



Controllo delle spese: previdenza sociale

Le spese sociali scavalcano gli altri gruppi di compiti

15 dicembre 2006

Numero 23-1

dossier politica

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Swiss Business Federation

Via Bossi 6
Casella postale 5563, CH-6901 Lugano
Telefono +41 91 922 8212
Telefax +41 91 923 8168
www.economiesuisse.ch

Crescita ininterrotta delle spese sociali

L'essenziale in breve

Le spese dei poteri pubblici dedicate alla previdenza sociale hanno nuovamente registrato un sensibile aumento dopo il 2000. Con una crescita annuale del 4,5% tra il 2000 e il 2004, la progressione delle spese ha ripreso un andamento inquietante. Questa evoluzione si spiega con l'aumento folgorante dei costi dell'assicurazione disoccupazione, dell'assicurazione invalidità e delle prestazioni complementari. In nessun altro paese europeo le spese sociali sono progredite così fortemente come negli anni novanta in Svizzera. Il nostro paese ha raggiunto un tasso di spese sociali del 29,3% superiore alla media europea.

La posizione di economiesuisse

L'evoluzione delle spese pubbliche per gruppi di compiti minaccia di paralizzare il nostro futuro margine di manovra in politica economica. Dal 1990 infatti, le spese nel settore sociale superano di gran lunga quelle degli altri settori del budget delle collettività. Sul totale delle spese, la quota del sociale è progredita di sei punti, al 37% circa. La previdenza sociale assorbe ormai con il settore della salute, che registra pure una forte crescita, la metà delle spese pubbliche totali. Tutti gli altri settori di compiti beneficiano soltanto di una parte ridotta del budget totale rispetto al 1990.

Soltanto l'introduzione di riforme strutturali potrà risolvere questa incresciosa situazione. Anche in caso di statu quo, le spese per la sicurezza sociale continueranno ad aumentare più fortemente della media delle spese, a causa dell'evoluzione demografica. Occorrerà procedere ad alcuni adattamenti se si intende garantire la copertura dei bisogni fondamentali in materia di assicurazioni sociali. La crescita delle spese dovrebbe essere in armonia con l'evoluzione demografica, economica e sociale. Un vero risanamento dell'Al, nonché una strategia a lungo termine tendente a garantire il finanziamento dell'AVS, costituiscono degli obiettivi prioritari.

Questo numero di „dossier politica“ fa parte di un monitoraggio del controllo delle spese pubbliche ai tre livelli dello Stato federale. Esso si basa sul “Concetto delle spese” pubblicato da economiesuisse nel 2002. 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 36,7% nel 2004, il settore della previdenza sociale è di gran lunga la voce di spesa più importante delle collettività pubbliche. Nel 1990 la Svizzera dedicava il 30,7% delle proprie spese alla previdenza sociale. Dopo che la situazione congiunturale favorevole riportò la crescita delle spese del settore al di sotto della tendenza a lungo termine nel 2000 e nel 2001, le spese per la previ-

denza sociale sono nuovamente cresciute di circa il 5% all'anno, ossia all'incirca l'equivalente della crescita annuale media dal 1990. Il Concetto delle spese proponeva un obiettivo annuale del 3,2% per le spese sociali, contro l'1,8% per l'insieme delle spese della Confederazione, dei Cantoni e delle assicurazioni sociali. Ne deriva sempre una crescita reale delle spese nel settore sociale. In mancanza di correttivi, bisogna temere in questo settore una tendenza alla progressione annuale del 4,4%.

I principali pilastri: AVS e Al

Il sistema svizzero della sicurezza sociale corrisponde alla struttura federalista del paese. Esso è stato concepito da organismi responsabili privati, di utilità pubblica, da par-

ter sociali, da istituzioni ecclesiastiche od organizzazioni sovvenzionate, semi-statali. Il presente dossier tiene conto solo delle spese per la previdenza sociale che influenzano la quota-parte dello Stato. Esse comprendono le spese delle collettività pubbliche (Confederazione, Cantoni e Comuni) e delle istituzioni delle assicurazioni di diritto pubblico (vedi grafico a pagina 7). 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 dunque prese in considerazione ora. Oggi la SUVA non entra più nella quota-parte dello Stato. Nel presente dossier queste assicurazioni sono prese in considerazione al fine di garantire la comparabilità con il Concetto delle spese.

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

- Le misure destinate a diminuire i premi nell'assicurazione malattia obbligatoria (3,3 miliardi di franchi nel 2004), che la statistica ufficiale situa al capitolo della previdenza sociale, non figurano qui; esse sono trattate nel dossier dedicato alla salute.
- Le entrate destinate alle istituzioni sociali, in particolare la percentuale di IVA destinata all'AVS non figurano, conformemente alla statistica ufficiale, nel capitolo del-

le finanze e imposte, ma sono integrate nella previdenza sociale.

AVS e assicurazione invalidità

Con 30,4 miliardi di franchi, l'AVS ha rappresentato nel 2004 il principale volume di spesa (vedi grafico seguente). Le rendite AVS sono finanziate secondo il principio della ripartizione. Circa tre quarti delle spese annuali consentite per le prestazioni dell'AVS sono finanziate da prelievi sui salari. La Confederazione assume ampiamente il rimanente quarto. Nel 2004 le spese dedicate all'assicurazione vecchiaia hanno raggiunto i 5,1 miliardi di franchi, facendo di questa voce la più costosa della Confederazione. Quest'ultima finanzia il proprio contributo con le entrate provenienti dalle imposte sul tabacco e l'alcool, dall'IVA e dalla tassa sulle case da gioco, nonché dalle sue risorse generali. Tuttavia, le spese totali del sistema della previdenza vecchiaia superano di molto quelle dell'AVS, che

costituiscono solo il primo pilastro.

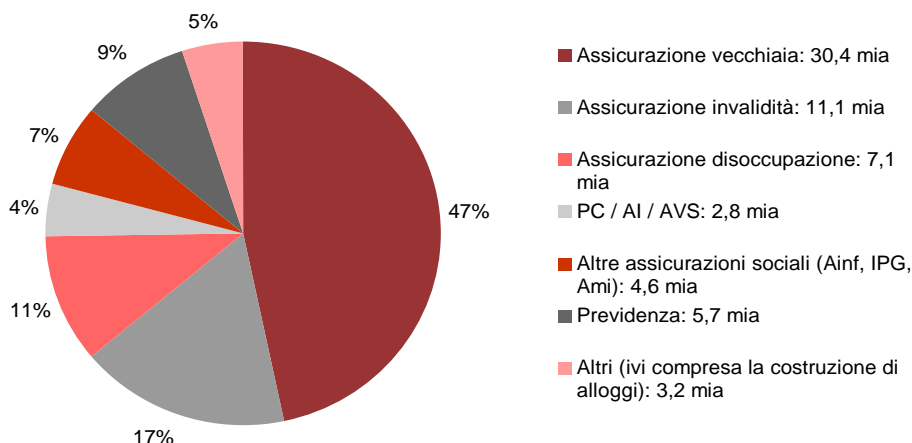
Le spese per l'assicurazione invalidità (AI), con un importo di 11,1 miliardi di franchi, costitui-

scono la seconda voce di spesa che influenza la quota-parte dello Stato. Esse comprendono oltre alle rendite individuali di invalidità, alcune misure di reinserimento o prestazioni collettive (ad esempio contributi per la costruzione e l'amministrazione di case per anziani, di laboratori o istituti di formazione). Con la nuova perequazione finan-

Con una quota del 37%, il settore della previdenza sociale è di gran lunga la voce di spesa più importante delle collettività pubbliche.

Spese per la previdenza sociale

Ripartizione per funzione (2004, in miliardi di franchi)



Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2004; UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2005

ziaria, le prestazioni collettive in futuro non saranno più integrate all'AI; esse saranno finanziate dai Cantoni. Le prestazioni individuali dell'AI saranno per contro finanziate dalla sola Confederazione. In totale, questa modifica sarà senza incidenza sul budget.

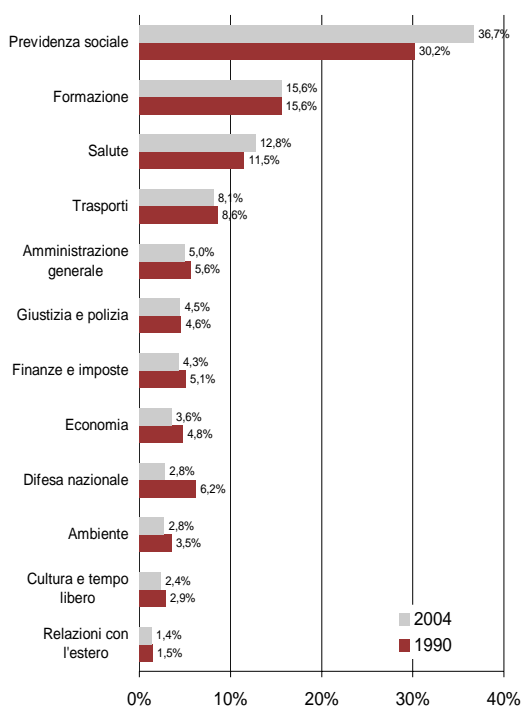
Le prestazioni complementari (PC) dell'AVS/AI (2,8 miliardi di franchi) sono prestazioni versate in caso di necessità. I beneficiari sono persone le cui prestazioni assicurative, gli altri redditi e la sostanza non bastano a coprire il minimo vitale.

Assicurazione disoccupazione

L'assicurazione disoccupazione (AD), finanziata per principio dai prelievi salariali, ha provocato nel 2004 spese per 7,1 miliardi di franchi e ha fatto registrare un netto disavanzo di 2,3 miliardi di franchi. Per garantire la solvibilità dell'AD, la Confederazione e i Cantoni le versano in parti uguali dei prestiti con interessi. Questi prestiti sono rimborsati in seguito sulla base delle eccedenze del conto dell'AD. In circostanze eccezionali, la Confederazione concede un contributo a fondo perso fino a un massimo del 5% delle spese dell'AD.

Quote dei gruppi di compiti sulle spese nel 1990 e nel 2004

Quote in % del totale



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera

Altre assicurazioni sociali

Le altre assicurazioni sociali rappresentano 4,7 miliardi di franchi. Fra queste, l'assicurazione infortuni (AInf) è finanziata esclusivamente dai prelievi sui salari. Le prestazioni della SUVA, che non entrano più nella quota-parte dello Stato dal 2001, raggiungono i 3,9 miliardi di franchi, mentre le spese delle istituzioni private assicurative in relazione con l'AInf obbligatoria non sono più contabilizzate nella quota-parte dello Stato. Il regime degli assegni per perdita di guadagno (IPG), pure finanziato attraverso prelievi sui salari, rappresentava finora un volume di spesa di 550 miliardi di franchi, destinato a coprire la perdita di reddito durante il servizio militare o il servizio civile. Infine, l'assicurazione militare (Ami), finanziata esclusivamente dalla Confederazione, costa 243 milioni di franchi.

Previdenza e altro

A proposito delle altre spese della previdenza sociale, occorre ancora menzionare quelle dell'aiuto sociale (5,7 miliardi di franchi), che rivestono 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'aiuto sociale (ad esclusione dell'aiuto ai rifugiati), dell'importo di 4,7 miliardi di franchi, sono assunti in parti quasi uguali dai Cantoni e dai Comuni.

La voce „diversi“ (2,6 miliardi di franchi) concerne soprattutto le spese delle case per persone anziane, praticamente a carico dei soli Comuni. Quanto ai costi per la promozione dell'alloggio (0,4 miliardi di franchi), 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

Le spese per la previdenza sociale sono praticamente raddoppiate dopo il 1990. Con il 5,1% la loro crescita annuale ha superato di parecchio quella di tutti gli altri gruppi di compiti (vedi grafico a lato). Indipendentemente dall'aumento generale delle prestazioni, la situazione congiunturale ha svolto un ruolo in questa evoluzione. Questo aspetto ha soprattutto interessato l'assicurazione disoccupazione, le cui spese, di 0,5 miliardi di franchi nel 1990, hanno raggiunto il record di 8 miliardi di franchi nel 1997. Dopo un rapido miglioramento, anche se solo temporaneo negli anni 2000-2002, esse sono continuate a crescere per raggiungere i 7,1 miliardi di franchi fino al 2004. Nell'AVS, l'effetto dell'invecchiamento comincia a farsi sentire e il numero dei beneficiari di rendite progre-

disce rapidamente. Anche il numero delle persone attive aumenta, di modo che progrediscono pure le entrate. Gli effetti dell'evoluzione demografica sono stati più evidenti nell'assicurazione invalidità, considerato come le persone nate negli anni a forte tasso di natalità appartengano alla categoria d'età nella quale la probabilità d'invalidità è elevata. Ma vi è un fattore ancora più importante: la probabilità maggiore di ottenere una rendita è sensibilmente aumentata, passando dal 1990 dal 3% della popolazione attiva al 5,4% nel 2006. Questa evoluzione ha quale causa l'enorme aumento dei casi d'invalidità psichica. Nonostante un leggero miglioramento nella concessione di nuove rendite negli scorsi anni, la crescita delle spese è rimasta superiore alla media nell'AI, con tassi di crescita dell'ordine del 5-6% all'anno. Per quanto concerne le prestazioni sociali, si costatano due tendenze opposte: da una parte la diminuzione delle spese nel settore dei rifugiati dopo il 2000 e dall'altra parte un'impennata delle spese dei Cantoni e dei Comuni dedicate all'aiuto sociale (+10%).

Tendenza

L'evoluzione a medio e a lungo termine è sempre posta sotto il segno di una crescita delle spese superiore alla media: con l'invecchiamento della popolazione, le prestazioni sociali aumenteranno enormemente dopo il 2010 se ci si baserà ancora sulle attuali modalità di prestazioni. Ciò

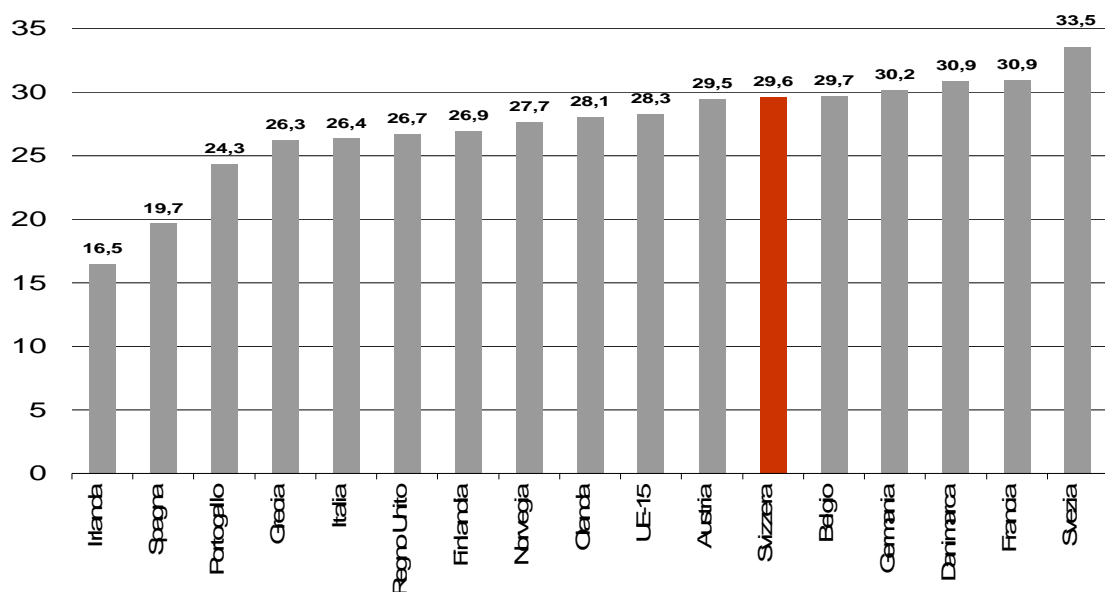
concerne in particolare l'AVS, ma anche le prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI, il numero dei beneficiari di prestazioni complementari essendo fortemente aumentato. Nell'AI, la quota delle persone che, oltre ad una rendita AI, ricevono anche delle prestazioni complementari, è particolarmente elevata: essa è vicina al 30% (AVS 12%). L'introduzione dell'assicurazione maternità e il miglioramento delle prestazioni per le persone che servono nell'esercito contribuiranno pure all'aumento delle spese. Permangono ancora alcune incertezze sull'evoluzione delle spese nell'assicurazione disoccupazione, molto dipendenti dalla congiuntura, e sulle prestazioni di aiuto sociale, nonché quelle dell'invalidità, settore nel quale gli effetti delle misure previste dalla 5a revisione dell'AI non possono essere valutate con precisione.

– Evoluzione nell'AVS

L'aumento del numero delle persone attive ha permesso di finanziare la leggera progressione del numero di pensionati AVS, di modo che il conto sfocia per la maggior parte delle volte in risultati positivi. Ma nei prossimi anni l'invecchiamento della popolazione aumenterà rapidamente, con il risultato di un deterioramento del conto AVS. Da una parte, il numero dei pensionati aumenterà molto più in fretta. Dall'altra parte, il numero dei contribuenti è pressoché invariato. Secondo gli scenari più recenti dell'Ufficio federale della statistica sull'evoluzione

Evoluzione delle spese sociali nel confronto internazionale

Spese sociali in % del PIL



Fonte: UFAS 2006

della popolazione svizzera tra il 2005 e il 2050, la quota di coloro che hanno più di 65 anni passerà dal 14,6% nel 1990 al 18,9% nel 2015 e a un quarto a partire dal 2030. Parallelamente, la popolazione attiva ristagna e, a partire dal 2015 (attivi svizzeri) o dal 2020 (immigrazione compresa), essa diminuirà.

Nella sua statistica delle assicurazioni sociali 2006, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali evoca già la necessità di adottare misure a medio termine. Sulla base del numero attuale di pensionati e degli aumenti delle rendite derivanti dall'indice misto, le spese dell'AVS aumenteranno del 2,5% all'anno in valore reale sino al 2016, di modo che il conto dell'AVS presenterà dei disavanzi crescenti a partire dal 2011.

Il Consiglio federale si è dunque impegnato in un secondo progetto di 11a revisione dell'AVS. Esso ha elaborato delle proposte concrete. Ma le misure proposte non basteranno a ristabilire la salute delle finanze dell'AVS a lungo termine. Per questo è già prevista una 12a revisione dell'AVS allo scopo di consolidare la previdenza vecchiaia a lungo termine. I progetti dell'11a revisione sono pronti per il dibattito parlamentare e saranno probabilmente discussi durante la sessione primaverile 2007. Le proposte sono state oggetto di due messaggi: il primo messaggio, che concerne le misure che si riferiscono alle prestazioni e agli adattamenti della tecnica d'applicazione, prevede di allineare l'età di pensionamento delle donne e degli uomini a 65 anni, allargando le possibilità di pensionamento anticipato – con riduzione attuariale della rendita – per i due sessi. Inoltre, la soppressione della franchigia per i

pensionati attivi si tradurrebbe in un apporto di entrate supplementari.

Queste misure alleggerirebbero il conto dell'AVS di 675 milioni di franchi all'anno. E' inoltre previsto di modificare il ritmo d'adattamento delle rendite a titolo di misura urgente. Se il livello del fondo dell'AVS scende al di sotto del 70% delle spese di un anno, le rendite saranno adattate soltanto quando il rincaro cumulato avrà raggiunto più del 4%.

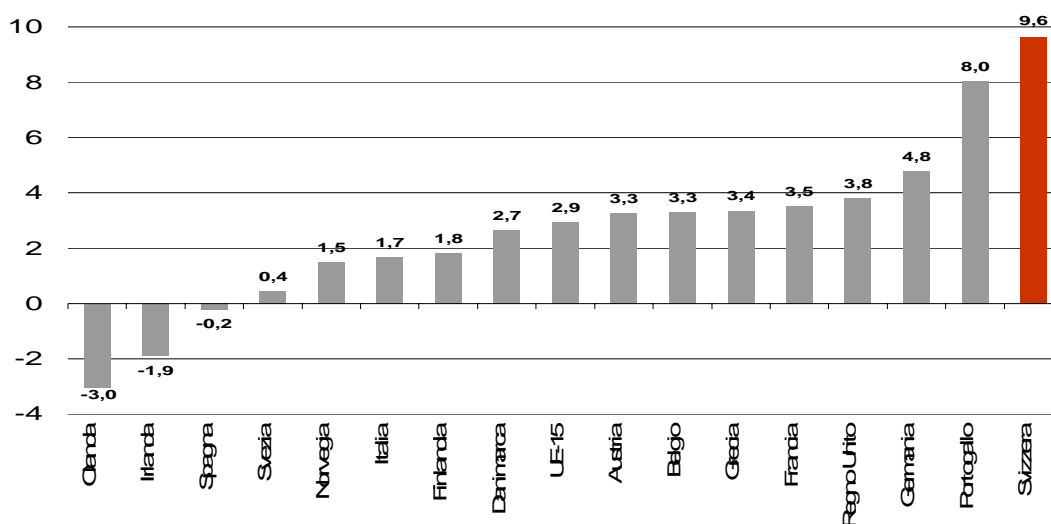
Se il livello del fondo dovesse scendere al di sotto del 45%, gli adattamenti delle rendite sarebbero sospesi fin tanto che il fondo raggiunge di nuovo almeno il livello del 45%.

Il secondo messaggio parziale è per contro posto sotto il segno dello sviluppo delle prestazioni. Esso propone di introdurre una prestazione di rendita anticipata per certi gruppi di persone. Il messaggio stima i costi supplementari e le diminuzioni di entrate a un totale di 381 milioni di franchi all'anno. Così, l'effetto di consolidamento dei due progetti per l'AVS, l'AI e le PC si riduce ad un importo modesto di 294 milioni di franchi all'anno.

I partiti di sinistra rifiutano ancora di riconoscere che la previdenza vecchiaia dovrà affrontare delle sfide finanziarie. Essi continuano, con i sindacati, a pretendere nuove prestazioni, senza preoccuparsi del futuro dell'AVS. L'iniziativa popolare "per un'età di pensionamento flessibile" lanciata dall'Unione sindacale svizzera, è riuscita nell'aprile 2006. Essa intende introdurre un pensionamento su misura per tutti a partire dai 62 anni. I costi supplementari salirebbero a 720 milioni di franchi nell'ipotesi in

Evoluzione delle spese sociali nel confronto internazionale

Variazione in punti percentuali (1990-2003)



Fonte: UFAS 2006

cui l'età di pensionamento delle donne fosse portata nel contempo a 65 anni, o a 1150 milioni di franchi se l'età di pensionamento delle donne rimanesse fissa a 64 anni. Per finanziare questi costi occorrerebbe, ancora una volta, aumentare i contributi, dallo 0,3 allo 0,4%.

La capacità di assumere il finanziamento a lungo termine della prevedibile eccedenza delle spese della nostra principale assicurazione sociale dipenderà in maniera decisiva dalla volontà politica.

Lo scenario di base dei bisogni di finanziamento per l'AVS sino al 2040 pone in evidenza una netta tendenza che non potrebbe essere modificata: per mantenere lo statu quo, i bisogni finanziari necessari fino al 2040 rappresenterebbero da 5 a 10 punti supplementari di IVA secondo l'ipotesi della crescita¹. Anche una crescita superiore non permetterebbe di risolvere i problemi finanziari dell'AVS².

Per questo motivo una sola misura non basterà per colmare la mancanza di finanziamenti.

– Assicurazione invalidità

Nell'assicurazione invalidità il numero di nuove rendite è regredito del 30% dopo il record registrato nel 2003, ma il numero di rendite totale rimane molto elevato e registrerà un nuovo aumento, nonostante la 5a revisione dell'AI, prima di diminuire lentamente a partire dal 2015 circa. Le spese continueranno ad aumentare maggiormente dei salari reali. Esse aumenteranno perfino maggiormente fino al 2012 a causa delle misure di intervento che saranno adottate per lottare contro la moltiplicazione dei casi d'invalidità. Nel complesso, le spese dell'assicurazione invalidità si aggraveranno più lentamente rispetto agli anni novanta, ma registreranno comunque una crescita reale fino al 2025 in modo da raggiungere un importo del 15% più elevato rispetto ad oggi (senza revisione, l'aumento sarebbe vicino al 25%). Bisogna sperare che nessun referendum contro la 5a revisione dell'AI abbia successo e che essa possa essere introdotta nel 2007, al fine di correggere l'evoluzione. La portata effettiva della 5a revisione dell'AI sulle finanze è incerta. Le ragioni della calma attuale nella concessione di nuove rendite non sono del tutto chiaramente identificate. Soltanto la pratica ci dirà se il concetto di un reinserimento rafforzato funziona. Nel complesso, l'effetto della 5a revisione dell'AI è insufficiente per risa-

nare l'assicurazione invalidità sul piano strutturale, secondo gli scenari del Consiglio federale. Sarà necessaria una 6a revisione dell'AI per riportare le spese al livello delle entrate.

– Altre assicurazioni sociali

L'assicurazione disoccupazione (AD) che dipende dalla congiuntura, è di nuovo deficitaria dal 2003. Tuttavia, la situazione congiunturale favorevole e la rapida diminuzione del tasso di disoccupazione dovrebbero migliorare il bilancio nei prossimi anni. Il Consiglio federale sta attualmente rivedendo il sistema di finanziamento dell'AD. Esso prevede sia dei risparmi sia un aumento dei contributi. I lavori si fondano sull'ipotesi di uno zoccolo duro relativo al tasso di disoccupazione a lungo termine più elevato che in passato, ipotesi discutibile.

Nel settore della politica familiare, alcuni progetti che potrebbero aumentare considerevolmente i costi dello Stato sociale sono sul tavolo. Inoltre, il popolo ha appena deciso di aumentare gli assegni familiari. Questo progetto provocherà dei costi supplementari principalmente per i datori di lavoro, ma anche per i poteri pubblici. Si sta inoltre studiando un'iniziativa parlamentare tendente a combattere, attraverso le PC, la povertà presso le famiglie con bambini. I costi supplementari saliranno a 900 milioni di franchi circa, di cui 600 milioni a carico della Confederazione.

Le spiegazioni relative alle varie assicurazioni sociali mostrano che la tendenza ad un aumento delle spese prosegue. Nel confronto internazionale, la Svizzera spende oggi di più per la previdenza sociale rispetto alla media dei paesi europei. La quota-parte delle spese sociali della Svizzera è passata dal 19,7% nel 1990 al 29,3% nel 2004 – un aumento ineguagliato in Europa (vedi grafico a pagina 5).

Se, negli anni novanta, soprattutto l'assicurazione invalidità e l'assicurazione disoccupazione erano responsabili della crescita superiore alla media delle spese, d'ora in poi lo saranno l'AVS, a causa dell'evoluzione demografica, l'AI e l'assicurazione maternità recentemente instaurata come pure altri postulati espressi a nome della politica familiare. Non è possibile garantire durevolmente le finanze pubbliche senza far partecipare la voce di spesa più importante, la previdenza sociale, agli sforzi di stabilizzazione delle spese. In questo senso, è indispensabile bloccare l'estensione delle prestazioni e adattarle progressivamente alla realtà demografica. Tenuto conto dei costi supplementari considerevoli, dovuti all'evoluzione demografica, che l'AVS dovrà assumere a partire dal 2010 e delle rivendicazioni supplementari, le spese continueranno a seguire la tendenza annunciata nel Concetto delle spese, ossia una progressione del 4,4% all'anno almeno. L'adozione di linee direttive e delle misure proposte nel Concetto delle

¹ Commissione per le questioni congiunturali, rapporto annuale 2005 „Conseguenze economiche di una popolazione che invecchia“.

² Per riuscire a coprire i bisogni finanziari del 2040, occorrerebbe che il tasso di crescita annuale medio raggiunga il 5% circa (Commissione per le questioni congiunturali, rapporto annuale 2005).

spese permetterebbe di riportare la progressione delle spese sociali al 3,2%, ciò che rappresenterebbe ancora una crescita in termini reali.

Evoluzione effettiva delle spese: cartellino rosso dal 2000, cartellino giallo per il periodo 1999-2004

Le spese del settore della previdenza sociale sono aumentate del 4,5% dal 2000 per raggiungere i 65 miliardi di franchi (vedi grafico seguente). La crescita delle spese è dunque stata leggermente superiore alla tendenza prevista dal Concetto delle spese. Grazie unicamente all'evoluzione favorevole registrata nel 2000, questo gruppo di compiti riceve un cartellino giallo per il periodo 1999-2004. Tra il 1990 e il 2004 le spese per la previdenza sociale sono aumentate del 5,1% in media all'anno.

Le spese supplementari del periodo 2000-2004 si spiegano essenzialmente con un aumento delle spese nell'assicurazione disoccupazione (+17,6% all'anno), nell'assicurazione invalidità (+6,2% all'anno) e nelle prestazioni complementari (+5,6%). Per quanto concerne l'AI, l'esplosione del numero delle rendite ha provocato un rialzo delle spese. Il numero di beneficiari di rendite AI è cresciuto del 20% durante questo periodo. Ne deriva un aumento dal 1990 di oltre l'80%. Sebbene la dinamica corrispondente alla concessione delle rendite si sia nettamente calmata dopo il 2004, la moltiplicazione incontrollata delle rendite AI negli anni novanta peserà in modo

massiccio sul conto AI ancora per parecchio tempo. Considerato come circa il 30% dei beneficiari di rendite AI percepiscono pure delle prestazioni complementari, le spese per questi ultimi (PC all'AVS e all'AI) sono fortemente aumentate, del 5,6% a 2,8 miliardi di franchi. Nell'assicurazione disoccupazione (AD) la situazione sfavorevole del mercato dell'impiego si è fatta sentire durante il periodo dal 2002 al 2004, portando le spese al rialzo da 3,4 miliardi nel 2001 a 7,1 miliardi di franchi nel 2004.

S'impongono riforme affinché lo Stato sociale possa essere sostenuto a lungo termine

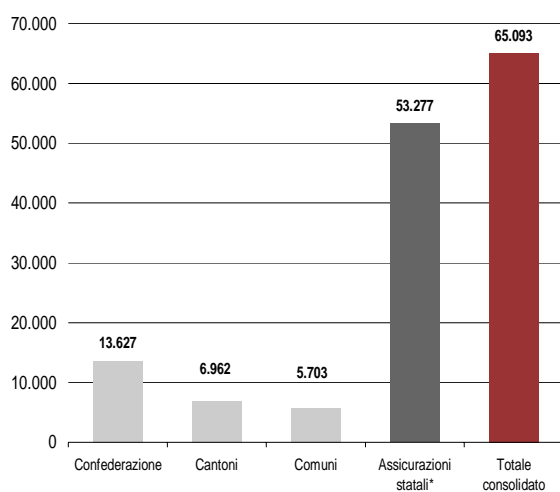
Garantire le assicurazioni sociali è una delle maggiori sfide dei prossimi anni. A meno di riuscire a frenare la crescita delle spese sociali, non sarà possibile garantire a lungo termine le finanze pubbliche. Sebbene la realtà demografica sia nota da un certo tempo, la necessità di adottare misure per giungere a finanze sostenibili nelle assicurazioni sociali non si è ancora imposta in politica. La sinistra continua sostenere uno sviluppo delle prestazioni e si basa per questo su vecchie cifre dell'AVS, più positive. L'invecchiamento della popolazione modifica rapidamente la situazione anche nell'AVS. Per garantire il finanziamento delle prestazioni di base bisognerebbe aumentare le imposte e i prelievi sociali, ciò che, a lungo termine, comprometterebbe la crescita e la prosperità e, di conseguenza, le conquiste della sicurezza sociale stessa.

Il concetto delle spese di economie svizzese aveva proposto linee direttive per intraprendere delle riforme nel campo sociale. Esse sono sempre valide:

- Non si tratta di prevedere una nuova estensione delle prestazioni nel campo sociale. Pure le assicurazioni sociali devono contribuire a realizzare dei risparmi per compensare i costi supplementari legati all'evoluzione demografica. Inoltre, non si potranno introdurre nuove prestazioni se non a condizione che siano finanziate da corrispondenti risparmi.
- A questo scopo è indispensabile considerare la previdenza sociale nella sua globalità e utilizzare il più efficacemente possibile le risorse finanziarie disponibili.
- Le misure adottate dallo Stato non devono ostacolare la responsabilità individuale, lo spirito d'iniziativa, la previdenza e l'aiuto privati. Le assicurazioni sociali sono particolarmente colpite dalle conseguenze dei rischi soggettivi. Esse devono prevenirli. I diritti derivanti dalle assicurazioni sociali non devono in nessun caso dissuadere le persone a svolgere un'attività lucrativa. Nel contempo, lo Stato deve evitare di sovvenzionare i pensionamenti anticipati.
- Gli strumenti che possiedono una componente legata al bisogno devono essere considerati come degli ele-

Spese per la previdenza sociale

Ripartizione per livelli statali (2004, in Mio. Fr.)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2004; UFAS, Statistica delle assicurazioni sociali 2005

* senza deduzione delle doppie imputazioni con le collettività pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni)

menti importanti della sicurezza sociale. Le PC in particolare dovranno definitivamente completare il sistema dei tre pilastri, conformemente alla Costituzione. Il principio della sussidiarietà deve essere rispettato il più strettamente possibile nell'attribuzione delle competenze ai vari livelli dello Stato. Occorre evitare di creare degli incitamenti a trasferire dei costi da un livello dello Stato all'altro.

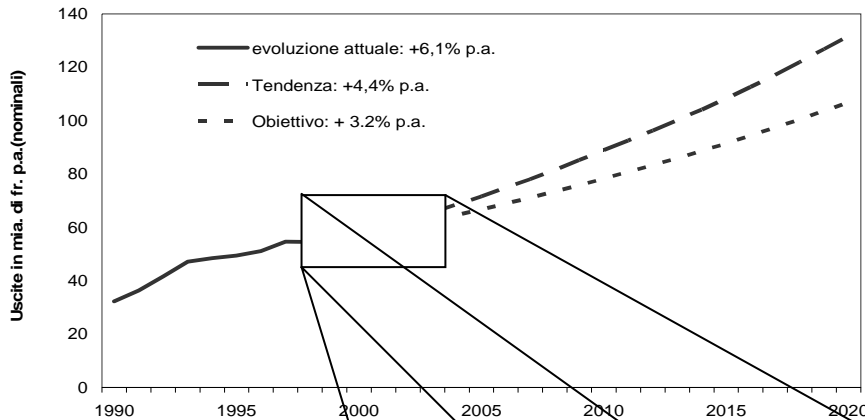
- Occorre inoltre garantire e migliorare il coordinamento delle prestazioni sociali a livello internazionale. Per questo motivo le assicurazioni sociali devono, in generale, restare semplici e uniformi nella loro concezione.
- Flessibilizzazione, differenziazione ed elementi d'individualizzazione devono dipendere da convenzioni collettive o dal settore delle assicurazioni complementari facoltative.

Previdenza vecchiaia

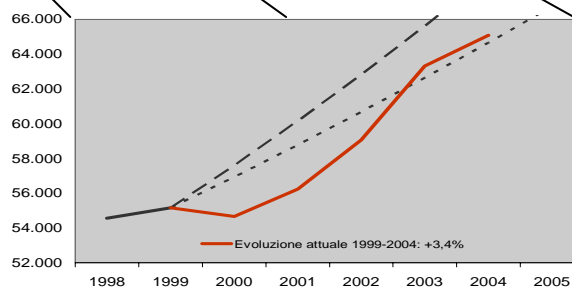
Il concetto dei tre pilastri si è rivelato efficace. Ma il rapporto attuale fra i tre pilastri dovrebbe essere retto da un adattamento del mandato costituzionale verso una gerarchia degli obiettivi. Ciò significa che non spetterebbe più prioritariamente all'AVS coprire i bisogni vitali, ma che questo scopo dovrebbe essere garantito mediante prestazioni dei tre pilastri nonché, in caso di necessità, attraverso le PC. Si tratta nel 1° pilastro (sistema di rendite di base dell'assicurazione popolare), di assicurare il mantenimento delle rendite. La LPP (2° pilastro) deve restare 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, si tratta di evitare che non avvengano ingiustizie flagranti tra le generazioni. Attraverso l'aiuto delle PC deve essere garantita in maniera mirata la copertura dei bisogni vitali.

Spese della previdenza sociale 1990-2010, in miliardi di franchi

Controllo delle spese sulla base del Concetto delle spese



Fonti: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2004 e economieuisse, Concetto delle spese 2002



L'11a revisione dell'AVS costituirà una tappa importante. Dal punto di vista politico, si tratta di guardare a più lungo termine al fine di poter finanziare i costi supplementari provocati dall'invecchiamento della popolazione. La parità di trattamento degli uomini e delle donne va nella buona direzione. Occorre inoltre sostenere misure che incitano le persone a lavorare più a lungo. Nonostante tutto, s'imporrà una 12a revisione dell'AVS. La prestazione di prepensionamento proposta nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS è contraria alle linee direttive del Concetto delle spese e annulla gli eventuali risparmi. Invece di privilegiare alcune categorie di persone, occorre prevedere modelli individuali più flessibili per settore. Le promesse relative a nuove prestazioni minacciano al contrario di caricare troppo la barca dell'AVS.

Assicurazione invalidità

La 5a revisione dell'AI riconferisce l'importanza del principio „il reinserimento premia la rendita“. Siccome il progetto di revisione non basterà a risanare l'AI sul piano strutturale, sarà ben presto necessaria una 6a revisione dell'AI. E sarà possibile decidere eventuali misure di finanziamento complementari soltanto quando la 5a revisione dell'AI sarà entrata in vigore. Un vero risanamento dell'assicurazione invalidità deve inoltre prevedere una dissociazione rispetto all'AVS e al budget della Confederazione. Per contro, occorre respingere il concetto di risanamento del Consiglio federale che preconizza di eliminare i problemi che l'AI ha conosciuto negli anni 90, aumentando le entrate (aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali e aumento dell'aliquota di contribuzione di 0,1 punti percentuali). Le misure di risanamento dei debiti accumulati potranno essere prese soltanto una volta che il conto AI attuale sarà stato risanato tramite una riduzione delle prestazioni. Occorre respingere in ogni caso un nuovo aumento del costo della manodopera con un eventuale aumento dell'aliquota di contribuzione.

Assicurazione disoccupazione

L'AD dovrebbe essere autonoma nel suo finanziamento in un ciclo congiunturale al fine di evitare che la Confederazione e i Cantoni debbano sempre assumere a proprio carico i relativi disavanzi. La riscossione di indennità di disoccupazione non deve dissuadere una persona a riprendere un'attività lucrativa. Occorre concedere maggiore importanza all'aspetto di reinserimento dell'AD.

Assistenza

L'assistenza deve essere rafforzata nell'insieme del sistema di previdenza sociale poiché, rispetto agli altri sistemi di sostegno, essa risponde molto bene ai principi di base

Concetto delle spese: come consolidare le assicurazioni sociali?

Le cinque misure principali

- **Impedire un'espansione delle prestazioni:** il catalogo delle prestazioni non deve più essere esteso. Nuove prestazioni potranno essere previste soltanto a condizione che siano finanziate da relativi risparmi.
- **Aumento dell'età di riferimento per la pensione:** il Concetto delle spese prevede, per far fronte a una parte dei costi supplementari legati all'evoluzione demografica, di aumentare progressivamente l'età della pensione a 68 anni per gli uomini e per le donne entro il 2018. Modelli di pensionamento flessibile con rendite calcolate in modo corretto sul piano attuariale danno un margine di manovra agli individui che può essere messo a profitto, tenuto conto dell'allungamento della speranza di vita e dello sviluppo del 2° pilastro.
- **Aumentare il tasso d'attività:** altre misure devono contribuire ad aumentare il tasso d'attività (evitare la moltiplicazione dei casi d'invalidità, aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ad esempio attraverso riforme dell'imposizione della famiglia, iniziare prima con la scolarità dei bambini).
- **Adattamento della rendita AVS e AI:** rivedere l'indice misto (tener conto del rincaro, ma non dell'evoluzione dei salari).
- **Dissociazione:** separare l'AVS/AI dal budget federale per aumentare la trasparenza. Controllare così la dinamica di crescita del contributo della Confederazione all'AVS.

della copertura individuale dei bisogni e della sussidiarietà. Essa garantisce l'utilizzazione mirata delle risorse. Le differenze che si verificano nel nostro federalismo permettono l'adattamento al costo nelle varie regioni. L'assistenza deve non soltanto coprire i bisogni vitali, ma anche promuovere l'integrazione nella società e nella vita attiva. Se si vuole evitare che i beneficiari di questo aiuto non cadano nella dipendenza a lungo termine, bisogna creare dei sistemi mirati d'incitamento che si basano su contratti individuali 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

l'attrattività di una domanda d'asilo in quanto tale sia minima. Pertanto, la procedura d'asilo deve svolgersi rapidamente e il rinvio dei rifugiati respinti deve essere effettivo.

Promuovere la costruzione di alloggi

Bisogna tendere a una riduzione dei sussidi della Confederazione, nel senso di una rigida applicazione del principio di sussidiarietà. Gli interventi diretti dello Stato sul mercato dell'alloggio si rivelano inefficaci e amministrativamente complicati. L'obiettivo costituzionale secondo il quale le persone in cerca di un alloggio per loro stessi e la loro famiglia devono poter trovare un alloggio appropriato a condizioni accettabili è meglio raggiunto mediante un aiuto personale corrispondente ai bisogni reali. Le istituzioni esistenti dell'assistenza comunale e cantonale sono sufficienti per raggiungere questo scopo.

Commento

L'aumento delle spese nel settore della previdenza sociale è nuovamente in una fase espansiva, dopo una pausa temporanea, e supera nettamente quello degli altri gruppi di compiti. Per quanto concerne l'assicurazione invalidità, sembrerebbe che l'aumento del numero di nuove rendite abbia potuto essere contenuto. Tuttavia, le spese continuano a crescere ad un ritmo superiore alla media e l'AI rimarrà ancora per parecchio tempo soggetta alla politica negligente degli anni novanta. Oggi, il numero delle rendite AI è circa due volte più elevato che nel 1985 e comincerà a diminuire soltanto tra qualche anno. Di conseguenza, sarà necessaria una 6a revisione dell'AI che diminuirà le spese per ristabilire l'equilibrio tra le entrate e le uscite.

Una situazione finanziaria grave simile a quella dell'AI minaccia l'AVS se gli ambienti politici non reagiscono di fronte alle prospettive finanziarie a lungo termine. La tendenza demografica è chiara: la partenza al pensionamento della generazione del baby-boom (1945-1965) accelererà l'aumento del numero dei pensionati AVS. Parallelamente, il numero di persone attive ristagna, di modo che il numero di lavoratori che devono assumere il finanziamento delle rendite AVS diminuisce. Per quanto concerne la copertura di questa notevole mancanza di finanziamento, si tratta di preservare l'equilibrio tra i beneficiari di prestazioni e i contribuenti. I futuri pensionati devono prepararsi ad un rapido aumento dell'età di pensionamento. Tenuto conto del ristagno della popolazione, i lavoratori anziani saranno maggiormente richiesti in futuro – ad eccezione di qualche settore.

In seno alla popolazione deve prevalere l'idea che un consolidamento dell'AI e anche dell'AVS è inevitabile. Ciò comporta un lavoro di sensibilizzazione intenso. Non si tratta di procedere a netti tagli nelle prestazioni sociali, ma di garantire le prestazioni di base. Occorre mantenere

i contributi salariali in un ambito accettabile, in particolare nell'interesse delle future generazioni.

I sindacati, che continuano a perseguire l'obiettivo di una diminuzione dell'età di pensionamento senza preoccuparsi delle future conseguenze finanziarie per l'AVS e le generazioni future, vanno nella direzione sbagliata. Altri paesi europei, come la Germania, rinunciano alle pensioni anticipate e aumentano l'età di pensionamento. Rivendicazioni nel settore degli assegni familiari e delle prestazioni complementari, che si tradurrebbero in costi supplementari calcolati in miliardi, sono all'ordine del giorno.

Una situazione finanziaria grave simile a quella dell'AI minaccia l'AVS se gli ambienti politici non reagiscono di fronte alle prospettive finanziarie a lungo termine.

Queste nuove richieste nei confronti delle assicurazioni sociali sono né più né meno degli assegni in bianco sul futuro.

L'evoluzione definita come obiettivo nel Concetto delle spese verte pure su un aumento delle spese sociali. Non bisogna sviluppare lo Stato sociale, ma consolidarlo. Non devono essere intraprese spese supplementari se non per finanziare l'evoluzione demografica. Ma questo finanziamento non deve dare luogo ad aumenti d'imposta. Occorre per questo procedere ad adattamenti delle prestazioni delle assicurazioni sociali. Il Concetto delle spese mostra quali misure concrete si possono intraprendere per contenere la deriva delle spese in questo settore. Dal momento che il settore sociale è quello che assorbe i mezzi più importanti del budget statale, è essenziale operare delle correzioni per risanare le finanze pubbliche.