

05.053

**Messaggio
concernente il finanziamento aggiuntivo dell'AI**

del 22 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sull'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) a favore dell'AI.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

22 giugno 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La situazione finanziaria dell'assicurazione per l'invalidità (AI) si è costantemente deteriorata nel corso degli ultimi anni. Nel 2004, l'indebitamento dell'AI ha raggiunto i 6 miliardi di franchi. Per questo motivo, il Consiglio federale propone, nell'ambito della 5ª revisione dell'AI, provvedimenti mirati di sgravio e di risparmio. Ciononostante, questi provvedimenti da soli non sono sufficienti per risanare l'AI. Non sarebbe tuttavia né politicamente possibile né socialmente sopportabile introdurre altri provvedimenti di sgravio e di risparmio. Vista questa situazione, il Consiglio federale reputa indispensabile trovare fonti di finanziamento supplementari per l'AI. Nell'autunno 2004, ha quindi posto in consultazione, parallelamente alla 5ª revisione dell'AI, un avamprogetto sul finanziamento aggiuntivo dell'AI. In questo ambito, il Consiglio federale ha proposto due varianti: l'aumento dell'IVA o l'aumento dei contributi salariali. Sulla base dei risultati della procedura di consultazione, nel presente messaggio il Consiglio federale propone l'aumento lineare dell'IVA di 0,8 punti, senza quota per la Confederazione, la cui entrata in vigore è prevista un anno dopo quella della 5ª revisione dell'AI, ossia verosimilmente il 1° gennaio 2008.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Contesto

La situazione finanziaria dell'assicurazione per l'invalidità (AI) si è costantemente deteriorata nel corso degli ultimi anni. Nel 2004, questa assicurazione sociale ha registrato un deficit di oltre 1,5 miliardi di franchi e l'indebitamento dell'AI ha raggiunto i 6 miliardi di franchi. Se non si adottano provvedimenti, all'inizio del nuovo decennio il Fondo di compensazione dell'AVS/AI scivolerà nelle cifre rosse, poiché gran parte del suo patrimonio sarà costituito da crediti nei confronti dell'AI (cfr. n. 1.2.1). Vista questa evoluzione e in seguito alla bocciatura da parte del popolo e dei Cantoni dell'aumento dell'IVA a favore dell'AVS e dell'AI il 16 maggio 2004, è imperativo proporre nuove misure di finanziamento dell'AI.

1.1.1 Attuale situazione finanziaria dell'AI

1.1.1.1 Evoluzione finanziaria dell'AI

Per valutare la situazione finanziaria dell'AI sono illustrati il conto di quest'ultima e i fattori di crescita degli ultimi sette esercizi.

La seguente tabella mostra le entrate e le uscite, nonché lo stato del conto capitale dell'AI a fine anno per il periodo 1996–2004:

Entrate e uscite dell'AI e stato del conto capitale 1996–2004

Importi in milioni di franchi	ai prezzi correnti		
	1996	2000	2004
Totale entrate	6 886	7 897	9 511
Contributi degli assicurati e dei datori di lavoro	3 148	3 437	3 826
Contributi dei poteri pubblici	3 657	4 359	5 548
– Confederazione (37,5 % delle spese)	2 742	3 269	4 161
– Cantoni (12,5 % delle spese)	914	1 090	1 387
Regresso	82	102	137
Totale uscite	7 313	8 718	11 096
Prestazioni in denaro	4 462	5 451	7 075
– Rendite	4 008	5 004	6 386
Misure individuali	1 181	1 319	1 550
Misure collettive	1 367	1 623	1 961
Spese d'esecuzione e d'amministrazione	229	234	409
Interessi del capitale	74	90	101
Risultato d'esercizio	–427	–820	–1 586
Conto capitale ¹	–1 575	–2 306	–6 036

Si constata che il disavanzo annuo cresce costantemente: nel 1996 si aggirava attorno al 6 per cento delle entrate totali, nel 2004 era già al 17 per cento delle stesse. Espresso in percentuale dei contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, nel periodo considerato il disavanzo è passato dal 14 al 41 per cento.

La tabella qui appresso mostra le variazioni medie annue delle singole voci del conto annuale e della rendita minima per diversi periodi:

¹ Il 1° gennaio 1998 sono stati trasferiti 2,2 miliardi e il 1° febbraio 2003 1,5 miliardi di franchi dalle IPG all'AI.

**Media dei tassi di crescita annui delle entrate e delle uscite dell'AI
nonché della rendita minima (in %)**

	1996–2000	2000–2004	1996–2004
Totale entrate	3,5	4,8	4,1
Contributi degli assicurati e dei datori di lavoro	2,2	2,7	2,5
Contributi dei poteri pubblici	4,5	6,2	5,4
– Confederazione (37,5 % delle spese)	4,5	6,2	5,4
– Cantoni (12,5 % delle spese)	4,5	6,2	5,4
Retrocesso	5,6	7,6	6,6
Totale uscite	4,5	6,2	5,4
Prestazioni in denaro	5,1	6,7	5,9
– Rendite	5,7	6,3	6,0
Misure individuali	2,8	4,1	3,5
Misure collettive	4,4	4,8	4,6
Spese d'esecuzione e d'amministrazione	0,5	15,0	7,5
Rendita minima	0,9	1,2	1,1

Questi valori mostrano una dinamica nettamente diversa tra l'evoluzione delle entrate e delle uscite: mentre tra il 1996 e il 2004 i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro sono aumentati in media del 2,5 per cento all'anno, le uscite hanno registrato un aumento annuo del 5,4 per cento e le rendite del 6,0 per cento. L'incremento delle uscite supera del 2,9 per cento quello dei contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, mentre quello delle rendite del 3,5 per cento. In questo ambito l'adeguamento delle rendite svolge un ruolo poco significativo poiché nello stesso lasso di tempo la rendita minima è aumentata solo dell'1,1 per cento all'anno. Visto che il contributo dell'ente pubblico è legato alle uscite, questa voce segue la dinamica delle spese. In tal modo la crescita annua delle uscite supera quella delle entrate totali di 1,3 punti percentuali.

Si osserva inoltre che le uscite, in particolare le rendite, a partire dal 2000 sono aumentate in modo ancora più marcato.

**1.1.1.2 Trasferimento all'AI di risorse del Fondo
di compensazione dell'ordinamento delle IPG**

Vista la situazione finanziaria dell'AI, nel messaggio relativo alla 4ª revisione dell'AI, prima parte², il nostro Collegio aveva già presentato due provvedimenti, attuabili rapidamente, intesi ad aumentare i mezzi finanziari dell'AI, ossia il trasferimento temporaneo di contributi delle IPG (1% dello stipendio) all'AI e il trasferimento di capitale dal Fondo di compensazione delle IPG all'AI.

² Messaggio del 25 giugno 1997 concernente la quarta revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, prima parte, FF 1997 IV 141.

Contro il parere del nostro Collegio, le Camere federali hanno respinto il trasferimento di contributi (Boll. uff. 1997 S 1024), mentre hanno approvato il secondo provvedimento. Il 1° gennaio 1998, è stato quindi effettuato un trasferimento di 2,2 miliardi di franchi dal Fondo di compensazione dell'ordinamento delle IPG sul conto dell'AI del Fondo di compensazione dell'AVS (RU 1998 685). Questo trasferimento di capitale ha permesso di saldare i debiti accumulati dall'AI fino alla fine del 1997. Ciononostante, i debiti ammontavano nuovamente a 690 milioni di franchi alla fine del 1998 e a 1,5 miliardi di franchi alla fine del 1999.

In seguito al crescente peggioramento della situazione finanziaria dell'AI, nel messaggio sull'11ª revisione dell'AVS³ abbiamo proposto un secondo trasferimento di capitale per un importo pari a 1,5 miliardi di franchi, approvato dalle Camere federali il 4 ottobre 2002 e attuato il 1° febbraio 2003 (RU 2003 256).

Ma l'obiettivo di un finanziamento equilibrato dell'AI a medio e a lungo termine non è stato raggiunto. Nonostante che i trasferimenti abbiano permesso di ammortizzare in parte i debiti dell'AI e quindi di alleviare il peso degli interessi, l'importo dei debiti alla fine del 2004 ammontava a circa 6 miliardi di franchi.

1.1.1.3 Provvedimenti della 4ª revisione dell'AI per contribuire al suo consolidamento finanziario

La 4ª revisione dell'AI⁴ è stata adottata dalle Camere federali il 21 marzo 2003 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Il consolidamento finanziario dell'AI era uno degli obiettivi perseguiti da questa revisione. I provvedimenti intesi a ridurre le spese comprendevano segnatamente la soppressione delle rendite complete, la soppressione delle rendite per casi di rigore, l'estensione del diritto alle prestazioni complementari (PC) per i beneficiari di quarti di rendita, nonché provvedimenti intesi a controllare meglio i costi (pianificazione del fabbisogno di istituzioni per invalidi, basi legali per il finanziamento di analisi scientifiche). La 4ª revisione dell'AI ha inoltre effettuato un adeguamento mirato delle prestazioni introducendo un'indennità uniforme per assistenza, rielaborando un nuovo sistema di indennità giornaliera su modello di quello dell'assicurazione infortuni (LAINF; RS 832.20). Ha rafforzato nel contempo la sorveglianza da parte della Confederazione con l'istituzione di servizi medici regionali e sottoponendo la gestione degli uffici AI a un controllo annuale al posto di controlli periodici. Nonostante che i provvedimenti relativi all'adeguamento mirato delle prestazioni e al rafforzamento della sorveglianza abbiano generato spese supplementari, la 4ª revisione dell'AI ha permesso di realizzare a lungo termine, senza effetti transitori, risparmi pari a 227 milioni di franchi all'anno.

³ Messaggio del 2 febbraio 2000 sull'11ª revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, FF **2000** 1651, n. 3.2.4.

⁴ Messaggio del 21 febbraio 2001 concernente la 4ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, FF **2001** 2851.

1.1.1.4 Monitoring

Nel marzo 2003, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha introdotto un monitoring per le nuove rendite AI che permette di seguire l'evoluzione delle assegnazioni di rendite per trimestre e per ufficio AI cantonale e di intervenire nei casi in cui lo scarto rispetto all'obiettivo prefissato è rilevante. Grazie al monitoring è stato possibile constatare che la percentuale di domande di rendite iniziali respinte è passata dal 23 per cento (2002) al 28 per cento (2003). Il numero ponderato⁵ delle rendite AI tra la popolazione residente tra i 18 e i 62/64⁶ anni è passato dal 4,7 per cento (gennaio 2003) al 4,8 per cento (gennaio 2004), tuttavia rispetto agli anni precedenti la crescita è meno forte.

1.1.1.5 Programma di sgravio 2003

Nell'ambito del programma di sgravio 2003⁷, sono stati adottati provvedimenti nel settore delle prestazioni collettive dell'AI per meglio coordinare l'utilizzazione dei mezzi finanziari e frenare la crescita delle spese. Il 2 luglio 2003, abbiamo quindi adottato una modifica dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI; RS 831.201) che limita la crescita media annua delle spese per i sussidi alle istituzioni di aiuto agli invalidi al 4,3 per cento (2003–2006). Questa modifica è entrata in vigore il 1° agosto 2003 (RU 2003 2181). Sono previsti risparmi pari a 109 milioni di franchi nel 2005 (41 milioni per la Confederazione, 54 milioni per l'AI, 14 milioni per i Cantoni) e a 218 milioni nel 2006 (81 milioni per la Confederazione, 109 milioni per l'AI, 28 milioni per i Cantoni). Tuttavia, a causa del sistema di conteggio a posteriori, le misure di sgravio delle finanze dell'AI, della Confederazione e dei Cantoni esprimeranno veramente i loro effetti solo a partire dal 2006.

1.1.1.6 Aumento dell'IVA respinto il 16 maggio 2004

Nell'ambito del messaggio relativo alla 11^a revisione dell'AVS⁸, abbiamo chiesto di aumentare di un punto percentuale le aliquote dell'IVA a favore dell'AI affinché i nuovi introiti permettessero, da un lato, di coprire le eccedenze prevedibili delle spese e, dall'altro, di colmare i deficit degli anni precedenti. Il dibattito parlamentare relativo al decreto sul finanziamento dell'AVS/AI era incentrato essenzialmente sul diritto della Confederazione di beneficiare di una parte del prodotto supplementare dell'IVA e sull'importo dell'aumento. Dopo la conferenza di conciliazione, le Camere federali hanno approvato un aumento lineare di 0,8 punti percentuali dell'IVA a favore dell'AI a partire dal 2005, mantenendo la quota della Confedera-

⁵ Il numero totale delle rendite versate è convertito in rendite intere in funzione del grado d'invalidità determinante le diverse rendite. Questo calcolo permette di valutare direttamente l'impatto finanziario del numero di rendite AI.

⁶ Popolazione secondo il censimento federale 2000 dell'Ufficio federale di statistica.

⁷ Messaggio del 2 luglio 2003 relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione, FF **2003** 4857.

⁸ Messaggio del 2 febbraio 2000 sull'11^a revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, FF **2000** 1651.

zione al 15 per cento. Questo provvedimento sarebbe stato sufficiente per finanziare le spese correnti, ma non avrebbe permesso di ridurre il debito dell'AI.

Il fatto che il 16 maggio 2004 il popolo e i Cantoni abbiano respinto l'aumento dell'IVA a favore dell'AVS e dell'AI porta a un notevole squilibrio del conto dell'AI. Dal 2005 mancheranno infatti all'AI in media circa 2,1 miliardi di franchi all'anno sino al 2025; questa carenza si ripercuoterà proporzionalmente sul suo debito nei confronti del Fondo di compensazione dell'AVS, anche con l'entrata in vigore della 5ª revisione dell'AI.

1.1.2 Programma del Consiglio federale in materia di sicurezza sociale

Nel rapporto del 25 febbraio 2004⁹, abbiamo presentato gli obiettivi della legislatura 2003–2007. In materia di sicurezza sociale e di salute pubblica si tratterà, secondo l'obiettivo 5, di consolidare le assicurazioni sociali per il futuro. Per quanto concerne l'AI, questo comporta una 5ª revisione la cui entrata in vigore è prevista per il 2007. Il presente messaggio sarà trattato parallelamente dal Parlamento. L'entrata in vigore dell'aumento dell'IVA è prevista un anno dopo quella della 5ª revisione dell'AI, ossia verosimilmente il 1º gennaio 2008.

1.1.2.1 5ª revisione dell'AI

1.1.2.1.1 Linee generali

Il persistente aumento del numero di beneficiari di rendite AI, comporta, da una parte, difficoltà sociali. In effetti, numerose persone sempre più giovani si ritrovano escluse dalla vita attiva. D'altra parte, questo aumento del numero di rendite di invalidità causa un grave deterioramento della situazione finanziaria dell'AI poiché da molto tempo l'aumento delle spese non è accompagnato da un aumento parallelo delle entrate. Per controbilanciare questa evoluzione e consolidare l'AI, occorrono nuovi provvedimenti. La 5ª revisione dell'AI si prefigge quindi di limitare le spese riducendo il numero di nuove rendite, di eliminare gli incitamenti negativi al reinserimento e di introdurre provvedimenti di risparmio. Per frenare la moltiplicazione del numero di rendite si prevede d'introdurre un sistema di rilevamento e d'intervento tempestivi, di attuare provvedimenti supplementari di reinserimento per preparare all'integrazione professionale e di estendere i provvedimenti d'integrazione professionale. Questi strumenti avranno lo scopo di accompagnare tempestivamente le persone interessate e di permettere loro di conservare il loro impiego al fine di evitare, nella misura del possibile, di dovere accordare una rendita. Anche l'obbligo di collaborare dell'assicurato sarà rafforzato. Inoltre, la definizione d'invalidità sarà più restrittiva per quanto concerne la concessione di rendite. Questo provvedimento dovrebbe permettere di ridurre del 20 per cento il numero di nuove rendite (base 2003). Per quanto concerne le entrate, l'aliquota di contribuzione salariale a favore dell'AI passerà da 1,4 a 1,5 per cento come compensazione parziale dello sgravio nella previdenza professionale risultante dai risparmi realizzati grazie alla prevista diminuzione del numero di nuove rendite (cfr. n. 1.2.4). La 5ª

⁹ Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007, FF 2004 969.

revisione dell'AI prevede infine misure di risparmio (soppressione del supplemento di carriera, finanziamento da parte dell'assicurazione malattie dei provvedimenti sanitari di integrazione professionale, eccetto quelli legati a un'infermità congenita che continueranno a essere finanziati dall'AI, soppressione delle rendite complete in corso), nonché provvedimenti intesi a correggere gli incentivi finanziari a ottenere o mantenere una rendita (ad es. adeguamento del sistema di indennità giornaliera dell'AI, prevenzione del rischio di riduzione del reddito in caso di aumento dell'attività lucrativa). La 5ª revisione dell'AI prevede pure di ridurre temporaneamente il contributo della Confederazione all'assicurazione dal 37,5 al 36,9 per cento delle uscite dell'AI.

1.1.2.1.2 Conseguenze finanziarie

I provvedimenti proposti con la 5ª revisione dell'AI sgraveranno le finanze dell'AI di 596 milioni di franchi, in media all'anno sino al 2025, tenendo conto del fatto che una diminuzione delle spese è riassorbita a metà dalla riduzione del finanziamento dei poteri pubblici (cfr. 1.2.2):

Riduzione delle uscite (media annuale sino al 2025)	Importi in milioni di franchi (prezzi 2005)
Rilevamento e intervento tempestivi	220
Provvedimenti di reinserimento	94
Durata di contributo minimo di 3 anni	1
Modifica delle indennità giornaliera	28
Soppressione del supplemento di carriera	102
Trasferimento dei provvedimenti sanitari (art. 12 LAI) all'assicurazione malattie	63
Soppressione delle rendite complete in corso	116
Riduzioni totali = risparmi	624
Modifica delle entrate (media annuale sino al 2025)	
Aumento dell'aliquota di contribuzione di 0,1 %	303
Riduzione del contributo della Confederazione a 36,9 % fino al 2012 ¹⁰	-19
Riduzione del contributo dei poteri pubblici (50 % di 624)	-312
Modifiche totali delle entrate	-28
Miglioramento medio del conto d'esercizio dell'AI	596

La tabella dell'allegato 1 mostra l'evoluzione delle finanze dell'AI secondo la 5ª revisione. Sino al 2010 i risparmi medi ammontano a 134 milioni. Per il periodo 2007–2025 i risparmi medi sono di 624 milioni all'anno (cfr. tabella). Risulta

¹⁰ Dal 2008 al 2012, lo sgravio annuo medio ammonta a 74 milioni di franchi.

inoltre che dal 2005 al 2010 mancheranno in media circa 1,9 miliardi di franchi all'anno.

Il presente disegno di finanziamento aggiuntivo dell'AI costituisce quindi una tappa decisiva indispensabile per il risanamento a lungo termine di questa assicurazione sociale.

1.2 **Necessità di un finanziamento aggiuntivo dell'AI e possibili provvedimenti**

1.2.1 **Fondo di compensazione dell'AVS e mezzi disponibili per l'AVS e l'AI**

L'AI rimane sottofinanziata malgrado la 5^a revisione. Per coprire le spese correnti dell'assicurazione nel periodo 2005–2025 mancano circa 2,1 miliardi di franchi all'anno in media.

Il risultato d'esercizio dell'AI è ininterrottamente negativo dal 1993. Questi deficit sono accollati al Fondo di compensazione dell'AVS. In altre parole il Fondo AVS accorda all'AI un mutuo che è remunerato. Questo modo di procedere è inteso a compensare le fluttuazioni, ma non a sostituire un finanziamento carente. Nella situazione attuale, il crescente debito dell'AI riduce fortemente il capitale a disposizione dell'AVS.

Per stimare la liquidità del Fondo di compensazione, la tabella seguente mostra l'evoluzione dello stato del Fondo in per cento delle uscite di AVS e AI.

Fondo di compensazione dell'AVS e mezzi disponibili per l'AVS e l'AI (prezzi 2005)

Anno	Fondo AVS		Mezzi disponibili per l'AVS e l'AI			
			Con la 5 ^a revisione dell'AI		Con la 5 ^a revisione dell'AI e IVA	
	In mio. fr.	In % delle uscite dell'AVS	In mio. fr.	In % delle uscite dell'AVS + AI	In mio. fr.	In % delle uscite dell'AVS+AI
2004	27 008	88,8	20 973	50,6		
2005	27 601	87,2	19 698	45,6		
2006	28 071	88,5	18 329	42,2		
2007	27 842	84,6	16 566	37,1	16 566	37,1
2008	27 613	83,2	14 713	32,5	16 397	36,2
2009	26 282	75,4	11 639	24,6	15 632	33,1
2010	25 159	72,2	8 873	18,8	15 188	32,2
2011	22 861	62,5	4 844	9,8	13 493	27,4
2012	20 695	56,4	1 025	2,1	12 021	24,4
2013	17 234	44,7	-4 186	-8,1	9 246	18,0

Fino alla fine del 2010, il conto capitale dell'AVS soddisfa i limiti legali di copertura del 70 per cento delle uscite annue, proposti nell'ambito dell'11ª revisione dell'AVS sulla base di una perizia¹¹. Conformemente al diritto vigente, il conto capitale deve avere un importo pari a quello delle uscite di un anno.

Se si considera inoltre che oggi una parte degli averi dell'AVS ha la funzione di coprire il debito dell'AI, il capitale AVS effettivamente disponibile si assottiglia. Entro la fine del 2006 il livello sarà inferiore al 45 per cento delle uscite annuali di AVS e AI insieme. In una simile situazione resta pochissimo tempo per intervenire al fine di assicurare la liquidità del Fondo. Anche introducendo la 5ª revisione dell'AI all'inizio del 2007, l'importo dei mezzi disponibili scenderà al di sotto del 15 per cento delle uscite annuali nel 2011. In queste condizioni la liquidità del sistema è minacciata, poiché le rendite sono versate all'inizio del mese, mentre i contributi sono pagati solo più tardi.

La 5ª revisione dell'AI e l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI consentono di stabilizzare le finanze di questa assicurazione. Il fatto che il livello del Fondo di compensazione AVS/AI continui a diminuire (cfr. tabella) è imputabile all'AVS, di conseguenza anche in questo ambito devono essere adottati i provvedimenti corrispondenti.

1.2.2 Riduzione delle spese dell'AI

Visto lo stato disastroso delle finanze dell'AI, la riduzione delle spese è sicuramente una delle prime misure cui si pensa. La somma da risparmiare – all'incirca due miliardi di franchi (cfr. tabella dell'allegato 1) – corrisponde a un terzo dell'importo totale delle rendite versate attualmente e a un quinto delle spese dell'AI. Se l'AI dovesse risanare i suoi conti in pochi anni senza beneficiare di entrate supplementari, occorrerebbe immediatamente:

1. sia procedere a una riduzione lineare del 25 per cento dell'importo delle rendite correnti (risparmi; 1,6 mia. di fr.);
2. sia proporre nuovi provvedimenti radicali di risparmio.

Si tratterebbe per esempio di:

- sopprimere tutte le rendite per figli (risparmi pari a 720 mio. di fr.); o/e
- sopprimere l'assunzione dei provvedimenti sanitari per i minorenni colpiti da infermità congenite (art. 13 LAI; risparmi: 450 mio. di fr.), o/e
- rinunciare ad adeguare le rendite nel 2007 (risparmi: 195 mio. di fr.) o nel 2007 e nel 2009 (risparmi: 485 mio. di fr.); o/e
- sopprimere l'assunzione delle spese di trasporto nell'ambito dei provvedimenti di integrazione (risparmi: 110 mio. di fr.); o/e
- non più assegnare rendite AI in caso di infortunio (risparmi: 100 mio. di fr.); o/e

¹¹ «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV» del professor Heinz Schmid; UFAS progetto A98/001 del 26.4.1998.

- ridurre del 10 per cento i sussidi alle case per invalidi, ai laboratori e ai centri giornalieri (prestazioni collettive secondo l'art. 73 LAI; risparmi: 185 mio. di fr. sino all'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria).

Il costo sociale di un risanamento dell'AI senza entrate supplementari è eccessivamente elevato. In effetti non si tratta di smantellare l'AI, ma piuttosto di consolidare questa assicurazione sociale (cfr. n. 1.1.2).

Inoltre, conformemente all'articolo 78 capoverso 1 LAI, il contributo dell'ente pubblico ammonta al 50 per cento delle uscite annue dell'AI. Se queste ultime diminuiscono, il contributo dei poteri pubblici si riduce in modo corrispondente. Di conseguenza, affinché i provvedimenti di risparmio radicali summenzionati vadano integralmente a profitto dell'assicurazione, il contributo dell'ente pubblico non dovrebbe essere automaticamente ridotto, ma dovrebbe essere aumentato. In caso contrario, i risparmi previsti dovrebbero essere divisi per due.

Da ultimo, questi provvedimenti pur essendo suscettibili di ridurre il deficit annuale dell'AI, non permetterebbero di sdebitare l'assicurazione. A tal fine occorrono risorse supplementari, mentre le possibilità di riduzioni mirate ed effettive delle uscite sono già integrate nel progetto di 5^a revisione dell'AI (cfr. n. 1.1.2.1).

1.2.3 Aumento del contributo federale alle uscite dell'AI

Le prospettive finanziarie della Confederazione e le direttive in materia di freno all'indebitamento non permettono di prendere in considerazione un aumento del contributo federale all'AI.

1.2.4 Aumento delle deduzioni salariali

Nell'ambito della 5^a revisione dell'AI, l'aliquota di contribuzione salariale sarà aumentata di un per mille da 1,4 a 1,5 per cento; provvedimento che permette di generare introiti pari a 303 milioni di franchi in media all'anno fino al 2025. Questo aumento controbilancia parzialmente lo sgravio del 2° pilastro il cui onere dovrebbe diminuire di circa 435 milioni di franchi all'anno durante lo stesso periodo in seguito ai risparmi realizzati grazie alla prevista riduzione del 20 per cento del numero di nuove rendite sulla base del 2003. La previdenza professionale beneficia in tal modo dell'impatto dei provvedimenti intesi a frenare la crescita del numero di nuove rendite, finanziati dall'AI. I risparmi realizzati dovrebbero incidere positivamente sui contributi paritari al 2° pilastro, nel senso che nei prossimi anni non dovranno essere aumentati oppure lo dovranno essere solo in minima parte. Inoltre, l'aumento dell'aliquota di contribuzione salariale permetterà di raggiungere in parte l'obiettivo fissato in origine, ossia un finanziamento assicurato in una proporzione comparabile dalle parti sociali e dai poteri pubblici.

Per quanto concerne il finanziamento aggiuntivo dell'AI, l'aumento delle deduzioni salariali era presentato come un'alternativa all'aumento dell'IVA. È stato posto in consultazione un aumento di 0,8 punti percentuali. Le deduzioni obbligatorie dai salari rispondono al principio di solidarietà che caratterizza il 1° pilastro poiché i contributi sono dedotti dai salari senza limite superiore, mentre l'importo delle rendite ha un tetto massimo. L'aumento delle deduzioni penalizza tuttavia l'eco-

nomia e il mercato del lavoro poiché comporta un aumento dei costi di produzione. Le possibilità per il datore di lavoro di compensare l'aumento dei costi sui salari o sui prezzi variano da un settore o da un'impresa all'altra. I salariati con un impiego scarsamente retribuito e che richiede un livello di qualifica poco elevato sono generalmente più minacciati dal trasferimento di oneri sui salari o dalle soppressioni di posti di lavoro e dai dislocamenti. Gli organismi consultati si sono espressi contro un aumento delle deduzioni salariali (cfr. n. 1.4).

1.2.5 Imposta sul valore aggiunto

1.2.5.1 Considerazioni generali

Un'altra possibilità di procurare mezzi finanziari supplementari all'AI consiste nell'aumentare di 0,8 punti percentuali l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto. Oggi l'AI è finanziata soprattutto dai contributi salariali e dall'ente pubblico (cfr. art. 77 cpv. 1 LAI). Un aumento dell'IVA a favore dell'AI avrebbe il vantaggio di rendere disponibile una nuova fonte di finanziamento e quindi una base più ampia di finanziamento. Un aumento dell'IVA di 0,8 punti percentuali appare sopportabile poiché in Svizzera l'attuale onere massimo di 7,6 per cento è basso rispetto a quello di altri Stati.

La base imponibile dell'IVA è il consumo. Questa imposta riguarda quindi tutti i redditi. Maggiorando quest'ultima per coprire il fabbisogno di finanziamento supplementare dell'AI, saranno utilizzati non solo i mezzi delle persone tenute a versare il contributo, ma anche quelli delle persone che non vi sono tenute, in particolare i beneficiari di rendite AVS. Il consumo rappresenta una base di imposizione stabile soggetta a deboli fluttuazioni. Rispetto ad altre forme di imposizione, l'IVA presenta pertanto un elevato potenziale di introiti.

L'IVA ha, inoltre, il vantaggio di non gravare direttamente né sui salari né sugli investimenti o sulle esportazioni. Occorre tuttavia prevedere una ripercussione sui prezzi delle merci e dei servizi. Nel caso in cui l'aumento dell'IVA fosse trasferito integralmente sui consumatori finali, l'indice nazionale dei prezzi al consumo nel corso del primo anno salirebbe di circa 0,55 per cento. Come si è dimostrato al momento dell'introduzione dell'IVA e dell'aumento dell'aliquota nel 1999, un trasferimento completo è tuttavia escluso. L'indice nazionale dei prezzi al consumo nel corso dell'anno di introduzione dovrebbe di conseguenza registrare un aumento di circa 0,3–0,35 per cento.

Nonostante questa parziale ripercussione dell'IVA sui prezzi comporti un maggiore onere per le economie domestiche private, le conseguenze sociali di un aumento dell'IVA restano sopportabili. Secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni l'onere supplementare generato dall'IVA per le economie domestiche che dispongono di un reddito tra i 50 000 e 100 000 franchi avrebbe un'evoluzione leggermente decrescente rispetto al reddito, assottigliandosi per i redditi elevati e aumentando per i bassi redditi. Visto che per i beni di consumo quotidiano si applica l'aliquota ridotta, questo effetto regressivo sarà attenuato, ma non eliminato. Il potenziale onere supplementare causato da un aumento dell'aliquote dell'IVA di 0,8 punti percentuali per le economie domestiche con un reddito annuo di 40 000 franchi si aggira attorno a 240 franchi all'anno.

1.2.5.2

Aumento lineare dell'IVA

Un aumento dell'IVA si basa sempre sull'aliquota normale. Aumentando l'attuale aliquota normale (7,6 %) di 0,8 punti percentuali, si ottiene dunque un'aliquota dell'8,4 per cento. Le aliquote ridotte (aliquota preferenziale di 2,4 % per i beni di uso quotidiano e aliquota speciale di 3,6 % per le prestazioni nel settore alberghiero) possono essere aumentate nella stessa misura (aumento lineare) o in modo che il rapporto tra l'aliquota normale e quelle ridotte resti inalterato (aumento proporzionale). Con un aumento lineare l'aliquota preferenziale ammonterebbe al 3,2 per cento e l'aliquota speciale al 4,4 per cento, con un aumento proporzionale queste aliquote salirebbero rispettivamente al 2,7 per cento e al 4,0 per cento.

Un aumento lineare dell'IVA permetterebbe di ottenere il 17 per cento circa di entrate supplementari rispetto a un aumento proporzionale (ossia circa 314 milioni di franchi se l'aliquota normale fosse rialzata di 0,8 punti percentuali nel 2004). In caso di aumento proporzionale, l'aliquota normale dovrebbe quindi essere aumentata più fortemente o più rapidamente per ottenere gli stessi introiti di un aumento lineare. Inoltre, con un aumento proporzionale le differenze in valori assoluti tra le aliquote dell'IVA diventano sempre più ampie e a lungo termine in certi settori economici potrebbero portare a distorsioni della concorrenza.

Le economie domestiche economicamente deboli sono gravate maggiormente da un aumento lineare poiché, rispetto alle economie domestiche con migliori condizioni economiche, utilizzano una parte maggiore del loro reddito per i beni di uso quotidiano. Per queste categorie l'aumento proporzionale sarebbe più conveniente. Va tuttavia considerato che anche le economie domestiche con redditi elevati beneficerebbero di questa agevolazione fiscale e gli introiti fiscali mancanti dovrebbero essere compensati con un'imposizione supplementare che graverebbe sul potere d'acquisto di tutte le economie domestiche.

Dal profilo amministrativo, l'aumento lineare delle aliquote IVA presuppone un nuovo calcolo della deduzione forfettaria a titolo di imposta precedente secondo l'articolo 38 capoverso 6 della legge sull'IVA (LIVA; RS 641.20). L'aliquota della deduzione forfettaria dell'imposta precedente (deduzione dell'IVA dovuta per l'acquisto di prodotti da produttori indigeni non assoggettati all'imposta) è oggi identica a quella dell'aliquota ridotta. In caso di aumento lineare delle aliquote IVA, questo non succederebbe più: bisognerebbe infatti considerare quattro aliquote invece delle tre attuali. Occorrerebbe infine determinare una nuova chiave per determinare le entrate supplementari derivanti dall'aumento dell'IVA, destinate alle assicurazioni sociali. Questi problemi tecnici non sono comunque insormontabili.

Per il finanziamento proposto nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS, respinto dal popolo e dai Cantoni il 16 maggio 2004, il legislatore aveva optato per un aumento lineare dell'IVA a favore dell'AVS e dell'AI. Politicamente, la decisione di optare per un aumento lineare non era contestata.

Sulla base di queste riflessioni, proponiamo un aumento lineare dell'aliquota preferenziale per i beni di uso quotidiano e dell'aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero.

Contrariamente alla proposta di finanziamento respinta il 16 maggio 2004, nel presente disegno rinunciamo al versamento di una quota dell'IVA alla Confederazione, non da ultimo anche nell'interesse del consolidamento finanziario dell'AI e in

vista della prevista dissociazione tra le finanze della Confederazione e dell'AVS/AI (cfr. n. 1.2.5.3).

1.2.5.3 Separazione delle finanze della Confederazione e dell'AVS/AI e fondo dell'AI indipendente

Riteniamo che la separazione delle finanze dell'AVS e dell'AI dalle finanze federali debba essere esaminata in un secondo tempo, ossia concretamente nell'ambito di una revisione concernente il consolidamento a lungo termine delle finanze dell'AVS, per quanto l'AI sia in grado di ridurre il proprio debito. Questo tema non è quindi oggetto del presente messaggio.

Per quanto concerne l'istituzione di un fondo indipendente dell'AI, nella nostra risposta alla mozione del 21 ottobre 2003 della Commissione delle sicurezza sociale e della sanità (03.3570), trasformata in postulato, abbiamo dichiarato di essere disposti a esaminare l'idea di un fondo AI separato. Abbiamo tuttavia ritenuto che fosse prioritario frenare la crescita dei considerevoli debiti dell'AI mediante provvedimenti supplementari previsti nell'ambito della 5ª revisione dell'AI (cfr. n. 1.1.2.1) e ottenere una stabilizzazione finanziaria a medio termine. L'istituzione di un fondo dell'AI indipendente avrà effettivamente senso solo quando questi obiettivi saranno raggiunti e l'AI non sarà più deficitaria. Il ristabilimento dell'equilibrio finanziario dell'AI è possibile solo mediante l'aumento delle aliquote dell'IVA proposto nel presente messaggio.

1.2.6 Proposta del Consiglio federale

Dopo aver esaminato le fonti di finanziamento esposte sopra, abbiamo posto in consultazione due varianti, ossia l'aumento lineare di 0,8 punti percentuali dell'IVA senza quota per la Confederazione o l'aumento di 0,8 per cento dei contributi salariali.

Per coprire il fabbisogno finanziario supplementare dell'AI, l'IVA presenta evidenti vantaggi. A breve termine, questa fonte di finanziamento non incide direttamente né sul costo del lavoro né sugli investimenti né sulle esportazioni. La sua base imponibile ampia e stabile permette di fare assegnamento su un potenziale elevato di introiti.

I partecipanti alla procedura di consultazione hanno dato la preferenza all'aumento dell'IVA (cfr. n. 1.4). In base a questo risultato, nel presente messaggio proponiamo l'aumento dell'IVA la cui entrata in vigore è prevista un anno dopo quella della 5ª revisione dell'AI, ossia verosimilmente per il 1º gennaio 2008. Questo provvedimento dovrebbe procurare, in media tra il 2008 e il 2025, entrate supplementari pari a 2,5 miliardi di franchi all'anno.

A proposito delle riserve di oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera (BNS), il 2 febbraio 2005 abbiamo deciso che il ricavato della vendita delle 1 300 tonnellate di oro di cui la BNS non necessita più ai fini della sua politica monetaria sarà attribuito per un terzo alla Confederazione e due terzi ai Cantoni, conformemente alla Costituzione federale e alla legge sulla Banca nazionale. Il 9 marzo 2005, il Consiglio degli Stati ha adottato una proposta secondo la quale i sette miliardi di franchi

del patrimonio aureo spettante alla Confederazione devono essere utilizzati per ridurre il riporto delle perdite dell'AI. Questa proposta fungeva indirettamente da controprogetto all'iniziativa COSA (03.049). Se, seguendo la linea della proposta del Consiglio degli Stati, si dovesse assegnare al debito dell'AI la parte spettante alla Confederazione delle riserve di oro eccedentarie della BNS (trasferimento senza interessi alla fine del 2009), l'aumento delle aliquote dell'IVA nel 2008 potrebbe essere ridotto a 0,7 punti percentuali. In tal modo l'AI non sarebbe più deficitaria a partire dal 2009 (esercizio positivo valutato a 100 mio. di fr.). Il conto capitale dell'AI registrerebbe un saldo positivo a partire dal 2022.

1.3 Parere della Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Il 12 agosto 2004, la Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità ha preso atto dell'avamprogetto e del relativo rapporto esplicativo e ha approvato la proposta di sottoporre le due varianti presentate alla procedura di consultazione.

Al termine della procedura di consultazione, la Commissione ha preso atto, il 2 giugno 2005, della volontà della maggioranza degli enti consultati di procurare nuove entrate all'AI mediante un aumento dell'IVA.

1.4 Risultati della procedura di consultazione

Visto che l'indebitamento dell'AI nel 2004 ha raggiunto i 6 miliardi di franchi, quasi tutti gli enti consultati hanno riconosciuto la necessità di procurare nuove risorse all'AI. Taluni partecipanti hanno tuttavia sottolineato che la discussione relativa alle risorse supplementari necessarie per l'AI non poteva svolgersi prima dei dibattiti parlamentari sulla 5ª revisione¹².

Rifiuto di aumentare i contributi salariali

Considerando che questo provvedimento penalizza l'economia e il mercato del lavoro, una maggioranza minima di partecipanti respinge questo aumento nell'ambito del progetto di finanziamento aggiuntivo.

Accettazione dell'aumento dell'IVA

L'aumento dell'IVA raccoglie ampiamente la preferenza dei partecipanti alla procedura di consultazione. Gli oppositori fanno tuttavia notare che questo provvedimento comporta un deterioramento della posizione concorrenziale della Svizzera e frena la crescita economica. D'altro canto, taluni partecipanti chiedono un aumento proporzionale al posto dell'aumento lineare.

¹² Cfr. Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (5ª revisione dell'AI), 05.052 (FF 2005 3989).

Per aumentare l'IVA al fine di incrementare le entrate destinate all'AI occorre iscrivere nella Costituzione federale (Cost.; RS 101) la competenza della Confederazione di migliorare le aliquote di questa imposta. La presente modifica si basa sul decreto federale del 19 marzo 2004 concernente un nuovo ordinamento finanziario, adottato in votazione popolare il 28 novembre 2004 (FF 2004 1175). Tuttavia, contrariamente all'articolo 130 capoverso 3 Cost. introdotto dal succitato decreto federale, per i motivi illustrati nel n. 5.4 il presente disegno prevede di conferire la competenza di adeguare le aliquote dell'IVA al Consiglio federale e non al legislatore.

Art. 112 cpv. 3 lett. c (nuova) Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità

L'articolo 112 capoverso 3 è adeguato in seguito alla modifica dell'articolo 130 cui è aggiunto un nuovo capoverso 3^{bis}; la nuova *lettera c* stabilisce che l'assicurazione sarà finanziata anche mediante l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto. È inoltre introdotto il riferimento all'articolo 130 capoverso 3. Con l'espressione «quota del provento dell'imposta sul valore aggiunto che le è devoluta» si specifica a livello costituzionale che solo le quote del provento spettanti all'assicurazione sono destinate a quest'ultima. Mentre le entrate derivanti dall'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI (art. 130 cpv. 3^{bis} Cost.) sono devolute integralmente all'assicurazione secondo la proposta del nostro Collegio, la quota federale del 17 per cento dei proventi derivanti dal «per cento demografico» a favore dell'AVS (art. 130 cpv. 3 Cost.) deve essere mantenuta. Questa esigenza è espressamente precisata a livello costituzionale.

Art. 130 cpv. 3^{bis} (nuovo) Imposta sul valore aggiunto

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AI è disciplinato nel nuovo capoverso 3^{bis} dell'articolo 130. Per conseguire l'obiettivo del consolidamento finanziario dell'AI, è necessario coprire le uscite ed estinguere i deficit accumulati. Con «finanziamento dell'AI» si intende pertanto che il finanziamento deve permettere di coprire le spese correnti con le entrate correnti e inoltre estinguere il debito dell'AI. L'aumento si riferisce alle aliquote vevolevi al momento dell'entrata in vigore stabilite in virtù dell'articolo 130 capoversi 1–3 nonché dell'articolo 196 numero 3 capoverso 2 lettera e (7,6 % per l'aliquota normale, 2,4 % per l'aliquota ridotta e 3,6 % per l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero). Il provento dell'aumento è devoluto integralmente all'AI. La Confederazione non vi partecipa. Quando il debito dell'AI sarà estinto, il Consiglio federale ridurrà in modo corrispondente le aliquote dell'IVA nella misura necessaria per coprire le uscite dell'AI, inclusa un'adeguata riserva di liquidità.

Art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e

Adeguamento formale in seguito all'introduzione dell'articolo 130 capoverso 3^{bis}.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze per l'AI

3.1.1 Le finanze dell'AI

Alla fine del 2004, i debiti accumulati dall'AI raggiungevano i 6 miliardi di franchi cui vanno aggiunti un deficit annuo di carattere strutturale e una crescita delle uscite di 5–6 per cento all'anno.

I provvedimenti previsti dalla 5^a revisione dell'AI (cfr. n. 1.1.2.1) permetteranno di ridurre il numero di nuove rendite, ponendo così un freno all'aumento delle spese in questo settore. Grazie alle misure di risparmio, l'evoluzione delle uscite totali dell'AI avverrà allo stesso ritmo di quella dei contributi degli assicurati e dei datori di lavoro. Dal 1993, l'AI è sottofinanziata, le sue entrate non coprono più le sue uscite. Questa lacuna di finanziamento ammonterà ben presto a 1,9 miliardi di franchi all'anno. Il finanziamento aggiuntivo fornito dalla maggiorazione dell'IVA di 0,8 punti e l'aumento dell'aliquota di contribuzione di 0,1 per cento (nell'ambito della 5^a revisione) permetterà di coprire questo fabbisogno di finanziamento. Queste entrate supplementari saranno inoltre sufficienti per rimborsare, entro il 2024, gli 11 miliardi di franchi di debiti accumulati.

Le tabelle 1 e 2 in allegato mostrano le finanze dell'AI, da un lato, senza finanziamento aggiuntivo e, dall'altro, con la maggiorazione dell'imposta sul valore aggiunto di 0,8 punti percentuali. La riduzione del contributo federale da 37,5 a 36,9 per cento è presa in considerazione nella tabella 2, poiché questa riduzione entrerà in vigore solo in caso di attuazione del finanziamento aggiuntivo secondo il presente messaggio. Per quanto concerne l'evoluzione dei prezzi e dei salari, le ipotesi fino al 2009 corrispondono agli obiettivi del Consiglio federale per il preventivo 2006 e la pianificazione finanziaria 2007–2009. A partire dal 2010 si prevede un'evoluzione dei salari del 3 per cento all'anno e un'evoluzione dei prezzi del 2 per cento all'anno.

Fino all'entrata in vigore della 5^a revisione dell'AI, prevista nel 2007, e l'entrata in vigore della maggiorazione dell'IVA a favore dell'AI, prevista nel 2008, il debito dell'AI salirà verosimilmente fino a 11 miliardi di franchi. Dalla tabella dell'allegato 2 risulta evidente che, grazie ai provvedimenti adottati, a partire del 2008 si verificherà una lenta riduzione del debito, che sarà ammortizzato nel 2024. La riduzione dipenderà dalle eccedenze annue. Queste ultime si aggirano in media attorno ai 465 milioni di franchi all'anno tra il 2007 e il 2025 e ristabiliranno l'equilibrio finanziario dell'AI.

3.2 Conseguenze per la Confederazione e i Cantoni

Conformemente all'articolo 78 LAI, i poteri pubblici partecipano al finanziamento dell'AI con un contributo pari al 50 per cento delle uscite. Il finanziamento aggiuntivo proposto nel presente messaggio incide sulle uscite dell'AI solo nell'ambito della riduzione degli interessi passivi.

Il finanziamento aggiuntivo proposto stabilizza al livello del 2006 la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni agli interessi passivi.

3.3

Conseguenze per i poteri pubblici in generale

I poteri pubblici sono consumatori di beni e servizi e assumono una parte non indifferente dell'onere finanziario indotto dall'IVA pagando le fatture ai loro fornitori (strade, scuole, ospedali, informatica ecc.). La maggiorazione di 0,8 punti percentuali dell'aliquota dell'IVA causerà un aumento di questo onere per la Confederazione, per i Cantoni e i Comuni.

Secondo una stima dell'Amministrazione federale delle contribuzioni¹³, per il 2001 l'onere dei poteri pubblici imputabile all'IVA ammontava a circa il 12 per cento del credito fiscale netto secondo la statistica dell'imposta sul valore aggiunto 2001¹⁴, ossia a circa 2 miliardi di franchi (400 mio. di fr. per la Confederazione e circa 1,6 mia. di franchi per i Cantoni e i Comuni). L'aumento di 0,8 punti percentuali dell'imposta sul valore aggiunto genererà un aumento dell'onere per Confederazione, Cantoni e Comuni che, riferito alle cifre summenzionate per il 2001, si aggirerà attorno all'1,5 per cento del credito fiscale netto ossia attorno ai 250 milioni di franchi (ca. 50 mio. per la Confederazione e ca. 200 mio. di fr. per i Cantoni e i Comuni).

3.4

Conseguenze economiche

Le conseguenze dell'aumento dell'IVA per diverse categorie di attori della vita economica e sociale sono già state presentate nel presente messaggio (cfr. n. 1.2.5).

A livello dell'economia nazionale l'aumento della fiscalità indiretta indotto dal finanziamento aggiuntivo dell'AI dovrebbe ripercuotersi sui costi di produzione e sull'offerta di lavoro delle economie domestiche¹⁵. Questo fatto dovrebbe tradursi in un leggero rallentamento dell'attività economica, in redditi del lavoro più bassi, in una diminuzione del risparmio e in uno sfaldamento della base imponibile nonché in squilibri budgetari. Tutti questi elementi comportano, di massima, una riduzione del potenziale di crescita a lungo termine dell'economia svizzera. Attualmente mancano i dati empirici che permettono di misurare con precisione questi effetti¹⁶. Diversi indizi permettono tuttavia di relativizzare la loro portata:

- malgrado la maggiorazione dell'IVA di un punto nel 1999, la crescita economica reale è stata dell'1,3 per cento nel corso dello stesso anno, e la crescita delle spese per il consumo finale del 2,0 per cento;

¹³ Cfr. il rapporto «Schätzung zur Mehrwertsteuerbelastung im Bereich der Gemeinwesen» della Divisione principale dell'IVA, sezione economica IVA, del febbraio 2005.

¹⁴ La taxe sur la valeur ajoutée en Suisse en 2001, résultats et commentaires, pubblicata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, Berna 2003, nella serie «Statistique de la Suisse», edita dall'Ufficio federale di statistica, domaine 18 «Administration et finances publiques», Neuchâtel 2003.

¹⁵ La ripercussione dell'IVA sui prezzi e sui salari (incidenza fiscale) provoca a lungo termine lo stesso effetto negativo sulla competitività dell'economia nazionale delle deduzioni dai salari.

¹⁶ In Svizzera, l'esperienza riguardo agli effetti di una maggiorazione dell'IVA si limita alla sua adozione nel 1995 e all'aumento di un punto percentuale nel 1999. Non basta quindi per stimare con l'aiuto di calcoli econometrici l'effetto della maggiorazione dell'IVA sulla crescita economica.

- i motori della crescita economica ossia gli investimenti e le esportazioni sono esenti dall'IVA;
- la riduzione del potere d'acquisto dei consumatori (in seguito al rincaro previsto di ca. 0,3 %) potrà essere parzialmente ricompensata da una diminuzione del tasso di risparmio relativamente elevato nelle economie domestiche in Svizzera;
- uno studio economico ha mostrato che l'economia svizzera poteva continuare a crescere a un ritmo di 0,9 per cento in media nel periodo 2002–2023, anche ipotizzando un aumento di oltre 4 punti di IVA nel corso di questo periodo per compensare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze dell'AVS¹⁷.

Il problema principale in sospeso riguarda le distorsioni che l'IVA provoca nel processo di produzione. Poiché l'IVA non grava in modo uniforme sull'insieme delle prestazioni economiche (vi sono tre aliquote di IVA, le esportazioni sono esenti e un ampio settore non è assoggettato direttamente all'IVA), essa può perturbare un'assegnazione ottimale delle risorse. In linea generale, i modelli econometrici sviluppati per misurare le distorsioni provocate dalle diverse fonti fiscali giungono alla conclusione che l'IVA causa una perdita di efficienza economica relativamente ridotta rispetto ad altri generi d'imposta.

3.5 Consequenze sui bilanci delle economie domestiche

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha proceduto a una valutazione dell'onere fiscale aggiuntivo che graverebbe sulle economie domestiche nell'ipotesi di un aumento lineare di 0,8 punti percentuali dell'IVA (cfr. tabella qui appresso). I risultati forniscono un ordine di grandezza. Non devono essere presi alla lettera in quanto non tengono conto dei cambiamenti di comportamento indotti dalla fiscalità. Inoltre, ogni classe di reddito raggruppa economie domestiche di composizione molto variata (grandezza, situazione sul mercato del lavoro).

L'onere aggiuntivo per l'insieme delle economie domestiche si aggira attorno allo 0,5 per cento del reddito. Dalla tabella risulta che l'onere secondo la classe di reddito è leggermente decrescente. Passa dallo 0,7 per cento del reddito per i redditi più bassi allo 0,4 per cento del reddito per i redditi più elevati.

¹⁷ Müller, André, van Nieuwkoop, Renger, Lieb Christoph (2003) Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV. SWISSOLG – ein Overlapping Generations Model für die Schweiz (IDA ForAlt), Aspetti di sicurezza sociale 11/03, UFAS, Berna (solo in tedesco, riassunto in francese).

Onere aggiuntivo delle economie domestiche in caso di un aumento lineare di 0,8 punti percentuali dell'IVA (base imponibile 2001)

Economie domestiche	Onere aggiuntivo	
	Fr.	% del reddito
Insieme delle economie domestiche	40	0,46
fino a 2 999 franchi	16	0,71
3 000–3 999	21	0,62
4 000–4 999	25	0,55
5 000–5 999	28	0,51
6 000–6 999	32	0,49
7 000–7 999	37	0,49
8 000–8 999	40	0,47
9 000–9 999	44	0,46
10 000 e più	60	0,42

Fonte: UST (Enquête sur la consommation et les revenus 2001 – ERC 01), AFC.

3.6 Aspetti pratici dell'esecuzione

L'aumento dell'IVA non genererà durevoli costi amministrativi aggiuntivi, poiché il sistema di riscossione è già in funzione. L'aumento causerà solo costi unici legati alle modifiche dei diversi programmi informatici (gestione della fatturazione). Il rischio di un aumento delle transazioni «in nero» resta molto ridotto e non sarà necessario potenziare i controlli o il personale pubblico impiegato nella lotta contro le frodi.

Per l'aumento lineare delle diverse aliquote dell'IVA (contrariamente a un aumento proporzionale) sarà necessario procedere a diversi adeguamenti tecnici sul piano dell'amministrazione delle imposte (calcolo dell'aliquota della deduzione forfettaria a titolo di imposta precedente, nuova ripartizione dei settori rispetto alle aliquote saldo), senza tuttavia causare problemi pratici particolari.

3.7 Conseguenze sulla politica estera

Attualmente, la Svizzera è legata da trattati internazionali sulla sicurezza sociale con 34 Stati. Questi trattati coordinano tra l'altro l'assicurazione per l'invalidità svizzera con le assicurazioni invalidità degli altri Stati. Ogni Stato resta libero di strutturare questa assicurazione secondo le sue necessità, segnatamente anche per quanto concerne il finanziamento delle prestazioni assicurative. Lo stesso vale per il coordinamento in materia di assicurazioni sociali esistente con gli Stati della CE e dell'AELS (cfr. n. 5.1.2). Il provvedimento proposto non ha quindi conseguenze sulla politica estera.

4 Programma di legislatura

Il progetto relativo al finanziamento aggiuntivo dell'AI non è annunciato nel programma di legislatura 2003–2007. Il consolidamento delle assicurazioni sociali, e quindi dell'AI, è tuttavia un obiettivo espressamente menzionato dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007¹⁸ (cfr. n. 1.1.2).

5 Aspetti giuridici

5.1 Rapporto con il diritto europeo

5.1.1 Diritto della Comunità europea

Nella Comunità europea, la libera circolazione dei lavoratori è sancita nell'articolo 39 del Trattato CE. Per la libera circolazione dei lavoratori è necessario coordinare i regimi nazionali di sicurezza sociale come prevede l'articolo 42 del Trattato CE. Il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale è attuato dal Regolamento (CEE) 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e dal suo Regolamento d'applicazione 574/72¹⁹. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la CE implica che dal 1° giugno 2002 la Svizzera partecipi a questo sistema di coordinamento multilaterale.

Il diritto comunitario pur prevedendo il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, non ne prevede l'armonizzazione. Gli Stati membri sono liberi di determinare come meglio credono la concezione, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione del loro sistema di sicurezza sociale.

5.1.2 Gli strumenti del Consiglio d'Europa

Per quanto concerne il diritto del Consiglio d'Europa pertinente in materia, soltanto il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964 e il Codice europeo di sicurezza sociale (emendato) del 6 novembre 1990 prevedono una disposizione di carattere generale in materia di finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale. Il Codice europeo di sicurezza sociale prevede che «il costo delle prestazioni concesse in applicazione del presente Codice e le spese amministrative di tali prestazioni devono essere finanziate collettivamente mediante contributi od imposte, o congiuntamente da essi secondo modalità che evitino che le persone con scarse risorse abbiano a sopportare un onere troppo gravoso e che tengano conto della situazione economica della Parte Contraente e di quella delle categorie delle persone assistite» (art. 70 par. 1). Il Codice emendato prevede una disposizione analoga (art. 76 par. 1). La Svizzera ha ratificato il Codice europeo di sicurezza sociale il

¹⁸ FF 2004 969

¹⁹ Regolamenti codificati dal Regolamento del Consiglio 118/97, GU L 28 del 30.1.1997, p. 1; modificati l'ultima volta dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 631/2004, GU L 100 del 6.4.2004, p. 1.

16 settembre 1977²⁰; mentre il Codice emendato non è ancora in vigore poiché gli Stati non l'hanno ancora ratificato.

5.1.3 Compatibilità del disegno con il diritto europeo

Il proposto aumento dell'IVA è compatibile con il diritto europeo.

5.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., l'atto concernente la modifica della Costituzione federale è emanato sotto forma decreto federale e sottoposto al voto del Popolo e dei Cantoni.

5.3 Compatibilità con la nuova perequazione finanziaria

Conformemente alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC)²¹, che è stata sottoposta a votazione popolare il 28 novembre 2004, il finanziamento e l'applicazione delle prestazioni individuali dell'AI saranno di competenza della Confederazione. La proposta di finanziamento aggiuntivo contenuta nel presente messaggio è compatibile con la nuova ripartizione delle competenze.

5.4 Delega di competenze legislative

Visto il suo crescente deficit, l'AI necessita con urgenza di entrate supplementari. Per questo motivo si conferisce al Consiglio federale la competenza di aumentare l'IVA a favore dell'AI di 0,8 punti percentuali e di emanare le necessarie disposizioni d'esecuzione; il nostro Collegio provvederà inoltre ad adeguare l'articolo 38 capoverso 6 della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA; RS 641.20) per garantire la sua conformità alle nuove aliquote. Si assicura in tal modo che l'aumento dell'IVA, approvato dal popolo e dai Cantoni, possa essere attuato rapidamente. Inoltre, il nostro Collegio sarà incaricato di ridurre le aliquote dell'IVA nella misura necessaria a coprire le uscite correnti dell'AI, inclusa un'adeguata riserva di liquidità quando il debito dell'AI sarà estinto.

²⁰ RU 1978 1491, RS 0.831.104

²¹ Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2002 2065.

Situazione finanziaria dell'AI con la 5ª revisione dell'AI senza finanziamento aggiuntivo

Conteggio 2004

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 2005

Anno	Uscite			Entrate			Conto capitale dell'AI			
	Sistema attuale	5ª revisione dell'AI	Totale	Contributi e regresso	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In per cento delle uscite
2004	10 995		11 096	3 963	5 548	0	9 511	-1 585	-6 035	-54,4
2005	11 559		11 723	3 994	5 861	0	9 855	-1 868	-7 903	-67,4
2006	11 723		11 918	4 034	5 959	0	9 993	-1 925	-9 742	-81,7
2007	12 030	-237	12 068	4 356	6 034	0	10 390	-1 678	-11 276	-93,4
2008	12 123	-73	12 364	4 392	6 181	0	10 573	-1 791	-12 900	-104,3
2009	12 466	-83	12 739	4 436	6 369	0	10 805	-1 934	-14 643	-114,9
2010	12 483	-141	12 819	4 480	6 409	0	10 889	-1 930	-16 286	-127,0

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009	dal 2010
Salari nominali	1,4	1,8	2,3	3,0
Prezzi	1,2	1,1	1,5	2,0

Adeguamento rendite: 2005, 2007, 2009

Situazione finanziaria dell'AI con la 5ª revisione dell'AI e IVA

Allegato 2

Conteggio 2004 - senza NPC

Importi in milioni di franchi

Prezzi del 2005

Anno	Uscite		Entrate				Conto capitale dell'AI					
	Sistema attuale	5ª revisione dell'AI	Interessi	Totale	Contributi e regresso 1)	IVA 2)	Poteri pubblici	Ricavi degli investimenti finanziari	Totale	Variazione annuale	Stato fine anno	In per cento delle uscite
2004	10 995		101	11 096	3 963		5 548	0	9 511	-1 585	-6 035	-54,4
2005	11 559		164	11 723	3 994		5 861	0	9 855	-1 868	-7 903	-67,4
2006	11 723		195	11 918	4 034		5 959	0	9 993	-1 925	-9 742	-81,7
2007	12 030	-237	275	12 068	4 356	0	6 034	0	10 390	-1 678	-11 276	-93,4
2008	12 123	-73	293	12 343	4 392	1 748	6 096	0	12 236	-107	-11 216	-90,9
2009	12 466	-83	286	12 669	4 436	2 375	6 258	0	13 069	400	-10 650	-84,1
2010	12 483	-141	323	12 665	4 480	2 399	6 256	0	13 135	470	-9 971	-78,7
2011	12 856	-224	305	12 937	4 530	2 424	6 390	0	13 344	407	-9 368	-72,4
2012	12 860	-282	285	12 863	4 572	2 447	6 354	0	13 373	510	-8 674	-67,4
2013	13 256	-374	266	13 148	4 620	2 470	6 574	0	13 664	516	-7 988	-60,8
2014	13 250	-431	244	13 063	4 659	2 492	6 531	0	13 682	619	-7 212	-55,2
2015	13 658	-530	224	13 352	4 706	2 514	6 675	0	13 895	543	-6 528	-48,9
2016	13 640	-585	201	13 256	4 743	2 535	6 628	0	13 906	650	-5 750	-43,4
2017	14 048	-689	180	13 539	4 786	2 554	6 769	0	14 109	570	-7 212	-37,4
2018	14 005	-741	158	13 422	4 818	2 574	6 711	0	14 103	681	-4 287	-31,9
2019	14 375	-846	137	13 666	4 859	2 593	6 832	0	14 284	618	-3 585	-26,2
2020	14 291	-894	114	13 511	4 886	2 610	6 755	0	14 251	740	-2 775	-20,5
2021	14 668	-1 009	92	13 751	4 920	2 624	6 875	0	14 419	668	-2 053	-14,9
2022	14 555	-1 051	69	13 575	4 941	2 638	6 786	0	14 365	792	-1 221	-9,0
2023	14 882	-1 161	46	13 767	4 970	2 651	6 883	0	14 504	737	-460	-3,3
2024	14 733	-1 195	21	13 559	4 987	2 662	6 779	0	14 428	869	418	3,1
2025	15 031	-1 305	0	13 726	5 011	2 672	6 863	5	14 551	825	1 235	9,0

Previsioni sull'evoluzione economica in %:

Anno	2005	2006	2007-2009
Salari nominali	1,4	1,8	2,3
Prezzi	1,2	1,1	1,5

dal 2010
3,0
2,0

- 1) 1.1.2007: aumento dell'aliquota di contribuzione da 1,4 a 1,5 %
- 2) Aumento (lineare) dell'IVA, senza quota della Confederazione 1.1.2008: 0,8 punti percentuali
- 3) 1.1.2008: riduzione dell'aliquota di contribuzione della Confederazione da 37,5 a 36,9 % fino al 2012 compreso

Adeguamento rendite: ogni due anni

UFAS / 10.6.2005

