

**Iniziativa parlamentare.
Previdenza professionale. Miglioramento della copertura
in caso di insolvenza**

(Iniziativa Rechsteiner)

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale**

del 24 agosto 1995

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo simultaneamente per parere al Consiglio federale.

Proposta

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità propone di approvare il disegno di modificazione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

24 agosto 1995

In nome della Commissione della sicurezza sociale
e della sanità:

Il presidente, Ruth Gonseth

Allegati

- 1 Disegno di legge
- 2 Rapporto esplicativo della Commissione
- 3 Testo e motivazione dell'iniziativa Rechsteiner

**Legge federale
sulla previdenza professionale
per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
(LPP)**

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

dopo aver esaminato un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 24 agosto 1995¹⁾ della Commissione della sicurezza sociale e della sanità;

visto il parere del Consiglio federale del 15 novembre 1995²⁾,

decreta:

I

La legge federale del 25 giugno 1982³⁾ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) è modificata come segue:

Art. 49 cpv. 2

² Se un istituto di previdenza concede prestazioni superiori a quelle minime, alla previdenza più estesa s'applicano soltanto le disposizioni sull'amministrazione paritetica (art. 51), sulla responsabilità (art. 52), sul controllo (art. 53), sul fondo di garanzia (art. 56 cpv. 1 lett. c, cpv. 2-4, art. 56^{bis}, art. 57 e 59), sulla vigilanza (art. 61, 62 e 64), sulla sicurezza finanziaria (art. 65 cpv. 1, art. 67, 69 e 71), sul contenzioso (art. 73 e 74) e sulle disposizioni penali (art. 76).

Art. 56 cpv. 1 lett. b-e, cpv. 2, cpv. 3-5 (nuovo)

¹ Il fondo di garanzia:

- b. garantisce le prestazioni legali degli istituti di previdenza divenuti insolvibili;
- c. garantisce ai lavoratori assicurati le prestazioni regolamentari più estese degli istituti di previdenza divenuti insolvibili, in quanto queste prestazioni si fondino su relazioni previdenziali per le quali è applicabile la legge del 17 dicembre 1993⁴⁾ sul libero passaggio. Sono garantite al massimo le prestazioni che, calcolate sulla base di un salario determinante secondo la

¹⁾ FF 1996 I 493

²⁾ FF 1996 I 509

³⁾ RS 831.40

⁴⁾ RS 831.42

legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti¹⁾, risultano pari a una volta e mezza l'importo limite superiore giusta l'articolo 8 capoverso 1;

- d. indennizza l'istituto collettore per le spese insorte in seguito alla sua attività giusta l'articolo 60 capoverso 2 della presente legge nonché l'articolo 4 capoverso 2 della legge del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio e che non possono essere addossate a chi le ha causate;
- e. *precedente lettera d*

² Le casse di previdenza insolubili di un istituto di previdenza a cui sono affiliati vari datori di lavoro sono equiparate per analogia agli istituti di previdenza insolubili. Il Consiglio federale disciplina i presupposti.

³ Il Consiglio federale disciplina i presupposti per le prestazioni.

⁴ Il fondo di garanzia non garantisce le prestazioni, se si ricorre abusivamente al suo obbligo di prestazione.

⁵ *Precedente capoverso 2*

Art. 56^{bis} (nuovo) Regresso e rimborso

¹ Il fondo di garanzia ha un diritto di regresso pari alle prestazioni garantite nei confronti delle persone a cui è imputabile l'insolubilità dell'istituto di previdenza o della cassa di previdenza.

² Le prestazioni ottenute illecitamente devono essere rimborsate al fondo di garanzia.

³ Il diritto al rimborso di cui al capoverso 2 si prescrive in un anno a decorrere dal giorno in cui il fondo di garanzia ne ha avuto conoscenza, ma al più tardi nel termine di 5 anni dal pagamento della prestazione. Se il diritto al rimborso deriva da un reato per il quale il diritto penale stabilisce una prescrizione più lunga, si applica quest'ultima.

Art. 57 Affiliazione al fondo di garanzia

Gli istituti di previdenza che sottostanno alla legge del 17 dicembre 1993²⁾ sul libero passaggio sono affiliati al fondo di garanzia.

Art. 59 Finanziamento

¹ Il fondo di garanzia è finanziato dagli istituti di previdenza ad esso affiliati.

² Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 831.42

Art. 72 cpv. 3

³ Le spese che insorgono all'istituto collettore in seguito alla sua attività giusta l'articolo 60 capoverso 2 della presente legge nonché l'articolo 4 capoverso 2 della legge del 17 dicembre 1993¹⁾ sul libero passaggio e che non possono essere addossate a chi le ha causate, sono a carico del fondo di garanzia.

Art. 73 titolo e cpv. 1

Controversie tra istituti di previdenza, datori di lavoro e aventi diritto; pretese in materia di responsabilità

¹ Ogni Cantone designa il tribunale che, quale ultima istanza cantonale, decide sulle controversie tra istituti di previdenza, datori di lavoro e aventi diritto. Esso decide in merito alle pretese fondate sulla responsabilità giusta l'articolo 52 e in merito al regresso giusta l'articolo 56^{bis} capoverso 1.

Art. 74 cpv. 2 lett. d (nuova)

² La commissione giudica i ricorsi contro:

d. le decisioni del fondo di garanzia relative a diritti di rimborso giusta l'articolo 56^{bis} capoverso 2.

II

Disposizioni transitorie

¹ Il fondo di garanzia fornisce le prestazione in base all'articolo 56 capoverso 1 lettera c nel caso di istituti di previdenza divenuti insolvibili, purché al momento dell'entrata in vigore della presente modificazione legislativa la procedura di liquidazione non si sia già conclusa con decisione definitiva. Esso fornisce inoltre le prestazione in base all'articolo 56 capoverso 1 lettera c in relazione con l'articolo 56 capoverso 2 nel caso di casse di previdenza, quando l'insolvenza deriva da una procedura di fallimento o da una procedura analoga nei confronti del datore di lavoro, avviata dopo l'entrata in vigore della presente modificazione legislativa.

² Il fondo di garanzia indennizza l'istituto collettore per le spese insorte a contare dal 1° gennaio 1995 in seguito alla sua attività giusta l'articolo 60 capoverso 2 e che non gli sono state altrimenti rimborsate.

III

Modificazione del diritto vigente

1. Il Codice civile²⁾ è modificato come segue:

¹⁾ RS 831.42

²⁾ RS 210

Art. 89^{bis} cpv. 6

⁶ Per le fondazioni di previdenza a favore del personale che operano nel campo della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, vigono inoltre le seguenti disposizioni della legge federale del 25 giugno 1982¹⁾ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità: articolo 52 concernente la responsabilità, articolo 53 concernente il controllo, articolo 56 capoverso 1 lettera c, capoversi 2-4, 56^{bis}, 57 e 59 concernenti i compiti del fondo di garanzia, articoli 61 e 62 concernenti la vigilanza, articoli 73 e 74 concernenti il contenzioso come pure articolo 76 concernente le disposizioni penali.

IV

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

8295

1 L'iniziativa parlamentare Rechsteiner

Il 17 dicembre 1993 il consigliere nazionale Rechsteiner ha presentato un'iniziativa parlamentare in forma elaborata (Allegato 3).

Secondo l'iniziativa, le disposizioni della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità relative alla copertura in caso d'insolvenza da parte del fondo di garanzia devono essere estese alle prestazioni preobbligatorie e sovraobbligatorie.

2 Lavori della commissione

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità è stata incaricata dall'Ufficio di esaminare in via preliminare l'iniziativa parlamentare. Ha dato all'autore dell'iniziativa l'opportunità di esprimersi sulla propria proposta.

Il 24 giugno 1994 la Commissione ha deciso unanimemente e senza astensioni di proporre al Consiglio di dar seguito all'iniziativa parlamentare. La legittimità della richiesta non ha sollevato obiezioni.

Secondo il diritto in vigore, il fondo di garanzia assicura unicamente quelle prestazioni della previdenza professionale corrispondenti alla parte obbligatoria. Le prestazioni della previdenza professionale preobbligatoria e quelle della previdenza sovraobbligatoria non sono assicurate. Soprattutto i lavoratori anziani, per i quali una notevole parte delle prestazioni è di natura preobbligatoria, sono esposti a perdite considerevoli se, in caso di fallimento dell'impresa, risulta che una parte importante dei capitali dell'istituto di previdenza era investita nell'impresa stessa, oppure che il datore di lavoro non aveva versato i contributi all'istituto di previdenza.

Nonostante la vigilanza sia stata recentemente intensificata e migliorata, i controlli delle autorità competenti non sono in grado di escludere eventuali danni, in modo particolare nel caso di manovre fraudolente. Anche la Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni sostiene dunque la richiesta di estendere alla previdenza professionale regolamentare extraobbligatoria la copertura offerta, in caso d'insolvenza, dal fondo di garanzia.

Per dibattere questa complessa problematica attuariale la Commissione aveva consultato, in qualità di esperti, Gérard Séchaud, presidente della Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni e il dott. Hermann Walser, direttore dell'Associazione svizzera di previdenza sociale privata, oltre ai rappresentanti dell'amministrazione.

La discussione si è incentrata sul fatto di valutare se avesse senso e fosse necessario trattare quest'oggetto prima della prima revisione della LPP. Siccome il calendario di questa revisione è ancora incerto, commissari ed esperti hanno ritenuto l'iniziativa parlamentare uno strumento adeguato per risolvere una questione urgente seppure di portata limitata.

Il 7 ottobre 1994 il Consiglio nazionale ha approvato senza discussioni la proposta della Commissione di dar seguito all'iniziativa.

Il 28 ottobre 1994 la Commissione ha deciso di chiedere un parere ai membri della Commissione federale della previdenza professionale sulle proposte dell'iniziativa parlamentare. La maggioranza dei commissari si è espressa favorevolmente riguardo al miglioramento della copertura in caso d'insolvenza e all'estensione della garanzia previdenziale anche alle prestazioni extraobbligatorie. In proposito, rinviamo ai lavori relativi a questa problematica svolti finora dalla Commissione federale della LPP. I commissari riconoscono il bisogno di regolamentazione e la maggioranza di essi è dell'opinione che questo punto della revisione della LPP debba essere trattato con urgenza. L'iniziativa Rechsteiner è in linea di massima approvata. Soltanto due commissari si sono pronunciati contro l'iniziativa in quanto non ritenevano l'oggetto urgente.

Il 17 febbraio 1995 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità si è nuovamente chinata sull'iniziativa parlamentare, incaricando un gruppo di lavoro¹⁾ di preparare un disegno di legge e un progetto di rapporto. Il gruppo di lavoro si è avvalso in qualità di esperti del prof. Hans Schmid dell'Università di San Gallo e del dott. Hermann Walser.

Il gruppo di lavoro si è riunito il 28 febbraio 1995 alla presenza degli esperti, nonché il 20 marzo 1995 e il 2 maggio 1995 alla presenza degli esperti e dei rappresentanti dell'amministrazione. L'11 maggio 1995 la Commissione ha deciso di trasmettere per parere al Consiglio federale il disegno di legge elaborato dal gruppo di lavoro. Il 24 agosto 1995 ha licenziato all'unanimità la presente modificazione legislativa e il rapporto esplicativo all'indirizzo del Consiglio nazionale.

3 Considerazioni della Commissione

31 Situazione iniziale

La previdenza professionale si compone di una parte obbligatoria in base alla legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)²⁾, nonché di una parte extraobbligatoria. Quest'ultima consta di una parte preobbligatoria e di una parte sovraobbligatoria. Preobbligatoria è quel capitale di vecchiaia accumulato prima dell'entrata in vigore della LPP (1° gennaio 1985), mentre sovraobbligatoria è l'aver di vecchiaia, sommato alle prestazioni da esso derivanti che superano il minimo legale previsto.

Nel registro per la previdenza professionale sono iscritti gli istituti di previdenza che partecipano all'applicazione dell'assicurazione obbligatoria. Nel caso in cui un istituto di previdenza sia divenuto insolubile, il fondo di garanzia garantisce agli assicurati le prestazioni legali. Il fondo di garanzia versa indennità per insolvenza soltanto nell'ambito dell'obbligatorietà, ma non copre gli averi dell'ambito preobbligatoria e sovraobbligatoria.

¹⁾ Del gruppo di lavoro fanno parte i consiglieri nazionali Rolf Seiler (*presidente*), Allenspach e Rechsteiner.

²⁾ RS 831.40

Per colmare questa lacuna, l'iniziativa parlamentare Rechsteiner chiede che, in caso di insolvenza dell'istituto di previdenza, il fondo di garanzia assicuri anche le prestazioni extraobbligatorie.

32 Una revisione urgente

L'evoluzione economica degli ultimi anni ha spinto un numero sempre maggiore di aziende a chiudere, spesso a fallire. Sovente questa situazione ha portato all'insolvenza della cassa pensione dell'azienda. In corrispondenza a questo fenomeno, sono aumentate anche le prestazioni del fondo di garanzia in caso di insolvenza, negli ultimi anni addirittura in modo esponenziale. Se durante il 1992 sono state pagate prestazioni per un ammontare di circa 19 milioni, nel 1993 la cifra si aggravava già attorno ai 37 milioni e nel 1994 superava i 40 milioni. La fetta maggiore di tutti i casi di insolvenza riguarda casse di previdenza di piccole aziende appartenenti a fondazioni collettive e a fondazioni comuni. Il fondo di garanzia copre tuttavia soltanto la parte obbligatoria degli averi dell'istituto di previdenza accumulata a partire dal 1985. Gli assicurati perdono quindi i contributi versati alla cassa pensione prima del 1985, non assicurati dal fondo di garanzia. Una lacuna inaccettabile dal punto di vista socio-politico.

Nel caso delle fondazioni collettive, attualmente le principali clienti del fondo di garanzia in quanto a copertura per insolvenza, le prestazioni poggiano su una base legale molto esigua fornita da un'ordinanza. Secondo l'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza sull'amministrazione del fondo di garanzia LPP¹⁾, si può far ricorso a questo fondo in caso di fallimento di una cassa di previdenza anche quando si tratta di un istituto di previdenza a cui sono affiliati vari datori di lavoro e che rimane esso stesso solvibile. Il Tribunale federale ha già criticato tali pagamenti in una decisione del 27 gennaio 1989 e preteso una modificazione della LPP. Inoltre in un rapporto sulla valutazione degli atti giuridici extraparlamentari nell'ambito della previdenza professionale²⁾, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione giunge alla conclusione che l'articolo 7 della citata ordinanza è illegale. Il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati sulla legislazione extraparlamentare nell'ambito della previdenza professionale³⁾ invita il Consiglio federale a conferire, nell'ambito della prossima revisione della LPP, un valido fondamento legale a questa normativa.

Inoltre, durante la propria riunione annuale del 25 giugno 1993 la Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP ha richiesto, con una risoluzione indirizzata al Dipartimento federale dell'interno, che la copertura in caso d'insolvenza sia estesa alla previdenza professionale regolamentare non obbligatoria. Secondo la Conferenza, occorre introdurre questo miglioramento immediatamente, senza aspettare la prima revisione della LPP.

¹⁾ RS 831.432.3

²⁾ «Valutazione degli atti giuridici extraparlamentari nell'ambito della previdenza professionale». Rapporto del 14 ottobre 1994 dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

³⁾ «La legislazione extraparlamentare nell'ambito della previdenza professionale». Rapporto del 7 aprile 1995 della CdG del Consiglio degli Stati.

In sintesi, è particolarmente urgente assicurare le prestazioni della parte extraobbligatoria. Nell'attuale situazione economica, in molti casi i diritti degli assicurati sono in pericolo. Si aggiunga che la legge sul libero passaggio (LFLP), entrata in vigore il 1° gennaio 1995, prevede una garanzia limitata alle prestazioni d'uscita anche per quanto riguarda la parte extraobbligatoria. La garanzia in caso d'insolvenza va estesa al più presto a tutti i generi di prestazione.

33 Costituzionalità

Per quanto riguarda la previdenza professionale della LPP, la garanzia in caso d'insolvenza poggia sull'articolo 34^{quater} della Costituzione federale.

Questa base costituzionale non è però sufficiente per la previdenza extraobbligatoria. Secondo la perizia del 30 agosto 1993 eseguita dall'Ufficio federale di giustizia all'indirizzo dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, la garanzia in caso di insolvenza può essere estesa al di là della parte obbligatoria basandosi però sull'articolo 34^{ter} capoverso 1 lettera a della Costituzione federale. In proposito, l'Ufficio federale di giustizia fa notare che le Camere federali hanno affidato al fondo di garanzia compiti anche nell'ambito extraobbligatorio della previdenza professionale. Infatti, con la legge sul libero passaggio vengono colmate le lacune riguardo alla copertura in caso di liquidazione parziale e di liquidazione totale (art. 56 cpv. 1 lett. d LPP) e al relativo finanziamento mediante gli istituti di previdenza (art. 59 cpv. 2 LPP). Inoltre sono inclusi tutti gli istituti di previdenza, anche quelli attivi nel settore extraobbligatorio. Ampliando le prestazioni del fondo di garanzia oltre l'ambito obbligatorio, il legislatore ha creato un precedente e ha confermato, quantomeno tacitamente o mediante atto concludente, la costituzionalità di questo ampliamento. La prevista estensione della garanzia in caso di insolvenza alla parte extraobbligatoria della previdenza professionale è paragonabile a questo ampliamento¹⁾.

34 Il disegno della commissione

La commissione approva le richieste contenute nell'iniziativa parlamentare. Respinge tuttavia le disposizioni legislative ivi formulate e sottopone il controprogetto allegato di modificazione della LPP e del CC.

35 Spiegazioni delle singole disposizioni

Art. 49

Nell'articolo 49 sono elencate esplicitamente quelle prescrizioni della legge che trovano applicazione anche nell'ambito della previdenza più estesa. In seguito all'estensione all'ambito extraobbligatorio della garanzia in caso di insolvenza è pertanto necessario che l'elenco dell'articolo 49 capoverso 2 sia completato con le disposizioni che interessano la protezione dall'insolvenza in tale ambito.

¹⁾ Cfr. perizia del 30 agosto 1993 dell'Ufficio federale di giustizia; pag. 6.

Art. 56 cpv. 1 lett. b

Questa disposizione rimane fundamentalmente invariata. Appare ragionevole e necessario disciplinare, come finora, separatamente la copertura in caso d'insolvenza per quanto riguarda la parte obbligatoria e quella extraobbligatoria, dato che in ambito obbligatorio tutte le prestazioni legali sono assicurate dal fondo di garanzia, mentre in quello extraobbligatorio sono opportune limitazioni valide soltanto in questo ambito.

Art. 56 cpv. 1 lett. c

Qui si trova la disposizione chiave del nuovo disciplinamento, caratterizzata dai seguenti elementi:

- Anche nell'ambito della previdenza extraobbligatoria, per principio sono garantite le prestazioni e non gli eventuali contributi arretrati. Se il fondo assumesse anche il pagamento dei contributi, gli istituti di previdenza non dovrebbero affrontare alcun rischio imprenditoriale. Il fondo di garanzia costituisce tuttavia un'assicurazione per gli assicurati e non per gli istituti di previdenza.
- Vengono garantite solamente le prestazioni per le quali esiste un diritto regolamentare e alle quali è applicabile pertanto la legge del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio (cfr. art. 1 cpv. 2 LFLP). In vista di possibili abusi, è invece esclusa la garanzia delle prestazioni facoltative. Il controllo e l'esame delle promesse di prestazione facoltative richiederebbe infatti un eccessivo dispendio di mezzi.
- Vengono garantiti soltanto i diritti alle prestazioni di lavoratori assicurati. Nelle due perizie del 30 agosto 1993 e del 20 giugno 1994 l'Ufficio federale di giustizia osserva che una simile estensione della tutela in caso di insolvenza poggia sulla disposizione costituzionale relativa alla protezione dei lavoratori (art. 34^{ter} cpv. 1 lett. a della Costituzione). Per contro non esiste una base costituzionale, che permetta di estendere la protezione in caso d'insolvenza anche alle persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente. È vero che, conformemente all'articolo 34^{quater} capoverso 3 lettera d della Costituzione federale, le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente possono assicurarsi facoltativamente presso un istituto di previdenza a condizioni equivalenti a quelle offerte ai lavoratori dipendenti. Tuttavia il disposto costituzionale ha come oggetto soltanto la parte obbligatoria.
- Vengono garantite soltanto le prestazioni accordate secondo le disposizioni regolamentari dell'istituto di previdenza in base a un salario AVS pari a una volta e mezza l'importo limite superiore previsto nell'articolo 8 capoverso 1 LPP. Si stabilisce così un limite alla copertura, poiché dal profilo socio-politico non appare necessario né opportuno estendere la protezione in caso d'insolvenza anche a componenti del salario molto elevate e alla previdenza individuale dei quadri. In base ai valori limite in vigore dal 1995, il limite superiore è attualmente di 104 760 franchi ed equivale approssimativamente al salario massimo determinante per la parte obbligatoria dell'assicurazione infortuni. Si può concludere che un limite così concepito copre più del 90 per cento dei salari assicurati.

Art. 56 cpv. 1 lett. d

La disposizione riprende la richiesta dell'iniziativa parlamentare in forma elaborata presentata dal consigliere nazionale Allenspach il 23 gennaio 1995. In essa si chiede di completare l'articolo 56 capoverso 1 LPP in modo tale da obbligare il fondo di garanzia a risarcire all'istituto collettore i costi cagionati dall'attività svolta da quest'ultimo giusta l'articolo 60 capoverso 2 lettere a, b e c, sempre che non possa addossarli a chi li ha causati. Si tiene conto in tal modo di una richiesta formulata già da anni dalle organizzazioni patronali e sindacali rappresentate nel consiglio di fondazione dell'istituto collettore. Questo nuovo disciplinamento dovrebbe assicurare le basi finanziarie per l'attività dell'istituto collettore.

Dal punto di vista formale la lettera c, introdotta con la legge sul libero passaggio, viene integrata nella lettera d qui proposta (indennità all'istituto collettore per i costi sopportati in virtù della propria attività secondo l'art. 4 cpv. 2 della legge sul libero passaggio). Non si tratta, a questo riguardo, di un cambiamento materiale.

Art. 56 cpv. 2

Le casse di previdenza insolubili di un istituto di previdenza a cui sono affiliati vari datori di lavoro o associazioni devono essere equiparate per analogia agli istituti di previdenza insolubili. Fra questi ultimi rientrano pure gli istituti collettivi e quelli comuni con le singole affiliazioni. Il Consiglio federale ne disciplinerà i presupposti. L'articolo 56 capoverso 1 lettera b nella formulazione attualmente in vigore parte dal presupposto che la garanzia delle prestazioni interviene soltanto quando l'istituto di previdenza stesso è divenuto insolubile. Come si è potuto subito constatare dopo l'entrata in vigore della LPP, questa disposizione non tiene sufficientemente conto delle condizioni reali nelle quali si trovano gli istituti di previdenza su base comune, segnatamente le fondazioni collettive. Queste ultime sono caratterizzate dal fatto che per i lavoratori assicurati di ogni datore di lavoro affiliato viene istituita una cosiddetta cassa di previdenza propria, con un proprio piano di previdenza, un proprio regolamento e conti propri. Le casse di previdenza sono amministrate di fatto alla stregua di istituti di previdenza autonomi, pur se manca loro l'autonomia giuridica. In base alla normativa in vigore, il fondo di garanzia non potrebbe versare prestazioni in caso di insolvenza qualora una cassa di previdenza divenisse insolubile. L'insolvenza riguarda infatti in questo caso soltanto la cassa di previdenza autonoma dal punto di vista amministrativo ma non da quello giuridico, mentre la fondazione collettiva stessa in quanto istituto di previdenza non è insolubile. Ne consegue che, di fronte all'insolvenza di casse di previdenza, le fondazioni collettive non potrebbero richiedere le prestazioni del fondo di garanzia e sarebbero quindi obbligate a prevedere al proprio interno un'assicurazione in caso d'insolvenza alimentata da contributi di solidarietà di tutte le casse affiliate, ossia in pratica dei lavoratori e dei datori di lavoro assicurati presso questa cassa di previdenza. E questo nonostante le fondazioni collettive siano pure tenute a versare i contributi legali al fondo di garanzia. Il Consiglio federale e la Commissione federale della previdenza professionale hanno ritenuto tale situazione insoddisfacente, ragion per cui nell'ordinanza del 7 maggio

1986 sull'amministrazione del fondo di garanzia LPP è stata inserita una disposizione nell'articolo 7 capoverso 2 che prevede un obbligo di prestazione del fondo di garanzia anche in caso di insolvenza di una singola cassa di previdenza. Tanto il Consiglio federale quanto la Commissione federale della previdenza professionale erano coscienti fin dall'inizio della dubbia legittimità di questa disposizione dell'ordinanza. Questa problematica traspare anche da una sentenza del 27 gennaio 1989 del Tribunale federale relativa alla portata delle prestazioni obbligatorie del fondo di garanzia. Recentemente anche un rapporto del 14 ottobre 1994¹⁾ dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione giunge pure alla conclusione che l'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza citata è privo di una base legale e che il Consiglio federale, emanando tale disposizione, non si è attenuto alla volontà del legislatore. In seguito alle constatazioni dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, nel suo rapporto del 7 aprile 1995¹⁾, invita il Consiglio federale a garantire la legittimità di questo disciplinamento nell'ambito della prossima revisione della LPP. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità propone pertanto di colmare questa lacuna prevedendo nell'articolo 56 capoverso 2 una base legale che consenta al fondo di garanzia di versare prestazioni in caso di insolvenza di una cassa di previdenza o di un'affiliazione di datori di lavoro. Il Consiglio federale ne disciplinerà i presupposti.

Art. 56 cpv. 3 e 4

Il capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la facoltà di disciplinare nel dettaglio i presupposti per le prestazioni. Questa competenza, già contemplata nell'attuale formulazione dell'articolo 56 capoverso 1 lettera b, deve ora essere adattata al settore più esteso di compiti affidati al fondo di garanzia. È così posta la base legale per l'ordinanza sull'amministrazione del fondo di garanzia che il Consiglio federale deve, dal canto suo, adeguare alle nuove prescrizioni legali. Tali prescrizioni riguardano innanzitutto le procedure da osservare, la documentazione da presentare e i controlli. Questi ultimi assumono un'importanza particolare per evitare pretese abusive nei confronti del fondo di garanzia. Al fine di sottolineare questo aspetto, il capoverso 4 esplicita che il fondo di garanzia non garantisce prestazioni richieste abusivamente.

Art. 56 bis

In virtù della facoltà affidatagli dall'articolo 56 capoverso 1 lettera b nella sua attuale versione, il Consiglio federale ha disciplinato il diritto di regresso del fondo di garanzia nell'articolo 11 dell'ordinanza sull'amministrazione del fondo di garanzia LPP. Dal profilo giuridico, appare opportuno sancire nella legge questo diritto di regresso per il quale vigono i termini di prescrizione ordinari.

Il capoverso 2 persegue questo stesso obiettivo, poiché obbliga il fondo di garanzia a reclamare la restituzione delle prestazioni ottenute illecitamente da istituti di previdenza.

¹⁾ Ibid., pag. 8.

Per quanto riguarda le disposizioni sulla prescrizione proposta nel capoverso 3, si sta procedendo ad accertamenti ancora oggi mancanti per stabilire i limiti entro i quali il fondo di garanzia può richiedere prestazioni ottenute illecitamente.

Art. 57

In seguito all'estensione dei compiti relativi alla copertura per insolvenza, in futuro al fondo di garanzia non dovranno essere affiliati solo gli istituti di previdenza registrati, bensì tutti gli istituti di previdenza assoggettati alla legge sul libero passaggio. In questa maniera si tiene conto del fatto che in futuro il fondo di garanzia sarà tenuto a garantire le prestazioni di tutti questi istituti di previdenza. Di conseguenza, quest'ultimi dovranno a loro volta versare contributi al fondo di garanzia.

Art. 59

Gli istituti di previdenza devono finanziare il fondo di garanzia. In seguito agli obblighi più estesi del fondo di garanzia, la Commissione rinuncia ad integrare nella legge disposizioni dettagliate inerenti alle basi determinanti per la forma dei contributi. Il Consiglio federale è investito della competenza di disciplinare questi dettagli.

Art. 72 cpv. 3

L'adeguamento qui proposto è unicamente formale e prende in considerazione le prestazioni che il fondo di garanzia deve assumere giusta l'articolo 56 capoverso 1 lettera d (nuovo) a favore dell'istituto collettore.

Art. 73 cpv. 1

L'articolo 73 capoverso 1 è completato con la disposizione secondo la quale il tribunale cantonale designato dal Cantone è competente a decidere anche in materia di pretese basate sulla responsabilità conformemente all'articolo 52 e in materia di regresso secondo l'articolo 56^{bis} capoverso 1. In questa maniera, sarà più semplice, dal punto di vista processuale, far valere tali pretese nei confronti degli organi degli istituti di previdenza civilmente responsabili.

Art. 74 cpv. 2 lett. d

La Commissione federale indipendente di ricorso deve giudicare anche i ricorsi contro decisioni del fondo di garanzia in materia di diritti di rimborso secondo l'articolo 56^{bis} capoverso 2.

Disposizioni transitorie

Cpv. 1

Solitamente nelle fondazioni le perdite non si manifestano da un momento all'altro, bensì intervengono a poco a poco, palesandosi relativamente presto oppure troppo tardi a dipendenza delle condizioni quadro. È dunque decisivo stabilire in quali casi debbano essere applicate le presenti modifiche legislative. Per operare una delimitazione tra i vecchi casi non coperti e i nuovi casi coperti

bisogna fissare una data di riferimento. La Commissione propone che l'evento di riferimento su cui ci si dovrà basare sia la chiusura definitiva della procedura di liquidazione. Quest'ultima coincide con la data di passaggio in giudicato della decisione ufficiale di liquidazione. È l'unico criterio di collegamento chiaramente definito dal punto di vista giuridico e che può essere stabilito in modo non arbitrario. Inoltre, la soluzione proposta è sostenuta anche da argomenti di natura socio-politica. Nel caso di casse di previdenza, il fondo di garanzia deve inoltre fornire le prestazioni conformemente all'articolo 56 capoverso 1 lettera c quando l'insolvenza deriva da una procedura di fallimento o da una procedura analoga nei confronti del datore di lavoro avviata dopo l'entrata in vigore della presente modificazione legislativa. Nella fattispecie saranno considerati unicamente i casi di insolvibilità emersi dopo l'entrata in vigore della LPP.

Cpv. 2

L'istituto collettore è un organo preposto all'attuazione della previdenza professionale obbligatoria, che fornisce prestazioni d'interesse economico generale su larga scala e i cui costi possono essere addossati soltanto in misura molto limitata a chi li causa. L'esperienza ha mostrato che, se il pool delle compagnie di assicurazione sulla vita non rinunciava a far valere per il momento i costi scoperti, anche coinvolgendo anno dopo anno tutte le fonti, i costi d'attuazione causerebbero un disavanzo che porterebbe ad un indebitamento eccessivo dell'istituto collettore. Da tempo si riconosce che all'istituto collettore dovrebbero essere rimborsati i costi scoperti, onere che compete al fondo di garanzia, quale altra istituzione centrale della previdenza professionale. Il disciplinamento dei costi è applicabile fin d'ora, poiché il fondo di garanzia deve assumersi unicamente i costi insorti dopo il 1° gennaio 1995 e non rifusi altrimenti.

Modificazione del diritto vigente

Art. 89^{bis} cpv. 6 del Codice civile

L'articolo 89^{bis} capoverso 6 va completato con quelle disposizioni che, nell'ambito dei compiti più estesi del fondo di garanzia, devono trovare applicazione anche per fondazioni di previdenza per il personale non registrate.

Testo e motivazione dell'iniziativa parlamentare Rechsteiner

1. Previdenza professionale. Miglioramento della copertura in caso di insolvenza

Il 17 dicembre 1993 il consigliere nazionale Rechsteiner ha presentato la seguente iniziativa:

La legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) è modificata come segue:

Art. 56 cpv. 1 lett. b

garantisce le prestazioni legali e regolamentari degli istituti di previdenza divenuti insolubili. Il Consiglio federale ne disciplina i presupposti e l'entità, le misure destinate a prevenire gli abusi e il diritto di regresso verso le persone responsabili degli istituti insolubili.

Art. 57

Gli istituti di previdenza iscritti nel registro della previdenza professionale sono affiliati al fondo di garanzia; sono parimenti affiliati, per la copertura in caso di insolvenza, gli istituti di previdenza non registrati, attivi nel campo della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Art. 59

Il fondo di garanzia è finanziato dagli istituti di previdenza. Determinante per il calcolo dei contributi è la somma totale dei depositi a risparmio, rispettivamente dei capitali di copertura nel quadro dell'entità delle prestazioni stabilita dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 56.

2. Motivazione

Le esperienze di questi ultimi anni hanno mostrato che la copertura in caso d'insolvenza nella previdenza professionale è insufficiente. Siccome, secondo la LPP, il fondo di garanzia interviene attualmente soltanto nell'ambito obbligatorio, i fallimenti arrischiano di causare perdite importanti presso istituti di previdenza a capitali sovraobbligatori e soprattutto preobbligatori.

Per questo motivo, il 4 giugno 1992 avevo depositato una mozione concernente la garanzia delle pretese di prestazioni nella previdenza professionale; essa domandava che le disposizioni sul fondo di garanzia si applicassero anche alla previdenza extraobbligatoria. Nella sua risposta del 24 agosto 1992, il Consiglio federale aveva promesso di trattare questa questione nell'ambito della prima revisione della LPP e aveva annunciato il relativo messaggio per la fine del 1993. Quindi, la mia mozione era stata trasformata in postulato e in seguito accolta.

Nel frattempo è apparso evidente che la prima revisione della LPP non sarebbe stata effettuata nei termini previsti. Come è stato annunciato all'atto della trattazione del messaggio relativo alla revisione dell'articolo 33 LPP, il messaggio concernente la prima revisione della LPP dovrebbe essere pronto per l'inizio del 1996 e la revisione stessa dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 1999.

Tenuto conto di questo ritardo, non è più possibile procrastinare l'estensione della copertura in caso di insolvenza anche alla previdenza extraobbligatoria. In merito, la Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni domanda che questa misura sia presa senza indugio e indipendentemente dalla prima revisione della LPP (Rivista svizzera delle assicurazioni sociali e della previdenza professionale 1993, p. 376 [versione francese]).

Per realizzare rapidamente questo intento, la presente iniziativa parlamentare propone una modificazione della LPP quanto più semplice possibile e limitata allo stretto necessario. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli mediante ordinanza, segnatamente l'entità della copertura (che potrebbe essere stabilita sull'esempio del massimo della LAINF).

Iniziativa parlamentare. Previdenza professionale. Miglioramento della copertura in caso di insolvenza (Iniziativa Rechsteiner) Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 24 agosto 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.462
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1996
Date	
Data	
Seite	493-508
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 476

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.