso valore dell'impresa al momento della sua cessione o vendita, dovuto al fatto che l'impresa non si è sviluppata come previsto o che il prezzo di vendita era stato sovrastimato. Il terzo motivo per ordine d'importanza è lo scarso peso dato alla previdenza per la vecchiaia durante la fase attiva. Infine, un'altra causa menzionata è il prelievo anticipato di averi della previdenza professionale o del 3° pilastro.

Per quanto riguarda le possibili soluzioni, il 61 per cento degli interpellati è piuttosto d'accordo con l'affermazione secondo cui si dovrebbero offrire agli indipendenti migliori possibilità di assicurarsi a una qualche forma di 2° pilastro. Tuttavia, soltanto la metà ritiene opportuno prevedere un obbligo di affiliazione al 2° pilastro per gli indipendenti. Benché auspicabile, questa è ritenuta troppo onerosa dal 58 per cento degli interpellati.

4 **Possibili soluzioni per migliorare la previdenza professionale dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata**

Conformemente a quanto chiesto dal postulato, sono state elaborate e presentate quali opzioni diverse misure tese a migliorare la previdenza professionale dei lavoratori indipendenti e delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata. Gli effetti delle singole opzioni sui gruppi target, previo il necessario adeguamento delle basi legali, e le loro eventuali conseguenze sul sistema delle PC sono analizzati in modo teorico.

4.1 Migliorare l'informazione dei lavoratori indipendenti sulle possibilità di assicurazione nella previdenza professionale

Le casse di compensazione AVS, in collaborazione con l'UFAS e le associazioni professionali, potrebbero sforzarsi maggiormente e in modo sistematico per predisporre canali e contenuti informativi mirati per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, al fine di sensibilizzarle sulle possibilità di assicurazione nella previdenza professionale.

Questa soluzione parte dal presupposto che la previdenza professionale continuerà a essere volontaria per i lavoratori indipendenti, che possono assicurarsi a titolo facoltativo oppure stipulare una delle forme di previdenza previste nel 3° pilastro. Inoltre, chi passa da un'attività salariata a una indipendente potrà continuare a farsi versare il capitale della previdenza professionale sotto forma di pagamento in contanti della prestazione d'uscita, come avviene attualmente.

Per quanto concerne gli effetti concreti sui gruppi target, il miglioramento dell'informazione implicherebbe una diminuzione della quota dei lavoratori indipendenti la cui previdenza per la vecchiaia consiste unicamente nell'AVS, in quanto la percentuale di quelli con una copertura nell'ambito del 3° pilastro o della previdenza professionale tenderebbe ad aumentare grazie alla sensibilizzazione sui rischi che si corrono in caso di copertura insufficiente in questo ambito. L'informazione non dovrebbe essere incentrata soltanto su tali rischi, ma anche su quelli legati alla perdita della prestazione d'uscita investita nell'impresa costituita, che andrebbero segnalati sistematicamente a coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti.

4.2 Mantenere nel sistema del 2° pilastro l'aver di previdenza di coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti

Quando una persona assicurata alla previdenza professionale si mette in proprio e non è più soggetta alla previdenza professionale obbligatoria può esigere il pagamento in contanti della sua prestazione d'uscita.

La prestazione d'uscita può essere quindi investita nell'attività indipendente e costituire un capitale di rischio. Qualora l'impresa non raggiunga la redditività prevista e faccia fallimento, una parte o la totalità degli averi di previdenza rischia di andar persa, se la persona in questione non riesce in seguito a ricostituire una forma di previdenza.

Il mantenimento all'interno del 2° pilastro dell'aver di previdenza di coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti può avvenire in diversi modi. Le tre varianti presentate di seguito permetterebbero di ridurre, con gradi diversi, i rischi di perdita dell'aver di previdenza investito nell'impresa e di garantire il mantenimento di una forma di previdenza professionale a coloro che da salariati diventano indipendenti. Uno degli effetti sarebbe la diminuzione significativa della quota di lavoratori indipendenti la cui previdenza per la vecchiaia consiste unicamente nell'AVS, in quanto le misure concernerebbero tutte le persone che cambierebbero

statuto. In futuro potrebbero diminuire anche le quote dei beneficiari di PC o di prestazioni dell'aiuto sociale. Per contro, queste misure non consentono di per sé di aumentare gli averi di previdenza di coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti.

Per quanto concerne la necessità di adeguamento del diritto vigente, le varianti presentate richiederebbero modifiche della LPP e della LFLP nonché, per la variante esposta al numero 4.2.3, del diritto fiscale.

4.2.1 Mantenerne la prestazione d'uscita nella previdenza professionale

Questa variante sarebbe destinata principalmente alle persone che passano da un'attività salariata a una indipendente, ma non ai lavoratori che sono sempre stati indipendenti né alle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata, che non possono prelevare la prestazione d'uscita per la loro attività indipendente.

Con questa opzione, il pagamento in contanti della prestazione d'uscita non sarebbe più ammesso. L'aver di previdenza delle persone in questione sarebbe trasferito su un conto o una polizza di libero passaggio nel momento in cui esse cominciano l'attività indipendente. In altri termini, la previdenza professionale di queste persone sarebbe «congelata» dopo l'avvio dell'attività indipendente, e questo varrebbe fino al pensionamento o alla riaffiliazione presso un istituto di previdenza (p. es. in caso di passaggio dallo statuto di indipendente a quello di salariato). Va precisato che, secondo il diritto vigente, gli averi individuali della previdenza professionale depositati presso una fondazione di libero passaggio possono essere ritirati soltanto sotto forma di capitale. Questi averi possono essere «trasformati» in rendita vitalizia unicamente dopo l'uscita dal sistema della previdenza professionale e l'adempimento degli obblighi fiscali da parte della persona assicurata. Da quel momento, quest'ultima può concludere un contratto di rendita vitalizia con un assicuratore privato.

4.2.2 Applicare le regole per la promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti

Con questa variante di mantenimento della prestazione d'uscita all'interno del 2° pilastro, il pagamento in contanti sarebbe versato alle stesse condizioni previste nell'ordinanza del 3 ottobre 1994³⁸ sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale. Le modalità del prelievo anticipato in caso di acquisizione della proprietà d'abitazioni prevedono tre condizioni cumulative: l'importo minimo ammonta a 20 000 franchi (1); un prelievo anticipato può essere richie-

³⁸ RS 831.411

sto ogni cinque anni (2); per le persone che hanno compiuto i 50 anni l'importo percepito è limitato (3). Con questa opzione, la quota del capitale di previdenza non riscossa resterebbe nel sistema della previdenza professionale sotto forma di conto o polizza di libero passaggio.

Questa variante è destinata a un gruppo ristretto: le persone che hanno esercitato per diversi anni un'attività salariata e che ne cominciano una indipendente in una fase tarda della vita professionale. Queste persone non potrebbero più disporre completamente del loro avere di previdenza al momento dell'avvio dell'attività indipendente, se hanno compiuto i 50 anni. Come nel caso della variante precedente (4.2.1), la quota dell'aver di previdenza non riscossa dalle persone in questione sarebbe trasferita su un conto o una polizza di libero passaggio nel momento in cui esse cominciano l'attività indipendente. In altri termini, una parte dell'aver accumulato negli anni di affiliazione presso un istituto di previdenza sarebbe «congelato» dopo l'avvio dell'attività indipendente, e questo varrebbe fino al pensionamento (trasferimento degli averi a una fondazione di libero passaggio). Va precisato che, secondo il diritto vigente, gli averi individuali della previdenza professionale depositati presso una fondazione di libero passaggio possono essere ritirati soltanto sotto forma di capitale. Questi averi possono essere «trasformati» in rendita vitalizia unicamente dopo l'uscita dal sistema della previdenza professionale e l'adempimento degli obblighi fiscali da parte della persona assicurata. Da quel momento, quest'ultima può concludere un contratto di rendita vitalizia con un assicuratore privato.

Nel quadro della riforma delle PC, il progetto del Consiglio federale prevedeva una proposta un po' diversa e alternativa all'idea alla base di questa variante (esclusione del pagamento in contanti per la parte obbligatoria dell'aver di vecchiaia in caso di passaggio da un'attività salariata a una indipendente). A questa alternativa non è stato dato seguito, poiché le due Camere non sono riuscite ad accordarsi³⁹.

4.2.3 Allentare il disciplinamento relativo al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti

Secondo il diritto vigente, chi diventa indipendente e preleva il suo avere del 2° pilastro è tenuto a ritirare la totalità del capitale o a versarla su uno o al massimo due conti o polizze di libero passaggio.

Un allentamento delle regole per il pagamento in contanti della prestazione d'uscita per coloro che passano dallo statuto di salariati a quello di indipendenti permetterebbe di versare soltanto una parte dell'aver di previdenza nel momento in cui la persona si mette in proprio, concretamente non appena la cassa di compensazione AVS riconosce l'intenzione di cominciare un'attività indipendente. Con questa variante, la parte inutilizzata dell'aver di previdenza rimarrebbe all'interno del 2° pilastro sotto forma di conto di libero passaggio oppure potrebbe essere prelevata in un secondo tempo, per esempio dopo un determinato periodo, compreso tra tre e quattro anni dal

³⁹ Cfr. n. 2.3.6 Riforma delle prestazioni complementari.

primo versamento. Questa forma di versamento scaglionato sarebbe applicabile soltanto per le persone con un avere di previdenza superiore a un certo limite, ad esempio 20 000 franchi, corrispondente all'importo limite del prelievo anticipato nell'ambito della promozione della proprietà d'abitazioni. Gli importi inferiori sarebbero integralmente versati al momento dell'avvio dell'attività indipendente, come succede attualmente.

L'allentamento delle disposizioni relative al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti concerne lo stesso gruppo target delle due varianti precedenti: le persone che hanno esercitato per diversi anni un'attività salariata e che ne cominciano una indipendente nella fase finale della vita professionale. Per contro, le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata dovrebbero esserne escluse, a causa dei rischi di abuso (p. es. licenziamenti di salariati per riassumerli a tempo parziale e attribuire loro parallelamente mandati in qualità di indipendenti) e delle difficoltà di attuazione, dato che molti percorsi professionali possono sfociare in una situazione del genere. Dai lavori di ricerca è inoltre emerso che il gruppo di persone che ha cominciato un'attività indipendente tra i 51 e i 57 anni e la interrompe nei cinque anni successivi presenta un rischio più elevato di ritrovarsi con una previdenza per la vecchiaia insufficiente. L'allentamento delle regole per il pagamento in contanti della prestazione d'uscita eliminerebbe l'obbligo di prelevare una parte del capitale di previdenza superiore a quella necessaria per la costituzione dell'impresa, il che farebbe diminuire il rischio di perdere l'integralità del capitale in caso di fallimento.

Questa variante comporta difficoltà a livello di attuazione: un prelievo parziale implica un'imposizione parziale e quindi l'applicazione di un tasso d'imposizione che andrebbe calcolato in base alla totalità dell'aver di previdenza e non in base all'importo del prelievo parziale. Il tasso d'imposizione potrebbe dunque essere disciplinato a livello fiscale in modo analogo all'imposizione del prelievo anticipato per promuovere la proprietà d'abitazioni. Ulteriori problemi sorgerebbero in caso di possesso di più conti o polizze di libero passaggio da parte della stessa persona. Anche l'esclusione delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata sarebbe praticamente impossibile da attuare, poiché di regola queste persone sono affiliate a diverse casse di compensazione AVS e non si dispone di una panoramica di queste affiliazioni in tempo reale.

L'allentamento delle disposizioni relative al pagamento in contanti della prestazione d'uscita per i lavoratori indipendenti comporterebbe un grado di mantenimento della previdenza professionale più basso rispetto a quanto previsto con la variante precedente (n. 4.2.2).

4.3 Ampliare l'offerta di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti senza salariati

Attualmente i lavoratori indipendenti senza salariati hanno tre possibilità per versare contributi al 2° pilastro. La prima consiste nell'affiliazione all'istituto di previdenza della propria associazione professionale o settoriale. Molte di queste organizzazioni non hanno però un istituto di previdenza proprio e numerose professioni non sono

rappresentate da alcuna organizzazione. La seconda possibilità prevede un'affiliazione presso un assicuratore privato tramite una fondazione collettiva. La terza consiste nell'affiliazione all'istituto collettore, un istituto di previdenza che accetta tutti i lavoratori indipendenti. Recentemente sono state instaurate forme innovative di collaborazione tra questo istituto e alcune associazioni professionali (cfr. n. 2.2.3). L'esistenza di queste nuove forme di collaborazione dimostra che soluzioni flessibili e adattate ai lavoratori indipendenti sono possibili.

Concretamente, l'ampliamento dell'offerta dei fornitori di prestazioni della previdenza professionale destinata ai lavoratori indipendenti senza salariati permetterebbe a questa categoria di persone di affidarsi a qualsiasi istituto di previdenza, se le disposizioni del rispettivo regolamento prevedono tale possibilità. Questa variante era stata approvata dal Parlamento nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 (art. 44 cpv. 1 LPP della riforma). Attualmente viene dibattuta una nuova riforma (Riforma LPP 21). Il disegno del Consiglio federale non prevedeva alcuna modifica per quanto concerne i lavoratori indipendenti. La CSSS-N ha però proposto di concedere loro la possibilità di affidarsi a qualsiasi istituto di previdenza le cui disposizioni regolamentari prevedono tale possibilità. Il Consiglio nazionale ha accolto questa proposta senza sottoporla al voto. Va precisato che le disposizioni legali vigenti garantiscono una certa flessibilità ai lavoratori indipendenti, consentendo loro di assicurarsi anche presso un istituto di previdenza attivo unicamente nell'ambito della previdenza più estesa (art. 4 cpv. 3 LPP). Tali piani di previdenza sono più flessibili del regime obbligatorio della previdenza professionale.

La decisione di ampliare l'offerta dei fornitori di prestazioni di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti senza salariati resterebbe alla discrezione degli istituti di previdenza, il che non cambierebbe sostanzialmente le regole attuali: l'affiliazione alla previdenza professionale resterebbe facoltativa per gli indipendenti e l'ampliamento dell'offerta della previdenza più estesa farebbe parte della strategia del singolo istituto di previdenza. L'aumento della scelta e delle possibilità proposte renderebbe semplicemente più attraente la previdenza professionale per una parte dei lavoratori indipendenti, anche se non si può garantire che tutti gli istituti di previdenza abbiano un interesse commerciale ad ampliare la propria offerta. Per sensibilizzare le casse pensioni in tal senso, bisognerebbe intrattenere un dialogo con esse, tramite la loro associazione settoriale e l'Associazione svizzera degli istituti di previdenza (ASIP).

Questa soluzione si applicherebbe a tutte le categorie del gruppo target, ovvero sia alle persone che hanno sempre esercitato un'attività indipendente sia a quelle che ne hanno cominciata una dopo aver esercitato un'attività salariata. Inoltre, sarebbero interessate anche le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata, benché l'effetto previsto dell'ampliamento dell'offerta sia in tal caso più limitato per loro. Questa categoria di persone è per principio già assicurata per la sua attività salariata presso l'istituto di previdenza del datore di lavoro. Può chiedere l'affiliazione anche per la parte dell'attività indipendente, a condizione che il regolamento dell'istituto preveda tale possibilità. È tuttavia difficile prevedere l'effetto che un ampliamento dell'offerta di previdenza produrrebbe sulla situazione dei lavoratori indipendenti.

Questa soluzione richiederebbe modifiche della LPP.

4.4 **Migliorare la copertura del pilastro 3a per le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata**

Le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata possono ritrovarsi, per via del loro statuto socioprofessionale misto, in una situazione meno favorevole rispetto al caso in cui fossero esclusivamente indipendenti o salariate (cfr. n. 2.1).

Si rammenta che l'importo massimo che possono dedurre le persone affiliate a un istituto di previdenza è nettamente inferiore a quello che possono dedurre i lavoratori indipendenti non affiliati alla previdenza professionale, che è fissato al 40 per cento dell'importo limite superiore, corrispondente a 34 416 franchi nel 2022. Nel caso in cui una persona consegua una parte consistente dei suoi redditi con l'attività indipendente, pur essendo assicurata nella previdenza professionale, gli eventuali contributi al pilastro 3a eccedenti i 6883 franchi non sono fiscalmente deducibili.

La previdenza delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata potrebbe essere migliorata autorizzando un limite massimo fiscalmente deducibile più elevato per il pilastro 3a rispetto a quello applicato ai salariati. Concretamente, la somma dei contributi alla previdenza professionale e di quelli al pilastro 3a fiscalmente deducibili non dovrebbe superare il 40 per cento dell'importo limite superiore fissato all'articolo 8 capoverso 1 LPP, il che corrisponde a 34 416 franchi nel 2022. Con questa soluzione, alle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata si applicherebbero regole in materia di deducibilità fiscale del pilastro 3a analoghe a quelle previste per gli indipendenti. L'unica differenza consisterebbe nel fatto che il calcolo dell'importo fiscalmente deducibile per il pilastro 3a potrebbe essere al massimo di 34 416 franchi e che l'importo esatto deducibile sarebbe determinato in funzione dei contributi versati alla previdenza professionale nell'anno corrente. Per evitare che questa nuova possibilità determini una sovrassicurazione, occorrerebbero alcuni adeguamenti: per esempio, l'autorità fiscale potrebbe moltiplicare per due i contributi al 2° pilastro che figurano sul certificato di salario annuale trasmesso con la dichiarazione d'imposta, per tenere conto della parte del datore di lavoro. Un'alternativa potrebbe consistere nel fissare un limite massimo di contributi al pilastro 3a che corrisponda, ad esempio, al doppio dell'importo massimo fiscalmente deducibile nel caso dei salariati (6883 fr. x 2 = 13 766 fr.).

Questa soluzione implicherebbe un nuovo compito per le autorità fiscali: controllare che la somma dei contributi alla previdenza professionale, di quelli destinati a un riscatto nella previdenza professionale e dei versamenti al pilastro 3a fiscalmente deducibili non superi il limite massimo annuo ammesso per le persone che esercitano un'attività indipendente e non sono affiliate a un istituto di previdenza.

Questa variante richiederebbe modifiche dell'OPP 2 e dell'OPP 3.

4.5 Rendere obbligatoria la previdenza professionale in caso di attività indipendente

La previdenza professionale diventerebbe obbligatoria per le persone che esercitano un'attività indipendente, a condizione che i redditi da essa derivanti superino la soglia d'entrata LPP. Questa soluzione può concretizzarsi in diverse varianti.

4.5.1 Previdenza professionale obbligatoria per i lavoratori indipendenti

Questa opzione prevede che la previdenza professionale diventi obbligatoria anche per i lavoratori indipendenti. Tutti coloro che esercitano o stanno per cominciare un'attività indipendente e il cui reddito supera la soglia d'entrata LPP (21 510 fr.) dovrebbero affiliarsi a un istituto di previdenza e poi fornire la prova dell'affiliazione alla loro cassa di compensazione AVS.

Secondo la regolamentazione vigente, gli istituti di previdenza sono liberi di proporre o meno piani di previdenza ai lavoratori indipendenti. Con la forma di previdenza professionale obbligatoria prevista da questa variante, la situazione dei lavoratori indipendenti non cambierebbe, poiché nel sistema attuale non vige alcun obbligo di accettare salariati (salvo per l'istituto collettore) e non è prevista un'assegnazione oggettivamente chiara dei lavoratori indipendenti a determinati istituti di previdenza, tranne nel caso dei membri di associazioni professionali. L'affiliazione all'istituto collettore resterebbe un'alternativa in tutti i casi di attività indipendente e sarebbe la soluzione adottata d'ufficio per tutte le persone che non hanno trasmesso alla competente cassa di compensazione AVS la prova della loro affiliazione a un istituto di previdenza. Se del caso, l'istituto collettore dovrebbe assicurare d'ufficio tutti coloro che non lo sono ancora, su decisione della cassa di compensazione AVS.

Per le persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata si delineano due possibili casi: quelle già affiliate all'istituto di previdenza di un datore di lavoro per la loro attività salariata potrebbero assicurarvi anche il reddito dell'attività indipendente, se il regolamento dell'istituto lo consente; in caso contrario, resterebbe possibile l'affiliazione all'istituto collettore o a un altro istituto di previdenza. Alle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata ma non sono ancora assicurate nella previdenza professionale si applicherebbero le stesse regole valide per gli indipendenti, se la somma dei redditi conseguiti con le due attività supera la soglia d'entrata.

Questa soluzione comporta notevoli difficoltà a livello di attuazione: le casse di compensazione AVS dovrebbero verificare l'affiliazione di tutti i lavoratori indipendenti presso un istituto di previdenza e far affiliare d'ufficio all'istituto collettore quelli che non hanno attestato la loro affiliazione presso un'altra cassa pensioni. A tal fine, dovrebbero determinare il reddito dei lavoratori indipendenti da assicurare nella previdenza professionale. Questo reddito può variare notevolmente di anno in anno e per di più, a seconda della situazione individuale, può essere notevolmente influenzato dalle deduzioni possibili. Il conteggio definitivo dei contributi AVS per i lavoratori indipendenti viene effettuato dopo la decisione di tassazione, ossia soltanto molto

tempo dopo la conclusione dell'anno civile in questione. Fintantoché le casse di compensazione non dispongono di questa decisione, prelevano i contributi d'acconto ad AVS/AI/IPG e chiedono in seguito il pagamento di eventuali contributi arretrati. Per determinare i contributi d'acconto, necessitano della collaborazione dei lavoratori indipendenti, poiché questi sono gli unici a conoscere la loro situazione reddituale del momento. Essi sono dunque tenuti a comunicare alle casse di compensazione eventuali cambiamenti sostanziali della propria situazione, in modo che i contributi d'acconto possano essere fissati nel modo più realistico possibile. L'esperienza mostra tuttavia che spesso i lavoratori indipendenti non adempiono il loro obbligo di collaborazione, il che fa allungare notevolmente i tempi necessari per conoscere il salario annuo assicurato definitivo. Per quanto riguarda l'AVS, l'AI e le IPG, di norma questo non ha grandi conseguenze, finché non si verifica un evento assicurato; inoltre, il tasso di contribuzione è sempre lo stesso (tranne in caso di applicazione della tavola scalare).

Una previdenza professionale obbligatoria, per la quale occorre stabilire, in base al reddito AVS e applicando la deduzione di coordinamento, se sussista l'obbligo assicurativo ed eventualmente quale parte del reddito vada assicurata e assoggettata alla riscossione di contributi, potrebbe rivelarsi problematica a causa di ritardi inerenti al sistema. Concretamente, nella maggior parte dei casi si potrebbe decidere soltanto dopo diversi anni se la persona in questione debba essere assicurata, il che comporterebbe la riscossione dei contributi con notevole ritardo. Ogni anno dovrebbe essere esaminato almeno due volte, con richieste di pagamenti retroattivi e rimborsi. Questo genererebbe perdite contributive significative. Gli istituti di previdenza dovrebbero remunerare averi di vecchiaia di cui non dispongono e che non possono dunque investire. A distanza di diversi anni, dovrebbero svolgere pratiche amministrative quali entrate e uscite, e sarebbero confrontati a casi (splitting in seguito a divorzio, pagamenti nell'ambito della promozione della proprietà d'abitazioni, riscatti, rendite d'invalidità e per superstiti) per i quali i contributi non sono stati ancora versati o lo sono stati soltanto in parte e per i quali non è chiaro se e per quali anni sussistano l'assoggettamento assicurativo e l'obbligo contributivo. Di conseguenza, per anni non sarebbero in grado di conoscere l'ammontare delle prestazioni che sono tenuti a fornire e dei contributi dovuti loro, e non potrebbero quindi nemmeno decidere eventuali modifiche necessarie per quanto concerne accantonamenti, riserve di fluttuazione di valore o misure di risanamento. Analogamente, risulterebbe molto difficile stabilire correttamente l'importo delle prestazioni in caso di morte e invalidità. In queste condizioni, un eventuale coordinamento per le persone che sarebbero assoggettate all'obbligo assicurativo sia quali indipendenti che quali salariati sarebbe estremamente difficile da attuare. Non da ultimo, tutte queste difficoltà a livello di attuazione si tradurrebbero in elevate spese amministrative. Se è vero che sono ipotizzabili adeguamenti per semplificare l'esecuzione, come ad esempio un'assicurazione sin dal primo franco di reddito conseguito (ovvero senza deduzione di coordinamento) e un'aliquota degli accrediti di vecchiaia indipendente dall'età, è vero anche che tali adeguamenti potrebbero soltanto ridurre in parte i problemi esecutivi, senza però risolverli. In ogni caso l'esecuzione comporterebbe un notevole onere per le casse di compensazione e gli istituti di previdenza.

Questa soluzione migliorerebbe la previdenza dei lavoratori indipendenti a lungo termine, ma non eliminerebbe i vincoli dell'attività indipendente in materia di previdenza professionale: dai lavori di ricerca svolti è emerso che la maggioranza delle persone esercitanti un'attività indipendente ritiene l'affiliazione al 2° pilastro troppo costosa. Inoltre, queste persone devono assumere integralmente le elevate spese amministrative derivanti dai modelli assicurativi «su misura» destinati a collettivi di assicurati dalle dimensioni per definizione ristrette. Infine, considerata l'evoluzione del quadro istituzionale attuale (cfr. n. 2.2), non vi è alcuna garanzia che l'offerta previdenziale risponda adeguatamente ai bisogni dei lavoratori indipendenti, dato che la libertà contrattuale è uno dei principi fondamentali della previdenza più estesa. Questa libertà si concretizza in particolare in riserve di varia natura, acquisite dai fornitori di prestazioni prima della conclusione del contratto di assicurazione. In considerazione dei bisogni specifici dei lavoratori indipendenti, le soluzioni di previdenza facoltative sembrano più adeguate rispetto a una previdenza professionale obbligatoria secondo la LPP.

Non essendoci attualmente alcuna base costituzionale per un obbligo generale di assicurazione nella previdenza professionale per i lavoratori indipendenti, occorrerebbe modificare di conseguenza l'articolo 113 Cost. Successivamente, andrebbero effettuate le necessarie modifiche nella LPP e a livello di ordinanza. Rendere obbligatoria la previdenza professionale in caso di attività indipendente avrebbe ripercussioni anche sul trattamento fiscale applicato ai versamenti dei lavoratori indipendenti alle forme riconosciute di previdenza (pilastro 3a). Gli indipendenti che non hanno ancora raggiunto l'età ordinaria di pensionamento sarebbero trattati allo stesso modo dei salariati e potrebbero quindi dedurre contributi pari al massimo all'8 per cento dell'importo limite superiore fissato dall'articolo 8 capoverso 1 LPP.

4.5.2 Previdenza professionale obbligatoria «light» specifica per lo statuto di indipendente

La volontà di conciliare le peculiarità dell'attività indipendente, come ad esempio la fluttuazione dei redditi nel corso del tempo, e delle condizioni quadro relativamente rigide della previdenza professionale con l'esistenza di una soglia d'entrata e di una deduzione di coordinamento prefissate o l'esistenza di accrediti di vecchiaia graduati in funzione dell'età, limita le possibilità di prevedere soluzioni su misura all'interno dell'ordinamento legale vigente.

Un'opzione per tenere meglio conto delle peculiarità dell'attività indipendente potrebbe essere una previdenza professionale obbligatoria «light» applicabile unicamente ai lavoratori indipendenti per garantire loro una copertura minima. Si tratterebbe di un'assicurazione nuova, complementare alla previdenza professionale attuale. Questa proposta è stata sviluppata nel rapporto del Consiglio federale sulla flessibilizzazione del diritto delle assicurazioni sociali in relazione con la digitalizzazione (disponibile in tedesco e in francese). Il rapporto esamina la necessità nonché i vantaggi e gli svantaggi di una tale flessibilizzazione per far fronte adeguatamente alle conseguenze della crescente digitalizzazione nel mondo del lavoro. Analizza quindi diverse opzioni di flessibilizzazione e mostra come evitare i rischi di precarietà e di trasferimento di

oneri finanziari sull'aiuto sociale e sulle PC che potrebbero derivare dalla digitalizzazione dell'economia. Le considerazioni formulate nel rapporto sono però interessanti anche in generale per la previdenza dei lavoratori indipendenti con redditi modesti.

La proposta di una previdenza professionale obbligatoria «*light*» ivi sviluppata è destinata agli operatori delle piattaforme digitali che esercitano la loro attività quali indipendenti o salariati presso uno o più datori di lavoro, conseguendo redditi modesti. Essa prevede che la parte del reddito compresa tra 2300 e 21 510 franchi sia coperta con un'assicurazione obbligatoria «*light*» che includa soltanto il rischio vecchiaia. L'importo inferiore corrisponde alla soglia di reddito sotto la quale non è esigibile il pagamento di contributi AVS in caso di attività indipendente⁴⁰, mentre l'importo superiore corrisponde alla soglia d'entrata LPP. Oltre questo importo, l'assicurazione nella previdenza professionale rimarrebbe facoltativa per i lavoratori indipendenti. Non sarebbe prevista alcuna deduzione di coordinamento e il tasso di contribuzione sarebbe sufficientemente basso per evitare che chi è attualmente assicurato secondo la LPP si ritrovi in una situazione meno favorevole rispetto ai salariati, a causa della deduzione di coordinamento oggi prevista nella LPP (prevenzione dell'effetto soglia). Un tasso di contribuzione del 2 per cento del salario AVS eviterebbe questo effetto soglia. Nel caso di una carriera completa di 40 anni, l'aver di vecchiaia si situerebbe tra i 1840 franchi (con un reddito annuo di 2300 fr. durante il processo di risparmio) e i 17 208 franchi (con un reddito annuo di 21 510 fr.). Tale soluzione non contribuirebbe dunque in misura sostanziale a garantire una previdenza sufficiente.

Ai fini dell'esecuzione l'unica ipotesi ragionevole è che un unico istituto di previdenza assuma questo compito: le casse di compensazione AVS dovrebbero annunciare i lavoratori indipendenti all'istituto collettore e prelevare i contributi alla previdenza professionale obbligatoria «*light*» secondo le stesse modalità previste per la riscossione dei contributi AVS (prelievi trimestrali e conteggio finale annuo), versandoli poi all'istituto collettore. In tal caso si ripresenterebbero però le difficoltà a livello di attuazione menzionate in precedenza (cfr. n. 4.5.1).

Considerato il modesto volume contributivo e l'onere amministrativo che ne deriverebbe, il rapporto costi-benefici di questa opzione richiede analisi più approfondite. Come si rileva nel rapporto del Consiglio federale sulla flessibilizzazione del diritto delle assicurazioni sociali in relazione con la digitalizzazione, agli oneri summenzionati che incomberebbero alle casse di compensazione e all'istituto collettore andrebbero ad aggiungersi gli oneri delle piattaforme quali datori di lavoro o intermediari. Senza la partecipazione delle piattaforme, gli oneri legati al trattamento dei contributi a carico dei lavoratori indipendenti sarebbero complessivamente troppo gravosi.

Alle difficoltà pratiche a livello di attuazione vanno aggiunte diverse difficoltà di natura giuridica. In virtù dell'articolo 113 capoverso 2 lettera e Cost., la Confederazione può dichiarare obbligatoria la previdenza professionale per determinate categorie di persone esercitanti un'attività indipendente, in generale o per singoli rischi. Fondamentalmente esisterebbe dunque una base costituzionale per un obbligo assicurativo per i lavoratori indipendenti con redditi modesti, ma a tal fine occorrerebbero nuove disposizioni nella LPP. Come la soluzione di cui al numero 4.4.1, anche questa variante comporterebbe un adeguamento del trattamento fiscale applicato ai versamenti

⁴⁰ Art. 19 OAVS.

dei lavoratori indipendenti alle forme riconosciute di previdenza (pilastro 3a). Gli indipendenti che non hanno ancora raggiunto l'età ordinaria di pensionamento sarebbero trattati allo stesso modo dei salariati e potrebbero quindi dedurre contributi pari al massimo all'8 per cento dell'importo limite superiore fissato dall'articolo 8 capoverso 1 LPP.

4.5.3 Previdenza professionale obbligatoria unicamente per i rischi morte e invalidità

Le lacune previdenziali dei lavoratori indipendenti si potrebbero evitare anche con una copertura obbligatoria dei rischi morte e invalidità nella previdenza professionale. Si tratterebbe di un'assicurazione di capitale, che avrebbe il vantaggio di essere più semplice a livello amministrativo e meno costosa da attuare rispetto a un'assicurazione di rendita. Anche questa proposta è stata sviluppata nel quadro del rapporto del Consiglio federale sulla flessibilizzazione del diritto delle assicurazioni sociali in relazione con la digitalizzazione per gli operatori indipendenti delle piattaforme digitali che conseguono redditi modesti. Le considerazioni formulate nel rapporto sono però interessanti anche in generale per la previdenza dei lavoratori indipendenti con redditi modesti.

I lavoratori indipendenti il cui reddito supera la soglia d'entrata LPP (21 510 fr.) sarebbero obbligatoriamente assicurati presso l'istituto collettore contro i rischi morte e invalidità. La scelta dell'istituto collettore quale unico istituto è dovuta al fatto che un fondo gestito a livello centralizzato permette di raggiungere un numero sufficiente di assicurati, il che è indispensabile per poter attuare la soluzione meno costosa possibile per il singolo assicurato (economie di scala).

I contributi che i lavoratori indipendenti dovrebbero versare per la copertura dei rischi morte e invalidità consisterebbero in un importo forfettario. Verrebbe quindi definito un importo di prestazione (p. es. 50 000 fr.), che sarebbe versato alla persona assicurata o agli aventi diritto in caso di invalidità o morte. Di conseguenza, i contributi sarebbero identici a prescindere dal reddito conseguito, in modo da semplificare il più possibile le pratiche amministrative. Tale soluzione non contribuirebbe dunque in misura sostanziale a garantire una previdenza sufficiente, ma potrebbe andare a completare altre soluzioni previdenziali.

Come nel caso delle varianti di cui ai numeri 4.4.1 e 4.4.2, le casse di compensazione AVS dovrebbero annunciare i lavoratori indipendenti all'istituto collettore affinché questo li assicuri d'ufficio. Alle casse sarebbe attribuito anche il compito di prelevare i contributi alla previdenza professionale obbligatoria unicamente per i rischi morte e invalidità, secondo le stesse modalità previste per la riscossione dei contributi AVS (prelievi trimestrali e conteggio finale annuo), e versarli all'istituto collettore. In tal caso si ripresenterebbero però le difficoltà a livello di attuazione menzionate in precedenza (cfr. n. 4.5.1), anche se in misura molto inferiore, poiché non sarebbe costituito alcun capitale di vecchiaia.

In virtù dell'articolo 113 capoverso 2 lettera e Cost., la Confederazione può dichiarare obbligatoria la previdenza professionale per determinate categorie di persone eserci-

tanti un'attività indipendente, in generale o per singoli rischi. Fondamentalmente esisterebbe dunque una base costituzionale per un obbligo assicurativo circoscritto ai rischi morte e invalidità per i lavoratori indipendenti con redditi modesti, ma a tal fine occorrerebbero nuove disposizioni nella LPP. Con questa variante non sarebbe necessario adeguare il trattamento fiscale applicato ai versamenti dei lavoratori indipendenti alle forme riconosciute di previdenza (pilastro 3a), ma gli eventuali casi di sovrassicurazione per la copertura dei rischi morte e invalidità andrebbero disciplinati caso per caso dagli istituti assicurativi (polizze di assicurazione 3a).

5 Conclusioni

In occasione delle prime discussioni su una previdenza professionale obbligatoria per i salariati, avviate una cinquantina di anni fa, era stata vagliata anche l'introduzione di un'assicurazione professionale facoltativa per i lavoratori indipendenti. Lo scopo auspicato era di poter offrire a questi ultimi la possibilità di assicurarsi a condizioni equivalenti a quelle proposte ai salariati. Da allora in poi, l'eventualità di prevedere un sistema obbligatorio per i lavoratori indipendenti è stata sempre scartata, adducendo che la grande varietà delle professioni interessate escludeva l'istituzione di un tale sistema, anche se concepito in modo molto elastico.

Considerata questa evoluzione storica, il postulato CSSS-N 16.3908 «Previdenza professionale. Analizzare la situazione degli indipendenti» pone nuovamente la questione se il carattere facoltativo della previdenza professionale per i lavoratori indipendenti non sia ormai problematico, dato che questa categoria sarebbe ora più suscettibile di dover ricorrere alle PC al momento del pensionamento rispetto a chi ha esercitato un'attività salariata oppure contemporaneamente una indipendente e una salariata. Per rispondere alla domanda sono stati commissionati due studi, tesi a fornire una panoramica statistica della situazione di questi due ultimi gruppi di persone al momento del pensionamento. È stato così possibile confrontare la loro situazione con quella di un gruppo di riferimento costituito da ex salariati.

La costituzione di imprese genera ripercussioni economiche che vanno oltre la situazione previdenziale di chi le costituisce. Le attività aziendali comportano investimenti e la creazione di posti di lavoro, il che incide a sua volta sulle entrate degli enti pubblici e delle assicurazioni sociali (comprese le PC). Questi effetti macroeconomici (così come le eventuali ripercussioni negative delle misure discusse sull'attività imprenditoriale) non sono però oggetto del presente rapporto.

Eventuali lacune previdenziali

I dati statistici mostrano che esistono poche differenze, in termini di rendite AVS, tra gli ex lavoratori indipendenti, gli ex salariati e le persone che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata. Per contro, va sottolineato che, una volta in pensione, gli ex indipendenti hanno una probabilità molto più bassa di percepire prestazioni del 2° o del 3° pilastro rispetto agli ex salariati: nel caso di questi ultimi si tratta di tre quarti delle persone, mentre nel caso dei primi soltanto della metà. La minore copertura della previdenza professionale al pensionamento è tuttavia compensata da altre fonti di reddito, quali redditi patrimoniali o dell'attività lucrativa.

Un rischio di lacuna previdenziale si profila per gli ex lavoratori indipendenti che non hanno scelto liberamente di cominciare l'attività in proprio e lo hanno fatto in una fase tarda della vita professionale. Anche gli indipendenti che non impiegano salariati e svolgono mandati modesti, poco remunerati, sono esposti a questo rischio.

Per contro, al momento del pensionamento gli indipendenti «tradizionali» dispongono di un livello di reddito complessivo analogo a quello dei salariati. Nel caso di una minoranza, questo livello è persino superiore, se non nettamente superiore, a quello dei salariati. Il fatto che i lavoratori indipendenti non siano assoggettati obbligatoriamente né alla previdenza professionale né all'assicurazione contro la disoccupazione e a quella contro gli infortuni rappresenta piuttosto un'opportunità a livello economico: questi lavoratori possono così avviare e sviluppare i propri affari senza dover sostenere spese elevate per i contributi sociali nella fase iniziale dell'attività indipendente, cruciale per la sopravvivenza dell'impresa. Se non hanno già una certa età, avranno il tempo di consolidare progressivamente la loro previdenza privata grazie alla crescita dei redditi susseguente allo sviluppo dell'impresa e agli incentivi fiscali. Un'altra fonte importante di finanziamento dopo il pensionamento può essere il ricavo della cessione dell'attività al momento dell'uscita dal mondo del lavoro.

Conseguenze sulle prestazioni complementari

Dai dati statistici emerge che il reddito dell'attività lucrativa degli indipendenti sull'arco della vita professionale è mediamente inferiore a quello dei salariati. È dunque comprensibile che la quota degli ex indipendenti che percepiscono PC (10,1 %) sia più elevata di quella degli ex salariati (6,5 %). Vi sono però anche altri fattori, quali ad esempio il percorso professionale o l'impiego (o meno) degli averi di previdenza al momento dell'avvio dell'attività indipendente, che incidono notevolmente sul rischio di percepire PC. Le persone che cominciano un'attività indipendente tra i 51 e i 57 anni presentano così, più spesso rispetto alla media, un doppio fattore di rischio: l'avvio dell'attività indipendente in modo «piuttosto involontario» e il ricorso agli averi della previdenza professionale per cominciare l'attività. Associati all'esercizio di un'attività indipendente in settori economici a basso reddito, come le cure estetiche, la ristorazione, le pulizie o il commercio al dettaglio, questi due fattori accrescono notevolmente il rischio di dipendere successivamente dalle PC. Tuttavia, queste persone avrebbero probabilmente dovuto ricorrere alle PC dopo il pensionamento anche se avessero esercitato un'attività salariata.

Situazione previdenziale delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata

In termini di reddito complessivo al pensionamento, con un reddito medio di 57 000 franchi, le persone che esercitavano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata presentano condizioni leggermente più favorevoli rispetto agli ex salariati (54 000 fr.) e agli ex indipendenti (52 000 fr.). Di per sé, non si tratta dunque di un gruppo esposto al rischio di ritrovarsi con redditi insufficienti al pensionamento.

I dati raccolti nel quadro del trattamento del postulato in oggetto mostrano che quasi tre quarti degli indipendenti che esercitano parallelamente un'attività salariata conseguono almeno l'80 per cento del proprio reddito con l'attività indipendente, il che significa che la parte dell'attività salariata è marginale.

Possibili modelli assicurativi

Dopo aver rilevato le lacune della previdenza individuale che possono derivare dallo statuto di indipendenti e gli oneri finanziari che devono quindi sostenere gli enti pubblici per colmarle, in particolare con la concessione di PC, sono state esaminate diverse soluzioni per migliorare la protezione sociale obbligatoria di determinate categorie di indipendenti «a rischio», ovvero le persone che presumibilmente non saranno in grado di costituire una previdenza individuale sufficiente per la fase del pensionamento. Ogni soluzione (in alcuni casi con diverse varianti) cerca di rispondere ai problemi specifici emersi per i diversi gruppi di lavoratori indipendenti.

Migliorare l'informazione dei lavoratori indipendenti sulle possibilità di assicurazione nella previdenza professionale e ampliare l'offerta di previdenza professionale per i lavoratori indipendenti senza salariati sono due delle soluzioni di cui potrebbero beneficiare molte categorie di indipendenti. Non essendo vincolanti, queste due soluzioni si inseriscono nella continuità storica della libertà individuale degli indipendenti circa il modo migliore di tutelarsi contro il rischio vecchiaia.

Le persone che cominciano un'attività indipendente dopo averne esercitato una salariata, ad esempio tra i 46 e i 57 anni, sono esposte più spesso degli altri indipendenti al rischio di non disporre di redditi sufficienti al momento del pensionamento e di dover dunque ricorrere alle PC. Per questo gruppo specifico, il mantenimento della propria prestazione d'uscita nella previdenza professionale consentirebbe di preservare il livello di copertura acquisito prima dell'avvio dell'attività indipendente. Nel quadro di questa soluzione sono state analizzate tre varianti: l'applicazione delle regole per la promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale al pagamento in contanti della prestazione d'uscita, il «congelamento» della prestazione d'uscita nel sistema della previdenza professionale e l'allentamento del disciplinamento relativo al pagamento in contanti della prestazione d'uscita. Ciascuna variante presenta vantaggi e svantaggi, nonché un grado più o meno significativo di ingerenza nella libertà economica.

Sono state inoltre esaminate tre opzioni di previdenza professionale obbligatoria specificamente destinata ai lavoratori indipendenti. Rendere obbligatoria la previdenza professionale richiederebbe la creazione di una base costituzionale in tal senso. Inoltre, l'attuazione di tale previdenza risulterebbe difficile. Considerata la forte ingerenza di questa opzione nella libertà economica, ne sono state esaminate altre due meno vincolanti: una forma di previdenza obbligatoria «light» destinata unicamente ai lavoratori indipendenti a basso reddito e soltanto per il rischio vecchiaia, e un'assicurazione di capitale obbligatoria limitata alla copertura dei rischi morte e invalidità, anch'essa destinata unicamente ai lavoratori indipendenti a basso reddito.

La situazione specifica delle persone che esercitano contemporaneamente un'attività indipendente e una salariata è stata analizzata per elaborare una soluzione volta a migliorare la copertura di questo gruppo di persone che, a determinate condizioni, rischiano di ritrovarsi in una situazione meno favorevole rispetto a chi esercita unicamente un'attività indipendente o una salariata. Questa soluzione consisterebbe nell'applicare a questa categoria il limite massimo fiscalmente deducibile per il pilastro 3a previsto per gli indipendenti, dopo aver considerato i contributi versati alla previdenza professionale.

In sintesi, l'adeguamento della previdenza professionale alle situazioni individuali dei lavoratori indipendenti è molto attraente, ma la sua concretizzazione porrebbe numerosi problemi a livello di attuazione. L'estensione agli indipendenti, anche soltanto in parte, della previdenza professionale di cui beneficiano attualmente i salariati non eliminerebbe tutti i rischi di precarietà cui sono esposti gli indipendenti in pensione. È infatti innanzitutto il livello del reddito dell'attività (a prescindere dal fatto che questa sia indipendente, salariata o una combinazione di entrambe) a influire sul livello della protezione sociale.

I dati statistici raccolti per trattare il postulato mostrano che l'elemento determinante per la costituzione di una previdenza per la vecchiaia adeguata non consiste tanto nel carattere obbligatorio o facoltativo dell'accesso alla previdenza professionale (in funzione dello statuto dell'attività svolta, indipendente o salariata), quanto piuttosto nel conseguimento di redditi sufficienti sull'intero arco della vita professionale, impiegabili per finanziare una previdenza professionale o individuale adeguata al momento del pensionamento. Se i redditi sono modesti per un lungo periodo di tempo, il rischio di lacune nella previdenza per la vecchiaia o in quella privata è elevato, a prescindere dallo statuto. Questo vincolo vale anche per gli indipendenti che esercitano contemporaneamente un'attività salariata: il cumulo di più attività scarsamente remunerate non costituisce una protezione assoluta contro il rischio di lacune previdenziali, se il reddito accumulato resta complessivamente inferiore all'importo della deduzione di coordinamento o è insufficiente per un versamento al pilastro 3a. Occorre dunque considerare che nella previdenza professionale sussiste una soglia d'entrata per l'assicurazione obbligatoria dell'attività salariata. Il legislatore ha fissato questa soglia perché non riteneva opportuno assicurare i redditi esigui, visti i vincoli inerenti al funzionamento della previdenza professionale. Va pertanto tenuto conto del livello di protezione effettivo che si vuole raggiungere, prima di rettificare aspetti tecnici legati al reddito assicurabile nella previdenza professionale o di rendere obbligatorio il 2° pilastro per tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa.

6 Allegato 1 – Testo del postulato 16.3908 Previdenza professionale. Analizzare la situazione degli indipendenti

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sulla situazione degli indipendenti nella previdenza professionale. Il rapporto dovrà analizzare in particolare i seguenti aspetti:

1. eventuali lacune previdenziali;
2. possibili modelli assicurativi (incluse la possibilità d'introdurre una previdenza professionale obbligatoria anche per gli indipendenti, misure ad hoc ecc.);
3. conseguenze sulle prestazioni complementari;
4. situazione previdenziale delle persone che esercitano contemporaneamente due attività a tempo parziale, una indipendente, l'altra dipendente.

Una minoranza (Brunner, Clottu, Brand, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Steinemann) propone di respingere il postulato.

Motivazione

Nella previdenza professionale, la situazione di determinate fasce di indipendenti è spesso critica. Poiché gli indipendenti non sono soggetti ad alcun obbligo assicurativo, c'è il rischio fondato che non costituiscano una previdenza adeguata e che raggiunta l'età pensionabile abbiano «automaticamente» diritto a prestazioni complementari (PC). Considerata l'evoluzione dei costi che va delineandosi nelle PC, non è un problema da poco.

Nel quadro della procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), è stato chiesto da più parti di valutare la possibilità d'introdurre la previdenza professionale obbligatoria anche per gli indipendenti. Prima di giungere a tanto, tuttavia, e proprio in considerazione dell'importanza della questione per le PC, è opportuno conoscere il problema in tutti i suoi aspetti e incaricare quindi il Consiglio federale di elaborare le necessarie valutazioni di base e presentare soluzioni praticabili. È giunta l'ora di studiare diversi modelli assicurativi per indipendenti e di ponderarne vantaggi e svantaggi.

Se le basi necessarie saranno disponibili per l'inizio della trattazione del messaggio sulla nuova LPC, potranno essere integrate nel progetto – per altro conformemente alla sistematica legislativa – soluzioni appropriate per il miglioramento della situazione previdenziale degli indipendenti.

Proposta del Consiglio federale del 02.12.2016

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegato 2 – Rapporti di ricerca

Fluder, Robert / Oesch, Thoma (2018): Vorsorgesituation der Selbständigerwerbenden. Vertiefte Untersuchung anhand der Steuerdaten des Kantons Bern 2002 bis 2012», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 10/20, Berna 2020 (in tedesco con riassunto in italiano)

Guggisberg, Jürg /; Rudin, Melania / Bischof, Severin / Morger, Morger Mario (2018): Analyse der Vorsorgesituation von Selbständigerwerbenden, in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 9/20, Berna 2020 (in tedesco con riassunto in italiano)