

Controllo delle spese: previdenza sociale

Priorità al consolidamento

22 aprile 2005

Numero 7-1

dossier politica

Cartellino rosso per l'evoluzione delle spese nel 2002

L'essenziale in breve

Le spese dei poteri pubblici dedicate alla previdenza sociale hanno registrato un sensibile colpo d'acceleratore a partire dal 2000. Dopo essere aumentate del 2,9% nel 2001, esse hanno fatto un balzo del 5% nel 2002.

Per il periodo di tre anni compreso fra il 1999 e il 2002, l'immagine appariva sorprendentemente positiva grazie alla buona congiuntura registrata fino al 2000: le spese sociali sono progredite in media del 2,3% all'anno, ossia in una proporzione inferiore all'obiettivo del 3,2%.

La posizione di economie svizzese

Nel 2002 l'aumento delle spese è stato, come negli anni '90, nettamente superiore all'obiettivo e anche superiore alla tendenza. In mancanza di correzioni dal lato delle spese, non sarà possibile rovesciare questa tendenza negativa. Fra gli obiettivi prioritari figurano un vero risanamento dell'AVS nonché una strategia a lungo termine tendente a garantire il finanziamento dell'AVS.

L'obiettivo di finanze sostenibili non potrebbe essere raggiunto se non si fa nulla per risanare la previdenza sociale. Il settore sociale è il più importante in termini di spese; è pure quello che presenta da anni la dinamica più vigorosa da questo punto di vista. L'invecchiamento demografico pone le assicurazioni sociali di fronte ad una grande sfida di politica finanziaria.

Questo numero di "dossier politica" fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato nel 2002 da economie svizzese. Ci proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è quello di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile a lungo termine.

Con una quota del 35% nel 2002, il settore della previdenza sociale è assolutamente la voce di spesa più importante delle collettività pubbliche. Nel 1990 la Svizzera destinava il 30,2% delle proprie spese alla previdenza sociale. Dopo che la situazione congiunturale favorevole aveva riportato la crescita delle spese del settore al disotto della tendenza a lungo termine nel 2000 e nel 2001, le spese della previdenza sociale sono nuovamente cresciute del 5% nel 2002, ossia circa l'equivalente della crescita annuale media dal 1990. Il Concetto delle spese

prevede un obiettivo annuale del 3,2% per le spese sociali, contro l'1,8% per l'insieme delle spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Vi è dunque una crescita reale delle spese nel settore sociale. In mancanza di misure di correzione, bisogna attendersi in questo settore una progressione annuale del 4,4%.

Con una quota del 35% nel 2002, il settore della previdenza sociale è assolutamente la voce di spesa più importante delle collettività pubbliche.

I principali pilastri: AVS e AI

Il sistema svizzero di sicurezza sociale corrisponde alla struttura federalista del paese. Esso porta il marchio di organismi responsabili privati, di utilità pubblica, di partner sociali, di istituzioni ecclesiastiche o di organizzazioni sussidiate, semi-statali. Questo "dossier politica" tiene conto soltanto delle spese della previdenza sociale che influenzano la quota-parte dello Stato. Esse comprendono le spese delle collettività pubbliche in questo settore, nonché quelle delle

istituzioni assicurative di diritto pubblico. Tuttavia, alcune assicurazioni sociali (ad esempio la previdenza professionale e i premi dell'assicurazione malattia obbligatoria) non entrano nella definizione ufficiale della quota-parte dello Stato e non sono quindi prese in considerazione in questo numero.

Inoltre, allo scopo di garantire la coerenza e la trasparenza dei gruppi di compiti definiti, il Concetto delle spese ha proceduto agli adattamenti seguenti rispetto alle statistiche ufficiali:

- Le misure destinate a ridurre i premi nell'assicurazione malattia obbligatoria (3,5 miliardi nel 2002), che la statistica ufficiale pone al capitolo della previdenza sociale, non figurano qui; esse sono trattate nel dossier politica dedicato alla salute.
- Le entrate destinate alle istituzioni sociali, in particolare la percentuale di IVA destinata all'AVS, non figurano, conformemente alla statistica ufficiale, al capitolo delle finanze e imposte, ma sono integrate alla previdenza sociale.

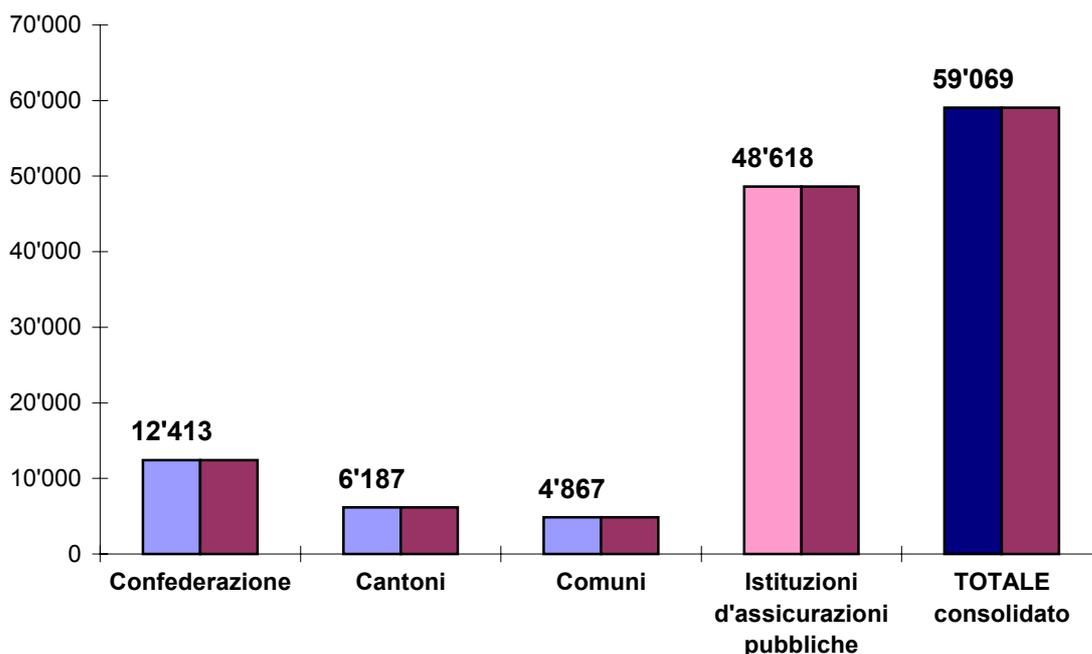
Con 29,1 miliardi di franchi, l'AVS ha costituito nel 2002 il principale volume di spese. Le rendite AVS sono finanziate secondo il principio della ripartizione. Le spese annuali provengono in ragione del 74% dai prelievi sui salari, mentre la Confederazione assume a proprio carico il rimanente 26%. Nel 2002 le spese federali destinate alla vecchiaia hanno raggiunto i 4,9 miliardi di franchi, facendo di questa voce la più costosa della Confederazione. Quest'ultima finanzia il suo contributo con le entrate derivanti dalle imposte sul tabacco e l'alcool, dall'IVA e dalla tassa sui casinò, nonché attraverso le sue risorse generali. Tuttavia, le spese totali del sistema della previdenza vecchiaia superano di gran lunga quelle dell'AVS, che ne costituiscono solo il primo pilastro.

Le spese dell'**assicurazione invalidità (AI)**, dell'importo di 10 miliardi di franchi, rappresentano la seconda voce di spesa che influenza la quota-parte dello Stato. La metà delle spese sono finanziate dalla Confederazione (37,5%) e dai Cantoni (12,5%), un buon terzo dai prelievi sui salari.

Spese per la previdenza sociale

Ripartizione per livello statale
(2002, in milioni di franchi)

Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002
UFAS, Statistica assicurazioni sociali 2003



Oltre alle rendite individuali d'invalidità, sono pure finanziate dall'AI misure di reinserimento e prestazioni collettive (ad esempio contributi alla costruzione e alla manutenzione di laboratori, atelier o istituti di formazione).

Le **prestazioni complementari (PC)** all'AVS/AI (2,5 miliardi di franchi) sono prestazioni versate in caso di necessità. Le persone che ricevono queste prestazioni sono i beneficiari di prestazioni AVS/AI le cui prestazioni regolari d'assicurazione, gli altri redditi e la sostanza non bastano a coprire il minimo vitale. La Confederazione versa a titolo delle PC un contributo che rappresenta fra il 10 e il 35% delle spese cantonali in materia.

L'assicurazione disoccupazione (AD), finanziata per principio dai prelievi salariali, ha provocato nel 2002 spese per 5 miliardi di franchi e prodotto una leggera eccedenza. Ma se essa registra un disavanzo, come è stato il caso negli anni 1990 e 2003 a causa della situazione congiunturale negativa, la Confederazione e i Cantoni le concedono dei prestiti in parti uguali. Questi ultimi sono rimborsati ulteriormente sulla base delle eccedenze del conto dell'AD.

In caso di circostanze eccezionali, la Confederazione concede un contributo a fondo perso sino ad un massimo del 5% delle spese dell'AD.

Le **altre assicurazioni sociali** rappresentano 4,6 miliardi di franchi. Fra queste ultime, l'assicurazione infortuni (AInf) è finanziata esclusivamente attraverso i prelievi sui salari. Essa protegge i lavoratori dalle conseguenze economiche degli infortuni professionali e non professionali. Le prestazioni dell'INSAI che non entrano più nella quota-parte dello Stato raggiungono 3,6 miliardi di franchi, mentre le spese delle istituzioni private d'assicurazione in relazione con l'AInf obbligatoria non sono contabilizzate nella quota-parte dello Stato. Il regime degli assegni per perdita di guadagno (IPG), che rappresenta un

volume di spese di 0,7 miliardi di franchi, è pure finanziato dai prelievi sui salari e copre la perdita del reddito durante il servizio militare o civile. Infine, l'assicurazione militare (AMi), finanziata esclusivamente dalla Confederazione, costa 0,3 miliardi di franchi.

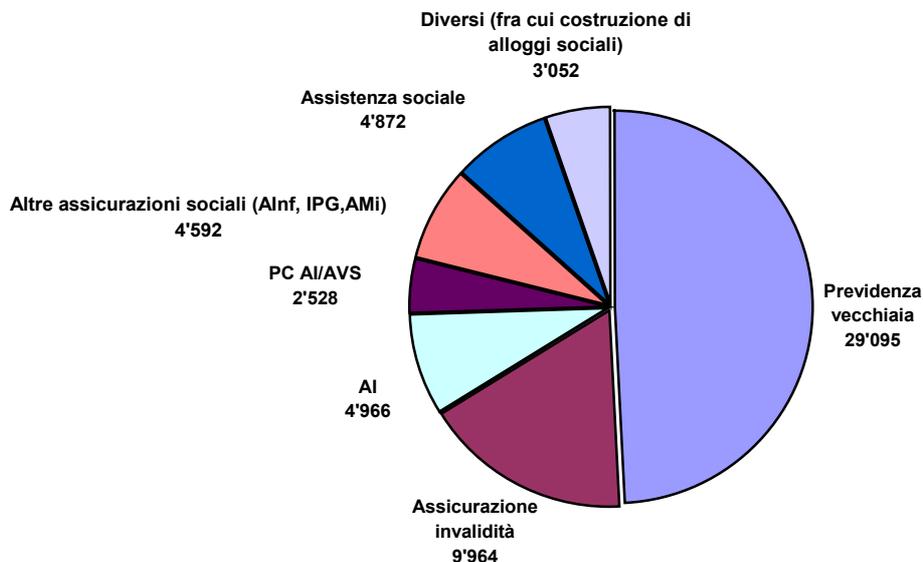
La progressione delle spese non è stata da nessun'altra parte così forte come nel settore della previdenza sociale.

Spese per la previdenza sociale

Ripartizione per funzione (2002, in milioni fr.)

Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002

UFAS, Statistica assicurazioni sociali 2003



A proposito delle altre spese della previdenza sociale, occorre ancora menzionare quelle dell'assistenza sociale (4,9 miliardi di franchi), la quale riveste una certa importanza. L'aiuto ai rifugiati in Svizzera (un buon miliardo di franchi) rappresenta la quasi totalità di questa voce a livello federale. Gli altri costi dell'assistenza sociale (ad esclusione dell'aiuto ai rifugiati), per un importo di oltre 3,8 miliardi di franchi, sono assunti in parti pressappoco uguali dai Cantoni e dai Comuni.

La voce diversi (2,6 miliardi di franchi) concerne soprattutto le spese degli istituti pubblici per persone anziane (0,9 miliardi di franchi), che i Comuni sono praticamente i soli ad assumere. Per quanto concerne i costi legati alla promozione della costruzione di abitazioni (0,5 miliardi), essi si suddividono per metà circa tra la confederazione e i Cantoni, comuni compresi.

Evoluzione delle spese: aspettative crescenti nei confronti delle assicurazioni sociali

Evoluzione attuale

La progressione delle spese non è stata da nessun'altra parte così forte tra il 1990 e il 2000 come nel settore della previdenza sociale. Le spese sociali sono passate in questo periodo da 32 miliardi a 55 miliardi di franchi, ossia una crescita annuale media del 5,4%. La Svizzera è così, dopo il Portogallo, il paese dell'OCSE dove la quota-parte sociale (spese sociali/PIL) è aumentata più fortemente. Se vi è un settore dove l'evoluzione delle spese non ha potuto essere contenuta è proprio l'AD, particolarmente sottoposta alle evoluzioni della congiuntura. Da 0,5 miliardi di franchi nel 1990, le sue spese hanno raggiunto un picco di 8 miliardi nel 1997, per ridiscendere a 3,7 miliardi nel 2000. L'evoluzione demografica ha iniziato a svolgere un certo effetto sulle spese dell'AVS. La demografia spiega così la progressione superiore alla media dei costi dell'AI. Ma ciò che ha soprattutto aumentato il divario tra le spese e le entrate dell'AI è la crescita dei nuovi casi d'invalidità di origine psichica e la diminuzione, legata all'evoluzione congiunturale, dei casi di reinserimento. L'AI, l'Alnf nonché le cure medico-farmaceutiche hanno inoltre subito l'influenza dell'aumento dei costi della salute. Infine, l'aumento massiccio delle prestazioni di assistenza sociale si spiega con le conseguenze della recessione degli anni '90, nonché con l'afflusso massiccio, dal 1990, di richiedenti l'asilo. A partire dal 2000 la situazione sul fronte dei rifugiati è migliorata.

Tendenza

L'aumento delle spese legato all'evoluzione demografica (arrivo all'età del pensionamento delle persone nate durante gli anni di forte natalità / allungamento della speranza di vita) si accentuerà a partire dal 2010. Vi sono sempre meno persone attive per finanziare le prestazioni degli aventi diritto sempre più numerosi, ciò che pone a dura prova un sistema basato sulla ripartizione come l'AVS. A ciò si aggiunge l'effetto di aumento delle rendite legato all'indice misto. Anche nell'AI il numero dei beneficiari di prestazioni è in aumento. Questa evoluzione si spiega con l'aumento dei casi di invalidità e l'allungamento della speranza di vita delle persone disabili. Il numero dei casi d'invalidità d'origine psichica tende ad aumentare fortemente. Gli sforzi profusi in vista di un reinserimento precoce nel mondo del lavoro sono insufficienti. Inoltre, le possibilità d'integrazione di queste persone sul mercato del lavoro sono limitate. Secondo il piano finanziario della legislatura 2006 - 2008, le spese dedicate alla previdenza sociale per gli anni 2004 - 2008 prevedono una crescita del 3,1% all'anno in media. Dalle indicazioni contenute in questo piano risulta che questa considerevole crescita delle spese è dovuta essenzialmente all'AVS (4,1%) e all'AI (3,2%).

Le misure tendenti a ridurre i costi, previste nell'11^a revisione dell'AVS, sono state respinte in votazione popolare il 16 maggio 2004. Le misure di consolidamento che s'imponessero hanno dovuto essere rinviate. Ma non si tratta di rinunciarvi. L'invecchiamento della popolazione che si farà sempre più sentire sul **bilancio dell'AVS** tornerà sicuramente all'ordine del giorno dei dibattiti politici.

Le spese dell'AVS aumentano molto più fortemente delle entrate provenienti dalle imposte generali della Confederazione, ma anche più rapidamente dei rimborsi dell'IVA. Ne risulta un crescente disequilibrio. Al fine di creare maggiore trasparenza e di giungere ad un contenimento delle spese della Confederazione per l'AVS, il Consiglio federale ha dissociato l'AVS dal bilancio della Confederazione nel suo nuovo piano di legislatura. La questione della sostituzione del contributo attuale della Confederazione all'AVS mediante quote di IVA destinate (circa due per cento di imposta supplementare) è attualmente in fase di studio. Un postulato presentato nel dicembre 2003 al Consiglio Nazionale chiede che questa situazione non perturbi il freno all'indebitamento e che il livello totale delle prestazioni si situi nell'ordine di grandezza delle entrate stimate.

Nonostante gli oneri che peseranno sul bilancio dell'AVS, i sindacati persistono nell'esigerne lo sviluppo. Un'età di pensionamento flessibile a partire

dai 62 anni dovrebbe permettere secondo loro ai redditi inferiori e medi di ricevere una pensione anticipata. L'età legale di pensionamento non sarebbe superiore a 65 anni. Per finanziare questo sviluppo dal costo stimato a 1,6 miliardi di franchi, i sindacati pensano prioritariamente a prelievi salariali e a percentuali di IVA destinate nonché ad alcuni risparmi sulle prestazioni attuali (aumento dell'età di pensionamento delle donne a 65 anni e riduzione delle rendite di vedova). Inoltre, i sindacati desiderano sviluppare l'AVS a spese della previdenza professionale. I pensionati riceverebbero, prestazioni complementari incluse, un reddito minimo garantito di 3'000 franchi (4'500 franchi per le coppie).

Le ambizioni della politica sociale si sono nel frattempo estese alla Banca nazionale. Per quanto concerne l'utilizzazione delle **riserve d'oro eccedentarie**, le Camere federali non sono riuscite a mettersi d'accordo durante la procedura di eliminazione delle divergenze, di modo che i Cantoni potranno utilizzare liberamente la loro quota di due terzi. La quota della Confederazione aumenterà il margine di manovra di politica finanziaria dei poteri pubblici. La posta in gioco del dibattito concerne la destinazione dei fondi alla riduzione generale dei debiti o al disindebitamento dell'assicurazione invalidità, ciò che ha senso in politica finanziaria soltanto se si dissocia l'AI dall'AVS nell'ambito di un risanamento dell'AI dal lato delle spese. Oltre alla questione della ripartizione delle riserve d'oro eccedentarie, l'iniziativa popolare della sinistra «Utili della Banca nazionale per l'AVS» è sempre pendente. Quest'ultima propone di versare l'utile netto della Banca nazionale al fondo di compensazione dell'AVS e di riservare un miliardo di franchi all'anno per i Cantoni. Mentre il Consiglio Nazionale intende contrapporre un controprogetto all'iniziativa, il Consiglio degli Stati respinge l'iniziativa e il suo controprogetto, ciò che è giudizioso.

Le spese **dell'assicurazione invalidità (AI)** dal canto loro aumentano molto rapidamente. Se la 4^a revisione dell'AI si orientava piuttosto verso uno sviluppo che non verso un consolidamento, la 5^a revisione tende a ridurre il numero di nuove rendite e a frenare l'esplosione dei costi. La riforma ha quale principale obiettivo la riduzione di un decimo del numero delle nuove rendite e la riduzione del disavanzo dell'assicurazione. Ciò comporta di applicare rigorosamente il principio « il reinserimento premia la rendita » e di assumere a carico molto più rapidamente

di oggi le persone incapaci di lavorare per ragioni di malattia. Una proposta va nel senso dell'applicazione durante due anni al massimo di misure costose tendenti all'integrazione sociale e professionale. Durante questo periodo la persona incapace di lavorare riceverebbe un'indennità giornaliera prima di ottenere una rendita se del caso.

Queste persone non avrebbero diritto né alle prestazioni complementari, né a quelle della previdenza professionale, ciò che allevierebbe il secondo pilastro. A titolo di compensazione parziale, il tasso di contribuzione dell'AI sarebbe portato dall'1,4 all'1,5% del salario. La durata di contribuzione in vista dell'ottenimento di una rendita di invalidità ordinaria sarebbe portata da un anno attualmente a cinque anni in futuro. Infine, è previsto che soltanto i medici dell'AI siano autorizzati a valutare l'invalidità. Oltre alle misure tendenti a rafforzare l'integrazione, occorre correggere gli incitamenti negativi rispetto al lavoro sopprimendo ad esempio il supplemento di carriera per i giovani pensionati dell'AI. Alcune misure di risparmio immediatamente applicabili sono state proposte, come la soppressione delle rendite complementari in corso per i coniugi. Nel complesso, queste misure dovrebbero permettere di ridurre il disavanzo dell'AI da 1,5 miliardi di franchi attualmente a 1 miliardo circa all'anno. Nonostante queste misure previste nella 5^a revisione dell'AI, le spese continueranno a progredire

« Nonostante le misure previste nella 5^a revisione dell'AI, le spese continueranno a progredire sensibilmente. Fino al 2017 le spese aumenterebbero perfino ancora più fortemente in assenza di ogni revisione . »

sensibilmente. Per il periodo compreso tra il 2007 e il 2025, esse dovrebbero aumentare in valore reale dell'1,5% invece dell'1,7%. Fino al 2017 le spese

aumenterebbero perfino ancora più fortemente in assenza di ogni revisione. Questo fenomeno si spiega con le costose misure d'integrazione che, secondo le cifre del messaggio, si rivelerebbero finanziariamente paganti a partire solo dal 2030. Nell'insieme, queste misure per quanto riguarda le spese sono insufficienti per risanare l'AI. Per questo viene proposto ancora una volta che lo sforzo sia rivolto alla ricerca di nuove entrate. Parallelamente alla revisione, il Consiglio federale intende così aumentare l'IVA dello 0,8%, ciò che frutterebbe in media 2,4 miliardi di franchi supplementari all'anno.

L'AD, soggetta alle fasi della congiuntura, ha potuto beneficiare nel 2000 e nel 2001 di un'evoluzione congiunturale più favorevole, che ha fatto diminuire il tasso di disoccupazione. Dal 2002 l'AD è di nuovo aumentata e nel 2003 ha registrato ancora un disavanzo. Nel campo della **politica familiare**, sono sul tavolo alcuni progetti in grado di aumentare

considerevolmente i costi dello Stato sociale. L'iniziativa popolare del Sindacato "Travail Suisse" concerne l'armonizzazione degli assegni familiari a 450 franchi al mese e per ogni figlio. Oggi gli assegni familiari regolamentati su base cantonale sono in media di 180 franchi. Il Consiglio Nazionale, su proposta della sua commissione, ha contrapposto un modello più modesto all'iniziativa. Esso

prevede di concedere 200 franchi al mese ai figli sino a 15 anni compiuti e 250 franchi al mese ai giovani in formazione fino a 25 anni. In virtù del principio « un figlio, un assegno », il contributo finanziario è previsto sia per le persone che lavorano sia per quelle che non lavorano, per i salariati e per gli indipendenti. I due progetti comportano costi elevati. L'iniziativa dei sindacati raddoppierebbe le prestazioni attuali e causerebbe costi supplementari per 6,7 miliardi di franchi ai poteri pubblici. Il modello del Consiglio Nazionale si tradurrebbe in costi supplementari dell'ordine di 890 milioni di franchi all'anno, di cui 690 milioni a carico dei datori di lavoro e 200 milioni a carico delle collettività pubbliche, vale a dire per la maggior parte a carico dei Cantoni.

Vi sono segnali che vanno in direzione di uno sviluppo dello Stato sociale nelle rivendicazioni della sinistra politica, nell'ambito del PDC, nella maggior parte dei Cantoni e sul piano federale con richieste di prestazioni complementari per le famiglie con redditi modesti. Nella procedura di consultazione, i datori di lavoro ed economie svizzese, nonché l'UDC e il PRD si sono opposti a questo sviluppo. Due iniziative parlamentari chiedevano l'introduzione del modello ticinese a livello federale. Esso permetterebbe di ridurre di oltre 200 milioni di franchi le spese di aiuto sociale dei Cantoni. Esso costerebbe circa 880 milioni di franchi all'anno. Cinque ottavi sarebbero a carico della Confederazione, tre ottavi incomberebbero ai Cantoni. I Cantoni e l'Associazione dei comuni svizzeri sono favorevoli a questo modello. Gli avversari di queste prestazioni complementari reclamano soprattutto a causa della situazione finanziaria critica della Confederazione e dell'evoluzione finanziaria sfavorevole delle assicurazioni sociali. Essi propongono piuttosto sgravi fiscali mirati. Il modello che è stato meglio accolto durante la procedura di consultazione è quello che viene in aiuto alle famiglie monoparentali.

Secondo il piano finanziario 2004-2008 della Confederazione, le spese per l'aiuto ai rifugiati in Svizzera dovrebbero diminuire in ragione del calo tendenziale del numero delle nuove domande d'asilo.

Tenuto conto dei risparmi realizzati nell'ambito del Programma di sgravio 04 (PSg), le presunte risorse necessarie dal 2004 al 2008 diminuiranno in media del 2,8% all'anno.

« Sarà possibile stabilizzare durevolmente il settore sociale soltanto quando l'AVS/AI, nonché le altre voci relative alla rete di sicurezza sociale, potranno essere consolidate e quando si rinuncerà a sviluppare ulteriormente lo Stato sociale. »

I costi dell'aiuto sociale minacciano di andare alla deriva. Fra il 1990 e il 2002 le

spese hanno raggiunto circa 4,9 miliardi di franchi e sono così più che raddoppiate. L'aiuto sociale dovrebbe dunque essere rivisto. Si tratta qui soprattutto di rafforzare gli incentivi al lavoro, di realizzare una miglior integrazione delle persone e di combattere efficacemente gli abusi. Una pratica comune a tutta la Svizzera dovrebbe prevenire l'insicurezza giuridica e il turismo sociale.

Sarà possibile stabilizzare durevolmente il settore sociale soltanto quando l'AVS/AI nonché le altre voci relative alla rete di sicurezza sociale potranno essere consolidate e quando si rinuncerà a sviluppare ulteriormente lo Stato sociale. Considerati i numerosi postulati pendenti in questo settore, le uscite del settore della previdenza sociale dovrebbero continuare a progredire molto fortemente fino al 2010, in una proporzione del 4,4% all'anno in media. Con l'adozione delle linee direttive e le misure proposte nel Concetto delle spese, dovrebbe essere possibile limitare la crescita delle spese sociali al 3,2%.

Evoluzione effettiva delle spese: cartellino rosso per il 2002, cartellino verde dal 1999 al 2002

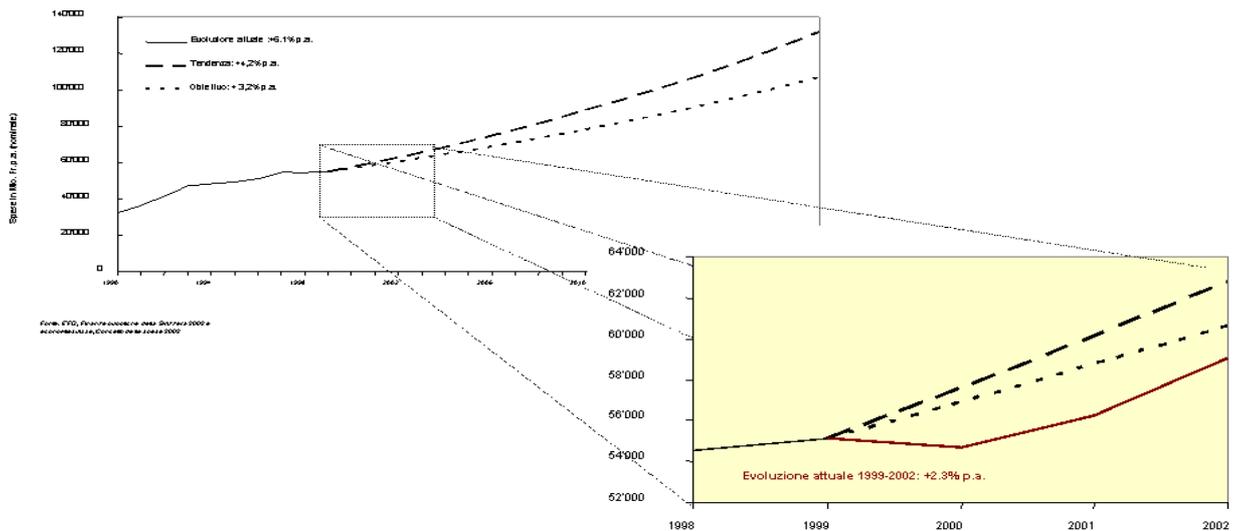
Le spese del settore della previdenza sociale sono aumentate del 5% nel 2002 per raggiungere i 59 miliardi di franchi. L'evoluzione delle spese è quindi stata superiore all'obiettivo del 3,2% nonché alla tendenza prevista del 4,4%, ciò che si traduce in un cartellino rosso. L'evoluzione per il periodo 1999-2002 è stata più favorevole, nella misura in cui le spese sociali sono aumentate in media del 2,3% all'anno. Nel periodo 1990 - 2000, le spese per la previdenza sociale sono aumentate del 5,4% all'anno in media. Per questo le assicurazioni sociali devono, in generale, restare semplici e uniformi nelle loro concezioni. Tutto ciò che richiama alla flessibilizzazione, alla differenziazione e ad elementi di individualizzazione deve dipendere dalle convenzioni collettive o da settori delle assicurazioni complementari facoltative.

Previdenza vecchiaia

Il concetto dei tre pilastri ha già mostrato la sua efficacia. Ma bisognerebbe rivedere il rapporto attuale fra i tre pilastri, ciò che comporta l'adattamento della gerarchia degli obiettivi nella Costituzione. Ciò significa che non spetterebbe più prioritariamente all'AVS coprire i bisogni vitali, bensì questo scopo dovrebbe essere garantito per mezzo delle prestazioni dei tre pilastri nonché, in caso di necessità, attraverso le prestazioni complementari. Si tratta, nel 1° pilastro (sistema di rendite di base dell'assicurazione popolare), di garantire il mantenimento delle rendite. La LPP (2° pilastro) deve rimanere in futuro una legge-quadro esente da complicazioni. Infine, occorre facilitare la previdenza individuale facoltativa del 3° pilastro (previdenza individuale complementare). Sarà così possibile rafforzare l'elemento di capitalizzazione nell'architettura dei tre pilastri, per meglio compensare la pressione esercitata sul 1° pilastro.

Nell'AVS occorre evitare per tempo la comparsa di ingiustizie flagranti tra generazioni. Con l'aiuto delle PC la copertura dei bisogni vitali deve essere garantita in maniera mirata. La parità dei sessi che passa, ad esempio, attraverso l'armonizzazione dell'età di pensionamento e l'adattamento progressivo delle rendite di vedove e di vedovi, deve essere realizzata. Per attenuare il problema demografico, occorre innanzitutto aumentare progressivamente l'età di pensionamento. Sono ancora necessarie altre misure per aumentare il tasso d'attività. Bisogna ridurre la durata degli studi in maniera generale, mettere a punto modelli che permettono di mantenere più a lungo – su una base volontaria – le persone di una certa età in attività e di meglio integrare le donne nel mondo del lavoro. In ogni caso, occorre evitare gli incitamenti a favore di pensioni anticipate finanziate dallo Stato. Per quanto concerne l'AVS, si tratta inoltre di attenuare la dinamica del rincaro. Infine, se si intende differenziare le prestazioni, ad esempio flessibilizzare l'età della pensione in un settore, individualmente o per categorie sociali, occorre agire non attraverso l'AVS, ma attraverso il 2° e il 3° pilastro nonché le PC.

Spese per la previdenza sociale 1990-2010 in mio fr.
 Controllo delle spese sulla base del Concetto delle spese
 Fonti: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2002 e
 economiesuisse, Concetto delle spese 2002



Assicurazione invalidità

Il principio « il reinserimento premia la rendita » deve essere maggiormente messo in pratica. Il Consiglio federale intende risanare l'AI con la 5ª revisione e un finanziamento supplementare di 0,8 punti di IVA. Sfortunatamente, il concetto di risanamento è lungi dall'essere convincente. Così, l'assicurazione invalidità sarebbe finanziata in ragione del 90% da un aumento delle entrate mentre le misure relative alle spese contribuiranno al risanamento di 3 miliardi di franchi in ragione del 10% soltanto. L'obiettivo della 5ª revisione dell'AI è di contenere l'esplosione dei costi e di adottare un dispositivo di finanziamento dell'AI durevole. Occorre completare le proposte del Consiglio federale mediante misure più efficaci dal lato delle spese. Misure complementari a favore dell'integrazione, in particolare, devono avere lo scopo di ridurre più rapidamente la tensione dal lato delle spese, in altre parole il pagamento delle rendite. Di conseguenza, occorre migliorare la funzione di intermediario degli uffici AI e contrarre l'estensione crescente della nozione d'invalidità al fine di evitare gli abusi e gli incitamenti negativi. Inoltre, bisognerebbe frenare la dinamica del rincaro nel processo di adattamento delle rendite. Sarebbe pure opportuno esaminare l'idea di limitare nel tempo le prestazioni AI. Parallelamente alla garanzia del finanziamento annuale dell'AI, si tratta di separare l'assicurazione invalidità dall'AVS e dal bilancio federale – ciò sfocerebbe nella creazione di responsabilità chiare e avrebbe il vantaggio di alleviare le finanze dell'AVS di un grosso peso.

Assicurazione disoccupazione

L'AD dovrebbe essere autonoma nel suo finanziamento sull'arco di un ciclo congiunturale al fine di evitare che la Confederazione e i Cantoni non debbano assumere a carico i suoi deficit in maniera durevole. Il percepimento di indennità di disoccupazione non deve dissuadere una persona dal riprendere un'attività lucrativa. Occorre concedere maggiore importanza all'aspetto di reinserimento dell'AD. Per questo bisogna, da una parte, promuovere la qualifica e il perfezionamento professionale e, dall'altra parte, limitare in maniera appropriata il livello delle prestazioni e il livello di salario sottoposto a contribuzione nonché ridurre la durata di percepimento delle indennità.

Aiuto sociale (previdenza sociale)

L'aiuto sociale deve essere rafforzato nell'insieme del sistema di previdenza sociale poiché, rispetto agli altri sistemi di sostegno, esso risponde molto bene ai prin-

cipi di base della copertura individuale dei bisogni e della sussidiarietà. In effetti, esso garantisce l'utilizzazione mirata delle risorse. Le differenze che derivano dal nostro federalismo permettono l'adattamento al costo della vita nelle varie regioni. Inoltre, l'aiuto sociale non deve soltanto coprire i bisogni vitali, bensì promuovere l'integrazione nella società e nella vita attiva. Se si vuole evitare che i beneficiari di

« Per attenuare il problema demografico, occorre innanzitutto aumentare progressivamente l'età di pensionamento. Altre misure sono ancora necessarie per aumentare il tasso d'attività. »

questo aiuto cadano nella dipendenza a lungo termine, occorre adottare sistemi d'incitamento mirati che si basano su contratti indi-

viduali e sulla formazione continua.

Aiuto ai rifugiati in Svizzera

Concedere l'asilo alle persone perseguitate è una tradizione svizzera. Questo principio non è rimesso in discussione. Ma occorre prevenire gli abusi facendo in modo che la validità di una domanda d'asilo sia la più reale possibile. La procedura d'asilo deve dunque essere molto rapida e il rinvio dei richiedenti l'asilo respinti deve essere effettivo. Bisogna prevedere l'adozione di migliori strutture d'incitamento affinché i richiedenti l'asilo siano più cooperativi. Sul piano delle istituzioni, è possibile ottimizzare in permanenza la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

Promozione alla costruzione di abitazioni

Bisogna riuscire a ridurre i sussidi della Confederazione, nel senso di un'applicazione rigida del principio di sussidiarietà. Gli interventi diretti dello Stato sul mercato dell'alloggio si dimostrano inefficaci e amministrativamente complicati. L'obiettivo costituzionale secondo il quale le persone in cerca di un'abitazione per loro stesse e per la loro famiglia devono poter trovare un oggetto appropriato a condizioni accettabili è meglio raggiunto attraverso un aiuto personale corrispondente ai bisogni reali. Le istituzioni esistenti dell'aiuto comunale e cantonale – l'aiuto sociale in particolare – sono sufficienti per raggiungere questo scopo.

Concetto delle spese: quali proposte per consolidare le assicurazioni sociali ?

Le cinque misure principali :

- Spese supplementari possono essere ammesse soltanto per finanziare l'invecchiamento della popolazione, ma senza dare luogo ad aumenti d'imposta. Occorre pure adattare le prestazioni. Una moratoria a qualsiasi espansione delle prestazioni s'impone.
- Considerato il sensibile allungamento della speranza di vita, il Concetto delle spese prevede, per far fronte ad una parte dei costi supplementari legati all'evoluzione demografica, di aumentare progressivamente l'età di pensionamento a 68/68 anni entro il 2018. Altre misure devono aumentare il tasso d'attività (anticipare l'età scolastica dei bambini, aumentare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, ad esempio attraverso riforme dell'imposizione della famiglia).
- Adattamento delle rendite AVS e AI : rivedere l'indice misto (tener conto del rincaro, ma non dell'evoluzione dei salari).
- Separazione dell'AVS/AI dal bilancio federale per aumentare la trasparenza. Limitare pure la dinamica di crescita del contributo della Confederazione all'AVS.
- Le prestazioni sociali devono essere basate maggiormente sui bisogni reali. Ciò si traduce in oneri supplementari nel sistema delle prestazioni complementari . Questo sistema deve essere definitivamente iscritto nella Costituzione in quanto parte del sistema dei tre pilastri.

Commento

L'aumento delle spese sociali ha ripreso il ritmo degli anni novanta, dopo una breve pausa nel 2002. Le spese delle due principali assicurazioni sociali, l'AVS e l'AI, minacciano di aumentare paurosamente. Il numero crescente dei beneficiari di rendite, le esigenze estese nei confronti dell'AI nonché l'estensione delle prestazioni hanno l'effetto di aggravare le spese.

La priorità va ora alla 5ª revisione dell'AI che tende a contenere i disavanzi annuali di questa assicurazione sociale calcolati in miliardi di franchi. Ciò andrebbe in particolare a favore dell'AVS, il cui fondo di compensazione deve attualmente assumere i disavanzi dell'AI. Per quan-

to concerne l'aumento dell'IVA a favore dell'AI, occorre concludere le possibilità di risanamento prima di prevedere un aumento delle entrate. La destinazione all'AI da parte della Confederazione delle riserve d'oro eccedentarie potrebbe costituire una soluzione alternativa per il problema dell'indebitamento dell'AI. Tuttavia ciò ha senso, dal punto di vista della politica finanziaria, soltanto se la 5ª revisione dell'AI corregge esplicitamente le prestazioni al fine di ottenere un bilancio equilibrato e se viene creato un fondo AI, separato dal fondo AVS.

Una revisione dell'AVS tendente a ridurre le sue prestazioni non deve farsi aspettare troppo a lungo. Inoltre, il forte aumento delle persone che sollecitano un aiuto sociale richiede l'adozione di misure che possano rovesciare la tendenza. Occorre creare nuovi incentivi all'integrazione.

L'idea che un consolidamento dell'AVS/AI è indispensabile deve prevalere in seno alla popolazione. Ciò necessita di un lavoro d'informazione intenso. Non si tratta di rimettere in discussione le conquiste della previdenza sociale, bensì di mantenere le assicurazioni sociali in un contesto finanziariamente affidabile nell'interesse delle future generazioni.

I sindacati e le loro esigenze sfocerebbero in un forte aumento delle spese e vanno dunque nella direzione sbagliata per quanto concerne la politica sociale. Richieste nel campo degli assegni familiari e prestazioni complementari, che si tradurrebbero in costi supplementari valutati in miliardi di franchi, sono attualmente all'ordine del giorno.

Le nuove aspettative nei confronti delle assicurazioni sociali sono né più né meno degli assegni in bianco sul futuro. Non stupisce quindi che la Banca Nazionale si ritrovi al centro della bufera delle esigenze relative alla

« Le spese delle due principali assicurazioni sociali, l'AVS e l'AI minacciano di aumentare paurosamente. »

politica sociale. Il saccheggio della Banca Nazionale previsto dal Consiglio Nazionale non può risolvere durevolmente i problemi

dell'AVS. L'unione fra il provento della Banca Nazionale e la principale opera sociale, sensibile sul piano politico, è contestabile anche dal punto di vista della politica monetaria. Il ruolo della Banca Nazionale non è quello di ottenere un beneficio massimo, ma di garantire la stabilità monetaria.

L'« obiettivo » del Concetto delle spese ammette anch'esso spese sociali in rialzo. Nessuno pensa in effetti a smantellare lo Stato sociale, bensì piuttosto a consolidarlo. Spese supplementari devono tutt'al più essere previste per finanziare l'evoluzione demografica. L'economia svizzera considera del resto che non bisogna finanziarle attraverso aumenti d'imposta; bisogna al contrario procedere ad un adattamento delle prestazioni delle assicurazioni sociali. Il Concetto delle spese mostra quali misure concrete possono essere prese per contenere la deriva delle spese in questo campo. Dal momento che il settore sociale è quello che assorbe di gran lunga la fetta più grande del bilancio dello Stato, è essenziale apportarvi le necessarie correzioni per risanare le finanze pubbliche.

Oggetti in sospeso nel campo della previdenza sociale con conseguenze sulla politica finanziaria

AVS	<p>Iniziativa popolare : Ip. « Utili della Banca nazionale per l'AVS » : Versamento degli utili netti della BNS al fondo AVS, ad eccezione di 1 miliardo di franchi destinati ai Cantoni.</p> <p>Consiglio federale : Preparazione della 12^a revisione dell'AVS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obiettivo: garantire l'AVS fino al 2020 - Esaminare altri modelli (ad esempio allungamento della vita attiva, introduzione di criteri quali il reddito e il tipo di lavoro) <p>Iniziative parlamentari :</p> <p><i>Prestazioni</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - AVS. Revisione 11a (04.484) - Sostenere le famiglie con una riduzione dei contributi AVS (04.3334) <p><i>Flessibilizzazione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Flessibilizzazione dell'età di pensionamento (04.3623) <p><i>Finanze/dissociazione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategia globale della Confederazione per garantire il futuro dell'AVS (04.3798) - Ad ogni settore delle assicurazioni sociali la propria organizzazione (04.3165) - Garantire la perennità della previdenza vecchiaia (03.3411) - Rafforzare il peso del primo e del secondo pilastro (03.3301) <p><i>Entrate</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanziamento dell'AVS. Istituire una tassa sulle SMS (04.3173) - Contributo vecchiaia per i redditi finanziari (03.3272) <p>Sindacati (conferenza stampa del 5 luglio 2004) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduzione di una 13^a rendita AVS: al centro della 12^a revisione dell'AVS - Rendita AVS a 62 anni: introduzione di una rendita su misura socialmente accettabile a partire dai 62 anni e riorganizzazione del 1° e 2° pilastro.
AI	<p>Progetto del Consiglio federale : 5^a revisione dell'AI e finanziamento complementare</p> <p><i>Priorità :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Attenuare la crescita di nuove rendite - Correggere gli incitamenti negativi - Misure di risparmio (ad esempio soppressione delle rendite complementari) - Aumento delle entrate (aumentare il tasso di contribuzione all'AI di 0,1 punti) - Aumento dell'IVA di 0,8 punti o del tasso di contribuzione di 0,7 punti <p>Iniziative parlamentari :</p> <p><i>Finanziamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Assenze dovute allo stato di salute e mantenimento dei posti di lavoro (05.3078) - Finanziamento supplementare dell'AI (04.3605) - Destinazione da parte della Confederazione dell'oro della Banca nazionale per risanare l'AI (04.490) <p><i>Prestazioni</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ridefinire l'invalidità (04.3590) - Mettere maggiormente a profitto la capacità di lavoro residua (04.3589) - Allungare la durata minima di contribuzione (04.3587) - Indicizzazione della rendita AI sul potere d'acquisto del paese dove essa è percepita (03.3410) - Progetto pilota « Bilancio assistenza » (03.3232)
AD	<p>Iniziative parlamentari :</p> <ul style="list-style-type: none"> - LADI. Conciliare famiglia e professione (04.3789 e 04.1160) - Abbassamento del tasso di disoccupazione di riferimento (03.3499) - Riduzione della pressione sull'AD (04.3308)
Politica familiare	<p>Iniziative popolari : Ip. « Più giusti assegni per i figli » : votazione al più presto fine 2005 Assegno di 450 franchi per figlio. Costo: 10,7 miliardi di franchi (Confederazione 2,9 mia fr.)</p> <p>Iniziative parlamentari :</p> <p><i>Imposizione delle famiglie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposizione delle famiglie: Piano di parità fra coppie sposate e coppie che vivono in concubinato e sgravi fiscali per le famiglie (04.3380) - Progetto separato per l'imposizione delle coppie e delle famiglie (04.3263) <p><i>Prestazioni per le famiglie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestazioni complementari per le famiglie. Modello ticinese (00.437) <p><i>La promozione della famiglia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ufficio federale dell'infanzia, della gioventù e della famiglia (03.3599)