

Proposte per la 10a revisione dell'AVS  
presentate dalla Commissione federale per i problemi della donna

---

Introduzione

La Commissione federale per i problemi della donna ha approfondito per circa un anno le questioni inerenti alla condizione della donna nell'ambito dell'ordinamento attuale e futuro dell'AVS; e ha poi indetto un'audizione con le partecipanti e i partecipanti seguenti: prof.dr Alexandre Berenstein, già giudice federale, Ginevra; dr iur. Margrith Bigler-Eggenberger, giudice federale, Losanna; dr iur. Andreas Brunner, già consigliere nazionale, Zugo; Christiane Brunner, avvocat, Ginevra; dr nat.oec. Petra Bürgisser-Peters, Basilea; Anny Hamburger, musicista, presidente della Comunità di lavoro delle donne non sposate, Zofingen; dr oec.publ. Günter Latzel, segretario dell'Associazione svizzera di politica sociale, Zurigo; dr iur. Georg Lechleiter, membro PdL, Zurigo. In seguito a ciò e in collaborazione con la signora Helga Koppenburg, perita-diplomata nel ramo assicurazioni sulla pensione, la Commissione ha sviluppato un proprio modello per il primo pilastro. Le proposte emerse - che verranno esposte e chiarite in modo particolareggiato qui di seguito - sono state approvate all'unanimità in occasione della seduta plenaria tenutasi il 25 giugno 1987.

In questo suo lavoro, la Commissione federale per i problemi della donna ha osservato i seguenti principi:

- La futura legislazione sull'AVS deve essere compatibile sia con il principio costituzionale dell'"eguaglianza dei diritti tra uomo e donna" (art. 4 cpv. 2 Cost.), sia con il nuovo diritto matrimoniale, che entrerà in vigore il 1° gennaio 1988, dei quali deve contribuire a tradurre i contenuti essenziali nella pratica in materia di assicurazioni sociali.
- Nell'ambito dell'imminente revisione dell'AVS, la priorità va data all'attuazione delle cosiddette "rivendicazioni femminili"; la parità di diritti tra donna e uomo, da un canto, e la parità di trattamento tra gli stati civili, dall'altro canto, non devono per nessuna ragione essere procrastinati a una delle successive revisioni. I problemi demografici che si pongono a medio termine dovranno essere l'oggetto di un' lla riforma dell'AVS.
- Con le proposte avanzate, la Commissione federale per i problemi della donna ha voluto confutare l'idea, da troppi condivisa, secondo la quale l'attuazione delle "rivendicazioni femminili" e delle "rivendicazioni di parità" sia indissociabile da un consistente maggior costo. Il modello elaborato dalla Commissione

mostra in che modo le rivendicazioni formulate a suo tempo dai vari ambienti femminili possano essere più che soddisfatte anche nel contesto finanziario che conosciamo. In questo caso, non si sono considerati né i costi legati all'evoluzione demografica, né quelli derivanti dall'introduzione di una maggiore flessibilità nella scelta del termine di pensionamento.

Le disposizioni sull'AVS in vigore e le proposte di revisione del Dipartimento federale dell'interno datate del novembre 1986 viste alla luce dell'art. 4 cpv. 2 Cost. e del nuovo diritto matrimoniale

Poiché tutto il sistema di sicurezza sociale in vigore ha per fondamento la divisione dei compiti e dei ruoli tra donne e uomini, enunciata nella legge matrimoniale del 1907, anche nella legge sull'AVS si ritrova il modello che prevede, da un lato, un marito ininterrottamente dedito a un'attività lucrativa e tenuto a provvedere al sostentamento della famiglia, e, dall'altro lato, una moglie che col matrimonio abdica alla propria autonomia per trarre partito rendersi dipendente dallo status sociale e finanziario del marito.

La condizione della donna sposata trova una spiegazione nella divisione normativa dei ruoli ripresa dal diritto matrimoniale. Tale immagine di vita non corrisponde purtroppo più alla realtà vissuta in Svizzera: solo 1/5 delle donne adulte sono sposate e hanno figlie e figli in età minore ai 16 anni; solo una parte relativamente esigua delle donne sposate che provvedono o hanno provveduto alla figliolanza rimane per sempre senza attività lucrativa. A questo proposito va ricordato - come asserisce Kurt Lüscher - che la crescente compenetrazione tra economia e famiglia, legata al diffondersi della professionalizzazione dei servizi d'ogni sorta, fa sì che, per le donne sposate, l'attività lucrativa fuori casa diventi sempre più la principale, se non addirittura l'unica possibilità di partecipare attivamente di persona alla vita sociale. L'esigenza di conciliare l'attività professionale con i doveri di famiglia, e di poterla adeguare in funzione della situazione esistenziale, dell'età e del numero delle figlie e dei figli da allevare, crea per le donne, per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale e il reinserimento professionale, enormi problemi di carattere socioassicurativo.

Oltre alle disparità legate al sesso, nell'AVS risultano offensive e inconciliabili con il precetto generale dell'eguaglianza dei diritti enunciato all'art. 4 cpv. 2 Cost. soprattutto le disparità connesse con lo stato civile.

Per le ragioni elencate, i seguenti diposti del diritto vigente non sono soddisfacenti:

- Il sistema del diritto alla rendita derivato e le sue conseguenze per la moglie, segnatamente:
  - computo primario della rendita di vecchiaia per coniugi in base ai contributi del marito;
  - diritto esclusivo del marito di riscuotere la rendita di vecchiaia per coniugi e, conseguentemente, versamento dell'intera rendita a lui.

- In relazione con il sesso e lo stato civile: proscioglimento dall'obbligo di versare contributi per le mogli e le vedove senza attività lucrativa.
- Diritto del marito a una rendita completa qualora la moglie sia più giovane di lui.
- Diritto a una rendita straordinaria per la moglie, indipendentemente dal suo reddito annuo e dalla sua sostanza, se il marito non ha ancora diritto alla rendita di vecchiaia per coniugi e se non ha lacune nel versamento dei contributi (art. 42 LAVS).
- Rendita per superstiti legata al sesso, in caso di decesso del coniuge.
- Diversa durata dell'obbligo contributivo per le donne e gli uomini.

Proposte di revisione avanzate dalla Commissione federale per i problemi della donna

I. Rendite individuali, parità di trattamento

1. Sostituzione della rendita di vecchiaia per coniugi con due rendite semplici

La rendita di ciascun coniuge è computata secondo la vigente formula applicata alle rendite semplici (parte fissa di 6'912.- fr. + 20% del reddito determinante). Al fine di stabilire il reddito determinante, si attribuisce a ciascun coniuge la metà dei redditi per i quali sono stati versati i contributi durante gli anni di matrimonio. Questa suddivisione ha luogo quando viene fissata per la prima volta la rendita.

Applicando la formula per le rendite semplici, i coniugi con un reddito determinante complessivo inferiore a 34'560.- fr. riceverebbero delle rendite di vecchiaia superiori alle attuali; i coniugi con un reddito determinante complessivo tra 34'561.- e 60'480.- fr. percepirebbero per contro delle rendite di vecchiaia inferiori alle attuali. Nel caso di redditi complessivi più elevati, l'adozione della formula per rendite semplici si tradurrebbe in rendite di vecchiaia più elevate solo se ambedue i coniugi insieme riuscissero a riscuotere una rendita di oltre 25'920.- fr.

2. Aumento del montante di base fisso della rendita semplice in virtù di un assegno d'educazione e assistenza

Per tutti gli assicurati che hanno allevato i figli, il montante di base fisso della rendita viene maggiorato per 15 anni dell'1/3% l'anno, dunque al massimo del 20% (il montante annuo è limitato a 1'382.- fr.). Tale assegno viene attribuito per metà a ciascun coniuge in funzione della durata del matrimonio.

La cerchia delle persone aventi diritto all'assegno va estesa ai parenti consanguinei in linea ascendente e discendente risp. ai coniugi o fratelli e sorelle che percepiscono una rendita AI oppure si trovano in condizioni economiche mediamente disagiate. A questo fine viene applicato il sistema dell'autodichiarazione.

La Commissione federale per i problemi della donna sente di dover esprimere a tale proposito l'esigenza di riconoscere anche attraverso le assicurazioni sociali la mole di lavoro benevolo tanto importante per la collettività, che le donne svolgono nell'ambito delle loro funzioni educative e assistenziali dentro e fuori le mura domestiche, e, pertanto, di onorarla con delle prestazioni assicurative.

L'introduzione dell'assegno d'educazione e assistenza ha per conseguenza:

- Di aumentare la rendita di vecchiaia della assicurate nubili e divorziate che si sono prodigate nelle mansioni educative e assistenziali;
- di aumentare ulteriormente le rendite di vecchiaia dei coniugi aventi un reddito complessivo inferiore a 34'560.- fr., e che abbiano allevato i figli o assistito i parenti;
- di compensare la riduzione risultante dal passaggio dalla rendita per coniugi a quella semplice che colpirebbe i coniugi con un reddito complessivo tra 34'560.- e 60'480.- fr., e ciò a condizione che abbiano provveduto alla figliolanza.

### 3. Aumento del limite delle rendite di vecchiaia per coniugi al 160% della rendita semplice massima

L'aumento di tale limite dagli odierni 25'920.- a 27'648.- fr. consentirebbe anche ai coniugi con un reddito comune superiore ai 60'480.- fr. di beneficiare dell'assegno d'educazione e assistenza (v. paragrafo 2).

### 4. Rendita semplice di vecchiaia per il coniuge superstite

Alla morte del partner, il coniuge superstite percepisce rendita di vecchiaia pari al 50% della somma delle due rendite semplici complete risp. continua a percepire integralmente la propria rendita, se quest'ultimo montante risultasse più elevato del primo.

In questo caso si tratterebbe di una parificazione tra le rendite di vecchiaia semplici per le persone non coniugate e quelle degli altri assicurati. Alla morte del partner, i pensionati coniugati si trovavano finora avvantaggiati: la loro rendita semplice ammonta ai 2/3 della rendita per coniugi.

Quale premessa per l'introduzione di tale rendita ridotta va previsto un lungo termine di transizione: la proposta qui avanzata presuppone che i coniugi si assumano un certo grado di responsabilità anche durante il matrimonio e, di conseguenza, che il contratto matrimoniale non venga confuso con una garanzia di mantenimento a vita.

Ma ci vorrà del tempo affinché tale convinzione permei la realtà sociale e affinché gli assicurati, come pure l'economia e la legislazione (segnatamente quella riguardante il 2° pilastro), contribuiscano a promuovere l'affermazione dei modelli di vita accolti nel nuovo diritto matrimoniale.

### 5. Abolizione della rendita completiva per la moglie in età tra i 55 e i 61 anni, versata con la rendita di vecchiaia all'uomo sposato

Suggerendo l'abolizione di tale rendita completiva, la Commissione sottintende che in caso di bisogno possano essere versate delle prestazioni complementari atte ad assicurare il minimo d'esistenza.

## 6. Sostituzione dell'odierna rendita per vedove con una rendita per superstiti risp. un'indennità per persone vedove

La rendita per superstiti deve per principio essere versata alle vedove e ai vedovi

- che abbiano da provvedere alla figliolanza in età inferiore ai 15 anni avente diritto alla rendita per orfani, oppure
- a partire dal 50° anno di età del/della superstite fino al raggiungimento dell'età della pensione, purché abbiano svolto funzioni educative e assistenziali o abbiano conseguito, nei 5 anni precedenti il decesso del coniuge, un reddito inferiore a un massimo da stabilirsi.

(Chi non risponde ai requisiti formulati, non ha diritto alla rendita per superstiti.

Tutte le altre persone senza attività lucrativa ricevono, a partire dal 45° anno di età, un'indennità intesa a facilitare il reinserimento professionale, calcolata secondo i principi vigenti attualmente per l'indennità di vedovanza (da 2 a 5 rendite annue, secondo la durata del matrimonio).

La base di computo è fornita dal reddito determinante del coniuge deceduto. Tale sistema non si oppone per nulla al procedimento dello splitting, che dovrebbe essere adottato per le rendite di vecchiaia per coniugi, dato che un simile collegamento con il reddito del partner deceduto evidenzia il carattere di compensazione per la mancata partecipazione al suo reddito a partire dal momento del decesso.

## 7. Obbligo di contributo

Sono esentati dall'obbligo contributivo gli assicurati che allevano i figli.

Tutti gli altri assicurati sono per principio tenuti a versare i contributi.

I contributi minimi delle persone senza attività lucrativa devono essere fissati a 300.- fr.; per il resto, i contributi sono da fissarsi in base alla sostanza, in modo del tutto analogo a quanto avviene oggi.

Gli alimenti ai quali ha diritto l'ex coniuge devono essere considerati alla stessa stregua del reddito sottoposto all'AVS.

I contributi sugli alimenti devono essere corrisposti da chi è tenuto al pagamento di tali alimenti; ma in questo caso, la cifra è dedotta dal reddito determinante ai fini dell'AVS, per evitare che si paghi due volte il contributo AVS sullo stesso montante.

## II. Età ordinaria di pensionamento

A condizione che i contributi e le prestazioni siano uguali per le donne e gli uomini, e a condizione che siano dissociati dallo stato civile (nella modalità dello splitting), la Commissione federale per i problemi della donna è favorevole alla stessa età di pensionamento per le donne e gli uomini.

Ma se la Commissione si è pronunciata all'unanimità per la parificazione tra i sessi per quanto concerne l'età regolare di pensionamento, la decisione a proposito dell'età stessa non è stata facile. Per tutte e tre le varianti - innalzamento dell'età di pensionamento della donna, abbassamento dell'età di pensionamento dell'uomo o una forma intermedia tra i due poli - si sono avute sostenitrici e sostenitori. Nella votazione finale si è cristallizzata una maggioranza di strettissimo numero a favore di un adeguamento verso i 65 anni per quanto riguarda l'età di pensionamento della donna, e ciò per ragioni di costo. Tale innalzamento dell'età di pensionamento rimane comunque legato all'esplicita condizione che abbia a essere considerato solo unitamente alle altre rivendicazioni di parificazione, e che non venga messo in pratica quale singolo provvedimento.

## III. Età flessibile di pensionamento

Indipendentemente da quale sarà la regolare età di pensionamento, la Commissione si pronuncia a favore di un possibile ritiro anticipato dalla vita attiva a partire dai 60 anni. La possibilità di rinvio della rendita AVS nei sensi dell'art. 39 LAVS va mantenuta. Il fattore di riduzione per la flessibilità va fissato per principio al 6,8% per ogni anno di ritiro anticipato, come pure per tutte le lavoratrici e i lavoratori, a un'unica eccezione: le persone la cui ridotta capacità lavorativa sia stata accertata per mezzo di una procedura stabilita dalla legge hanno diritto alla rendita completa.

## IV. Disposizioni transitorie

### 1. Principio

- 11 Anche dopo l'entrata in vigore dell'AVS riveduta, le rendite correnti e quelle derivate sono da versarsi secondo le modalità previste dal diritto in vigore oggi. Il cambiamento sta nel fatto che la rendita per coniugi verrebbe automaticamente versata per metà a ciascun partner.
- 12 Dal momento dell'entrata in vigore dell'AVS riveduta, alle nuove rendite si applicano i nuovi disposti; ma per un periodo di transizione di almeno 12 anni dall'entrata in vigore della nuova legge, ai coniugi è data facoltà di opzione tra le prestazioni secondo il vecchio diritto risp. le prestazioni secondo quello nuovo.

## 2. Disposizioni particolari

- 21 I coniugi devono far valere il diritto d'opzione definito al punto 1.2 prima che il più anziano di loro entri in età di pensionamento. L'opzione deve essere scelta di comune intesa; in caso di divergenze oppure in assenza di una richiesta esplicita si applica il nuovo diritto.
- 22 L'età ordinaria di pensionamento non può essere modificata di più di tre mesi l'anno.
- 23 Età di pensionamento flessibile: di tale modalità di pensionamento possono solo gli assicurati ai quali si applica il nuovo diritto.

## V. Ripercussioni finanziarie delle proposte

I maggiori costi risp. i risparmi sono elencati di seguito nella misura in cui era possibile una loro valutazione. Tutte le stime sono state fatte in base alla distribuzione delle pensionate e dei pensionati per categorie di età e di reddito secondo i "Risultati dei rilevamenti mensili, marzo 1984" dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Non si sono potute formulare ipotesi a proposito di possibili future deviazioni da tale distribuzione. Inoltre, gran parte dei maggiori costi risp. dei risparmi incideranno sul bilancio solo in seguito e progressivamente, poiché interessano le future pensionate e i futuri pensionati. Maggiori costi e risparmi si ripercuoteranno appieno tra una quindicina d'anni, quando non vi saranno più che le rendite fissate secondo i nuovi criteri.

### 1. Rendite semplici dissociate dallo stato civile

- 11 Sostituzione della rendita di vecchiaia per coniugi con due rendite semplici; limite per le due rendite semplici: 160% della rendita semplice massima.

Maggior costo: circa 70 milioni di franchi.

- 12 Assegno d'educazione o d'assistenza pari a un massimo del 20% del montante di base fisso della rendita.

Maggior costo: circa 200 milioni di franchi.

- 13 Rendita semplice di vecchiaia per il coniuge superstite = 50% della somma delle due rendite complete risp. propria rendita semplice se tale montante fosse più elevato.

Risparmio: circa 250 milioni di franchi.

Tale risparmio potrà essere realizzato solo progressivamente, dato che il nuovo metodo di computo si applica solo ai coniugi le cui rendite di vecchiaia sono già state fissate secondo il nuovo modello. Gli effetti del risparmio si ripercuoteranno appieno solo dopo una quindicina d'anni a contare dal passaggio dalla rendita per coniugi alle due rendite semplici.

- 14 Abolizione della rendita completiva per la moglie in età tra i 55 e i 61 anni versata in aggiunta alla rendita di vecchiaia del marito.

Risparmio: circa 140 milioni di franchi.

- 15 Limitazione della cerchia degli aventi diritto alle rendite per superstiti ai coniugi superstiti.

- a) che debbano provvedere a figli minori di 15 anni, oppure  
 b) che abbiano più di 50 anni, abbiano avuto obblighi d'assistenza e, nel corso degli ultimi 5 anni prima della morte del coniuge, abbiano conseguito un reddito inferiore a un montante massimo da stabilirsi.

Tutti gli altri superstiti senza attività lucrativa e in età superiore ai 45 anni beneficiano di un'indennità (da 2 a 5 rendite annue).

- a) Ipotesi A

La metà delle vedove in età superiore ai 50 anni continua a percepire la rendita per vedove; un quarto riceve un'indennità pari a 5 rendite annue.

Risparmio: circa 190 milioni di franchi.

Ipotesi B

Un quarto di tutte le vedove in età superiore ai 50 anni continua a percepire la rendita per vedove; un quarto riceve un'indennità.

Risparmio: circa 310 milioni di franchi.

In virtù delle disposizioni transitorie, le ripercussioni dei risparmi si faranno sentire solo progressivamente.

- b) Introduzione di una rendita per vedovi, uguale cerchia di aventi diritto; indennità per persone senza attività lucrativa a partire dal 45° anno di età.

Maggior costo: circa 50 milioni di franchi.

Tale "stima" si basa sull'ipotesi che vi sono tre volte meno vedovi che vedove e che praticamente tutti i vedovi, perlomeno in un futuro immediato, avranno un'attività lucrativa.

- 16 Estensione dell'obbligo contributivo alle donne sposate e alle vedove senza attività lucrativa, il cui figlio minore abbia già compiuto i 15 anni.

Maggiori entrate: probabilmente insignificanti, per cui si possono tralasciare.

Bilancio dei maggiori costi, e dei risparmi riconducibili alle domande di revisione concernenti le rendite semplici dissociate dallo stato civile, al termine del periodo transitorio:

Maggiori costi	320 milioni
Risparmi	<u>580 milioni</u>
Risparmio effettivo	260 milioni

