

**Indagine sulla base di calcolo della quota minima
di distribuzione delle eccedenze (*legal quote*)**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 23 novembre 2007

Elenco delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSSS	Commissioni della sicurezza sociale e della sanità
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LAssV	Legge federale del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (legge sull'assicurazione vita) abrogata dal 1° gennaio 2006
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori) in vigore dal 1° gennaio 2006
OAssV	Ordinanza del 29 novembre 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita (ordinanza sull'assicurazione vita) abrogata dal 1° gennaio 2006
OS	Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (ordinanza sulla sorveglianza) in vigore dal 1° gennaio 2006
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Nella scia del dibattito sul «furto delle pensioni» dell'autunno 2002, le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali hanno formato un gruppo di lavoro congiunto (gruppo di lavoro LPP quota minima) incaricato di esaminare la ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale. Il gruppo di lavoro, a sua volta, ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di una perizia sugli utili conseguiti nell'ambito della previdenza professionale e sulla loro ripartizione.¹ In base a questa perizia, il 22 giugno 2004, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha approvato l'indagine relativa alla problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale², completata da raccomandazioni al Consiglio federale. Il 9 novembre 2004, la Commissione ha deciso di non esprimersi in merito al parere del Consiglio federale sul suddetto rapporto³ e di aspettare che le misure prese – all'epoca non tutte in vigore – producessero i loro effetti. Si è potuto così tenere conto del fatto che la sorveglianza diretta esercitata sulla revisione della legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)⁴ come pure sull'efficacia delle misure prese in questo ambito incombe al Consiglio federale. La CdG-N, dal canto suo, assicura il controllo nel quadro del proprio mandato di alta vigilanza. Data la complessità dell'argomento, la CdG-N, in occasione delle medesima riunione, ha istituito un nuovo gruppo di lavoro (gruppo di lavoro ripartizione delle eccedenze LPP) e lo ha incaricato dell'esecuzione della verifica ordinaria.

Nell'esaminare la ripartizione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale, il corrispondente gruppo di lavoro della CdG-N⁵ si è occupato, innanzi tutto, dell'applicazione del principio della trasparenza. Il 30 aprile 2007 ha invitato il Consiglio federale a presentare un rapporto in materia; il Consiglio federale ha accolto la richiesta pubblicando, il 29 agosto 2007, il rapporto sulla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale dal 2003 elaborato all'intenzione del gruppo di lavoro.⁶ In un secondo tempo, il gruppo di lavoro ha esaminato in maniera approfondita la base di calcolo della quota minima di distribuzione (detta anche

¹ Rapporto del CPA del 13 maggio 2004 sulla determinazione e la ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF **2005** 539).

² Rapporto della CdG-N del 22 giugno 2004 problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF **2005** 529).

³ Parere del Consiglio federale del 1.10.2004 (FF **2005** 605).

⁴ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS **831.40**).

⁵ All'epoca della stesura del presente rapporto, il gruppo di lavoro Ripartizione delle eccedenze LPP della CdG-N si componeva di: Hugo Fasel (presidente), Serge Beck, Walter Glur, Christine Goll, Urs Hany, Hans Ulrich Mathys, Stéphane Rossini e Andy Tschümperlin.

⁶ Rapporto del Consiglio federale del 29 agosto 2007 all'attenzione del gruppo di lavoro della CdG-N sulla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale dal 2003, in tedesco o francese (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9388.pdf>).

legal quote). Il presente rapporto riassume le considerazioni della CdG-N circa il secondo rapporto.

1.2 Oggetto dell'indagine

Gli istituti di previdenza dei datori di lavoro che non dispongono di una propria cassa pensioni possono affiliarsi a istituti di previdenza professionale collettivi, diversi per quanto concerne l'assunzione dei rischi.⁷ Gli istituti collettivi autonomi sopportano tutti i rischi di vecchiaia, invalidità, decesso, investimenti di capitale, uscita dalla società di assicurazione e amministrazione (secondo l'elenco fornito al gruppo di lavoro dall'UFAP il 26 febbraio 2007); in altre parole, i datori di lavoro e gli assicuratori interessati devono prendere a proprio carico le coperture insufficienti e gli eventuali risanamenti. Presso tali istituti la legge autorizza le coperture insufficienti. Altri istituti collettivi, invece, coprono alcuni o tutti i rischi riassicurandoli presso imprese di assicurazione mediante un contratto collettivo di assicurazione sulla vita. Gli istituti collettivi che si riassicurano solo per determinati rischi sono detti istituti collettivi parzialmente autonomi. Anche in questo caso la legge autorizza le coperture insufficienti, che non sono invece consentite nel caso degli istituti collettivi che si riassicurano integralmente con un contratto collettivo di assicurazione sulla vita. In virtù di tale contratto, infatti, spetta all'impresa di riassicurazione garantire le prestazioni dell'istituto collettivo (in particolare la remunerazione dell'aver di vecchiaia LPP al tasso d'interesse minimo e la conversione di tale avere in rendita all'aliquota di conversione LPP al momento del pensionamento) e assumere le eventuali perdite derivanti dall'attività di previdenza. In caso di riassicurazione integrale, la proprietà dei beni patrimoniali dell'istituto collettivo è trasferita all'impresa di assicurazione sulla vita che li investe conformemente alle prescrizioni della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA)^{8,9}

Il glossario dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) così definisce la quota minima, detta anche *legal quote*: «la quota minima al reddito patrimoniale e ai redditi nei processi di rischio e di costi che deve essere accreditata agli assicurati nel quadro di un contratto di assicurazione sulla vita nella previdenza professionale. Le Camere federali hanno stabilito tale quota al 90 per cento.»¹⁰ Il glossario precisa altresì che «se il provento degli interessi è superiore a quello del tasso di interesse tecnico calcolato in modo prudenziale, gli assicurati ricevono una partecipazione agli eccedenti.»¹¹ Se l'istituto collettivo ha stipulato un contratto di riassicurazione, le eccedenze sono generate dalla compagnia di assicurazione sulla vita.¹² Secondo le spiegazioni fornite al gruppo di lavoro il 23 aprile 2004 dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), le eccedenze possono essere ascritte a un numero di

⁷ Cfr anche il rapporto del CPA del 13 maggio 2004 sulla determinazione e sulla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF 2005 539), pag. 553–589.

⁸ Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01) in vigore dal 1° gennaio 2006.

⁹ Cfr. glossario dell'UFAP (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=it>) e UFAP-Info no 8- (<http://www.bpv.admin.ch/aktuell/00692/01097/index.html?lang=it>).

¹⁰ Glossario dell'UFAP (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=it>).

¹¹ Glossario dell'UFAP (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=it>).

¹² Sul calcolo delle eccedenze cfr. anche il rapporto del 13 maggio 2004 sulla determinazione e la ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale (FF 2005 539) pagg. 571–582.

casi di invalidità e di mortalità inferiore alle previsioni, a un incremento del reddito sugli investimenti e a riduzioni dei costi.

La problematica oggetto della presente indagine, ovvero la base per determinare la quota minima di distribuzione, riguarda gli istituti collettivi interamente riassicurati e quelli parzialmente autonomi. Questi ultimi, tuttavia, sono interessati solo nella misura in cui la partecipazione alle eccedenze non sia regolata da disposizioni contrattuali specifiche (cfr. elenco dei contratti di assicurazione sottostanti o non sottostanti alla quota minima di ripartizione delle eccedenze nelle direttive dell'UFAP sul conto di gestione della previdenza professionale¹³). Il presente rapporto s'incentra sugli istituti collettivi riassicurati presso imprese di assicurazione sottostanti alla quota legale. Per semplificare questi istituti qui appresso saranno denominati «istituti non autonomi». Gli istituti collettivi autonomi sono citati unicamente a titolo di paragone.

Nel corso dell'indagine, il gruppo di lavoro ha voluto accertare, in primo luogo, in base a quali criteri e ipotesi si è deciso il metodo di calcolo oggi applicato e chi ha partecipato alla decisione. Inoltre la CdG-N, nelle sue funzioni di commissione di vigilanza, ha esaminato la conformità al volere del legislatore delle prescrizioni emanate dal Consiglio federale nelle ordinanze sulla ripartizione e sulla determinazione delle eccedenze.

1.3 Il rapporto

Nell'ambito dell'indagine, il gruppo di lavoro Ripartizione delle eccedenze LPP ha tenuto diverse audizioni. In particolare, a proposito della base di calcolo della *legal quote*, sono stati sentiti più volte rappresentanti dell'UFAP che in questo settore è l'autorità di sorveglianza. Sono stati altresì sentiti rappresentanti dell'UFAS come pure Werner C. Hug, esperto in assicurazioni sociali, e il professor Heinz Schmid, attuario. Il gruppo di lavoro ha richiesto anche documentazione supplementare a diversi uffici al fine di tracciare le origini delle basi legali esistenti.

Il 18 ottobre 2007, il gruppo di lavoro ha sottoposto per parere il progetto di rapporto ai capi del Dipartimento federale delle finanze (DFF), del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). I pareri sono quindi stati esaminati il 12 novembre 2007 e sono presi in considerazione nel rapporto.

Il 12 novembre 2007, il gruppo di lavoro ha approvato all'unanimità il rapporto a destinazione della CdG-N, che lo ha, a sua volta, adottato all'unanimità il 23 novembre 2007, autorizzandone la pubblicazione.

¹³ Cfr. 4/2007 – Richtlinie zur Betriebsrechnung Berufliche Vorsorge (BV) (disponibile in tedesco e francese) <http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/00548/00614/index.html?lang=it>. La direttiva è entrata in vigore il 1° febbraio 2007 ed è stata applicata per la prima volta all'esercizio 2006.

2.1 Disposizioni legali sulla legal quote e il calcolo della medesima

L'articolo 68a LPP prescrive che le partecipazioni alle eccedenze risultanti dai contratti d'assicurazione sono accreditate all'avere di risparmio degli assicurati. Su questa base, il Parlamento, con la prima revisione della LPP ha aggiunto alla legge federale sull'assicurazione diretta sulla vita (LAssV)¹⁴ l'articolo 6a con disposizioni speciali sulla previdenza professionale, che incaricavano il Consiglio federale di emanare disposizioni sulla determinazione, la ripartizione e l'ammontare della partecipazione alle eccedenze. La legge federale sull'assicurazione diretta sulla vita è stata abrogata il 1° gennaio 2006. L'articolo in questione è stato ripreso nell'articolo 37 della legge federale sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), entrata in vigore lo stesso giorno. Le Camere federali hanno rinunciato a fissare il metodo di calcolo della quota minima di distribuzione e della ripartizione delle eccedenze agli assicurati. Tuttavia, con l'articolo 37 capoverso 4 LSA, hanno stabilito che la quota legale ammonta ad almeno il 90 per cento.

Il Consiglio federale aveva emanato le disposizioni sulla base di calcolo e sulla ripartizione nell'ordinanza sull'assicurazione diretta sulla vita (OAssV)¹⁵, segnatamente nell'articolo 49h, abrogata contemporaneamente alla LAssV e sostituita dall'ordinanza del 9 novembre 2005¹⁶ sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (OS) che ha ripreso il capitolo «Disposizioni speciali per le assicurazioni della previdenza professionale». Il Consiglio federale ha così fissato il principio di un metodo di calcolo della quota minima fondato sul reddito (= metodo lordo).

Il metodo di calcolo fondato sui risultati (= metodo netto), di cui all'articolo 147 capoverso 2 OS, è applicato soltanto in casi particolari. In effetti, gli assicurati ricevono il 90 per cento del risultato (= profitto) solo se l'assicuratore realizza un rendimento di almeno il 6 per cento o più della riserva matematica e il tasso d'interesse minimo LPP non supera i due terzi di questo tasso in percentuale (quindi al massimo 4%), ovvero solo se l'esercizio è stato molto proficuo per l'assicuratore.

Le disposizioni legali vigenti possono essere riassunte come segue:

- l'articolo 68a LPP dispone che le partecipazioni alle eccedenze sono accreditate all'avere di risparmio degli assicurati;
- l'articolo 37 capoverso 4 LSA prescrive che l'aliquota obbligatoria o quota minima della partecipazione alle eccedenze degli assicurati ammonta ad almeno il 90 per cento;
- nell'OS, il Consiglio federale ha stabilito che per determinare l'aliquota obbligatoria delle eccedenze si applica un metodo di calcolo fondato sul reddito.

¹⁴ Legge federale del 18 giugno 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita; legge sull'assicurazione vita (LAssV; RS 961.61) in vigore fino al 31 dicembre 2005.

¹⁵ Ordinanza del 29 novembre 1993 sull'assicurazione diretta sulla vita; ordinanza sull'assicurazione vita (OAssV; RS 961.611) in vigore fino al 31 dicembre 2005.

¹⁶ Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private; ordinanza sulla sorveglianza (OS; RS 961.011) in vigore dal 1° gennaio 2006.

2.2

I metodi di calcolo: definizioni dell'UFAP

Le definizioni riportate in quanto segue sulle nozioni proposte nella discussione circa il metodo di calcolo dell'aliquota obbligatoria sono tratte da un documento dell'UFAP richiesto il 27 settembre 2007 dal gruppo di lavoro a chiarimento dei concetti. Secondo l'UFAP i metodi di calcolo possono essere suddivisi come qui appresso. La descrizione seguente risponde alle esigenze di semplificazione richieste. Sotto il profilo del reddito e del costo si rinuncia a elencare dettagliatamente le singoli componenti dei processi, che si trovano nell'ordinanza sulla sorveglianza negli articoli 143–145.

Metodo di calcolo fondato sul reddito, detto anche metodo lordo.

Il principio per il calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze del 90 per cento è il reddito complessivo composto dai ricavi del processo di risparmio (redditi dopo deduzione dei costi di investimento e di gestione dei capitali), del processo di rischio (premi di rischio scaduti) e del processo dei costi (premi in funzione dei costi).

Con questo metodo l'impresa di assicurazione può rivendicare al massimo il 10 per cento del reddito complessivo – a condizione che il costo complessivo non superi il 90 per cento del medesimo. Se il costo complessivo supera il 90 per cento del reddito complessivo, la quota dell'impresa di assicurazione diminuisce e quella degli assicurati aumenta proporzionalmente fin quando, a partire dal 100 per cento, insorge un saldo negativo ossia una perdita per l'impresa di assicurazione.

Il costo complessivo è composto dagli oneri del processo dei costi (costi d'esercizio dopo deduzione dei costi di investimento e di gestione di capitali), del processo di rischio (prestazioni in caso di decesso o d'invalidità e la loro liquidazione) e del processo di risparmio (tasso minimo garantito, prestazioni, rendite di vecchiaia e remunerazione tecnica al tasso d'interesse garantito).

Il metodo di calcolo fondato sul risultato, detto anche metodo netto.

Il principio per il calcolo della quota minima di distribuzione del 90 per cento è il risultato del conto di esercizio. Dal reddito complessivo è detratto il costo complessivo. In caso di saldo positivo, agli assicurati deve essere corrisposto almeno il 90 per cento di tale saldo. In caso di saldo negativo, insorge una perdita per l'impresa di assicurazione. Questo metodo di ripartizione è applicato quando il rendimento dell'impresa di assicurazione corrisponde al massimo al 6 per cento (reddito del capitale pari al 6 per cento degli investimenti di capitale) e il tasso minimo d'interesse al 4 per cento al massimo, ossia negli anni di esercizio molto proficui.

Conformemente all'OS, in linea di massima si applica il metodo fondato sul reddito; solo negli anni in cui l'esercizio è particolarmente proficuo si adotta il metodo di calcolo fondato sul risultato (art. 147 OS). In entrambi i casi si tratta di limitare gli utili delle imprese di assicurazione. Nei due metodi, la limitazione di un'eventuale perdita delle imprese non è contemplata.

Nei vicini Paesi europei che applicano una quota minima di ripartizione, è adottato, senza eccezioni, un metodo fondato sul reddito.

2.3 Gli assicuratori sulla vita e la previdenza professionale

Secondo il rapporto del Consiglio federale del 29 agosto 2007 sulla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale sono gestiti in questo settore, in totale, circa 600 miliardi di franchi. Di questi, circa 120 miliardi sono gestiti da istituti collettivi non autonomi. Ciò significa che appena un quinto dei fondi della previdenza totale è riassicurato da un assicuratore sulla vita. Le imprese di assicurazione sulla vita attive nella previdenza professionale sono tenute a un conto d'esercizio annuale separato per la previdenza professionale (art. 37 cpv. 2 LSA).

2.4 La sorveglianza nel settore della previdenza professionale

Gli assicuratori sulla vita privati che riassicurano gli istituti collettivi sottostanno alla LSA e sono sottoposti alla sorveglianza dell'UFAP. L'UFAP controlla la determinazione della partecipazione alle eccedenze e la sua distribuzione agli istituti previdenziali. Gli istituti, a loro volta, sottostanno alla LPP e quindi alla sorveglianza degli organi competenti della previdenza professionale – le autorità di sorveglianza cantonale e l'UFAS. Questi organi verificano l'utilizzazione delle quote di eccedenze in seno agli istituti previdenziali e la ripartizione ai singoli istituti e agli assicurati.

3 Genesi dei testi di legge sulla quota minima di distribuzione

3.1 Deliberazione di dettaglio sulla 1^a revisione della LPP alle Camere federali

Le discussioni sulla quota minima di distribuzione delle eccedenze sono cominciate nell'ambito della 1^a revisione della LPP. Il 28 novembre 2002, la Commissione incaricata dell'esame preliminare (Commissione della sicurezza sociale e della sanità CSSS) ha proposto al Consiglio degli Stati (seconda Camera) di completare la LAssV con l'articolo 6a affinché il principio della trasparenza nella previdenza professionale fosse sancito anche a livello delle imprese di assicurazione sulla vita. Il Consiglio degli Stati ha adottato la proposta.¹⁷

Il 6 maggio 2003, il Consiglio nazionale ha quindi modificato l'articolo 6a capoverso 4 LAssV introducendo il principio per cui la quota legale degli assicurati deve essere di almeno il 90 per cento e non deve essere fissata dal Consiglio federale.¹⁸ Il 4 giugno 2003, la maggioranza della CSSS del Consiglio degli Stati ha proposto alla propria Camera di lasciare al Consiglio federale il compito di stabilire la quota minima di distribuzione. Il Consiglio degli Stati ha adottato la proposta.¹⁹ L'11 giugno 2003, il Consiglio nazionale ha adottato la proposta della minoranza di aderire alla decisione del Consiglio degli Stati.²⁰ Nella LAssV sono quindi state

¹⁷ Cfr. Boll. uff. **2002** S 1055.

¹⁸ Cfr. Boll. uff. **2003** N 616.

¹⁹ Cfr. Boll. uff. **2003** S 453.

²⁰ Cfr. Boll. uff. **2003** N 930.

conferite al Consiglio federale le competenze di fissare la quota delle eccedenze come pure di determinare la partecipazione (nella LSA oggi vigente, il legislatore prescrive che la partecipazione alle eccedenze ammonta ad almeno il 90 %, cfr. n. 3.2).

In seno a entrambe le Camere si è discusso soprattutto se sancire nella legge la quota minima di distribuzione o lasciare al Consiglio federale la competenza di emanare tutte le disposizioni sulla ripartizione delle eccedenze a livello di ordinanza. In secondo luogo si è dibattuto anche l'ammontare di un'eventuale quota legale da inscrivere nella legge. I principi per il calcolo sono stati citati solo incidentalmente da singoli oratori.

3.2 Genesi della LSA

3.2.1 Messaggio del 9 maggio 2003 concernente la LSA

Il 9 maggio 2003, prima ancora della conclusione dei dibattiti sulla revisione della LPP alle Camere federali, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la LSA.²¹ Osservando che il Parlamento aveva già discusso in maniera approfondita i principi di distribuzione delle eccedenze nell'ambito della revisione della LPP, il Consiglio federale ha proposto di riprendere l'articolo 6a LAssV come articolo 37 LSA. Il tenore della disposizione, tuttavia, era ancora in discussione al momento della redazione finale del messaggio.

3.2.2 Deliberazione di dettaglio sulla LSA alle Camere federali

Già il 18 dicembre 2003 il Consiglio degli Stati (la Camera prioritaria) ha riaperto il dibattito sulla fissazione della quota minima di distribuzione nella legge. In questo caso, la Commissione incaricata dell'esame preliminare non era più la CSSS, bensì la Commissione dell'economia e dei tributi (CET) poiché le disposizioni della LSA riguardano la sorveglianza delle imprese di assicurazione private. Soltanto l'articolo 37 LSA concerne la previdenza professionale e prevede un disciplinamento speciale per le imprese di assicurazione sulla vita attive nella previdenza professionale. Una minoranza commissionale ha proposto al Consiglio degli Stati di approvare il progetto del Consiglio federale. Adottando la proposta, il Consiglio degli Stati ha smentito la propria decisione precedente, presa nell'ambito della revisione della LPP, di conferire al Consiglio federale la competenza di determinare la partecipazione alle eccedenze spettante agli assicurati. Si doveva invece inscrivere nella legge una quota minima di distribuzione delle eccedenze di almeno il 90 per cento. Ancora una volta, in pratica, i membri della Camera alta non hanno affrontato la questione della base di calcolo.²²

²¹ Messaggio del 9 maggio 2003 concernente una legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA]) e la modifica della legge federale sul contratto d'assicurazione (FF 2003 3233).

²² Cfr. Boll. uff. 2003 S 1228.

Dal canto suo il Consiglio nazionale (seconda Camera) ha trattato l'articolo 37 LSA il 17 marzo 2004. La Camera del popolo non si è limitata a dibattere, ancora una volta, la questione della fissazione per legge della quota minima di distribuzione, ma ne ha discusso anche la base di calcolo. Si è così constatato che fino ad allora la questione non era stata sufficientemente tematizzata. I parlamentari erano partiti del presupposto che tale quota sarebbe stata determinata secondo una base di calcolo che credevano acquisita. Su questo punto, tanto la formulazione della proposta come quella del progetto erano poco chiare. Per questa ragione, il consigliere federale Merz è intervenuto dichiarando che dopo avere sentito la discussione su come definire il principio lordo, su cosa vogliono dire i vari concetti, aveva l'impressione che i deputati non fossero pronti a decidere! Li ha esortati quindi a distanziarsi dalla posizione del Consiglio degli Stati sui punti principali perché possano essere nuovamente esaminati.²³ Questa dichiarazione dimostra che il capo del DFF aveva difficoltà a comprendere la volontà del Parlamento. Anche alcuni parlamentari hanno proposto di non aderire alla decisione del Consiglio degli Stati. Nella votazione, tuttavia, il Consiglio nazionale ha respinto la proposta e ha adottato invece quella della minoranza, seguendo il Consiglio degli Stati. Così il Consiglio nazionale si è espresso contro un'inequivocabile chiarificazione della base di calcolo e ha lasciato al Consiglio federale la competenza di fissare la base di calcolo e il relativo allestimento.²⁴

Constatazione 1

Con l'articolo 37 LSA il Parlamento affida al Consiglio federale il compito di fissare il metodo di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze. Non è possibile discernere una chiara manifestazione della volontà del legislatore circa la base di calcolo per determinare tale quota.

4 Genesi delle ordinanze

4.1 Elaborazione dell'OAssV in seno all'UFAP

4.1.1 Analisi di modelli esteri

All'inizio dei lavori di elaborazione dell'OAssV, l'UFAP ha analizzato modelli esteri sotto l'aspetto del metodo di calcolo delle quote minime, come comunicato dall'Ufficio al gruppo di lavoro in occasione dell'audizione del 27 agosto 2007. In Francia, secondo l'Ufficio, devono essere attribuiti alla riserva delle eccedenze almeno l'85 per cento del reddito di capitale e almeno il 90 per cento del risultato tecnico dell'assicurazione rischio. La regolamentazione vigente in Gran Bretagna è stata riassunta e presentata al gruppo di lavoro lo stesso 27 agosto 2007: in sostanza, secondo l'UFAP, la maggior parte delle polizze di assicurazione sulla vita inglesi si fondano su tariffe nette, il che significa che gli assicurati non hanno alcun diritto di partecipazione alle eccedenze. Tuttavia, nei casi in cui è prevista una ripartizione, il

²³ Boll. uff. **2004** N 395.

²⁴ Cfr. Boll. uff. **2004** N 392.

tasso minimo delle eccedenze deve essere negoziato con l'autorità di sorveglianza tenendo conto, tra l'altro, del rischio assunto dall'azionista.

In Germania almeno il 90 per cento delle entrate dirette degli interessi sommate agli utili realizzati deve essere accreditato a una riserva delle eccedenze, previa deduzione delle perdite sugli investimenti di capitale, dei costi degli investimenti di capitale e dei costi di gestione. Nell'elaborazione della variante svizzera l'UFAP ha affermato di essersi concentrato sul modello tedesco, rafforzandolo: oltre al processo di risparmio sono inclusi nella base di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze anche i processi di rischio e di costi. Inoltre, l'assicuratore deve sottoporre per approvazione all'UFAP la partecipazione alle eccedenze che sarà accreditata agli istituti previdenziali. Nel caso in cui la quota di distribuzione attribuita agli assicurati sia in sproporzione rispetto a quella dell'assicuratore, l'UFAP, in quanto autorità di sorveglianza, può aumentarla (cfr. art. 147 cpv. 3 OS).

La Commissione si chiede se i modelli esteri, che sembrano riguardare soprattutto l'assicurazione vita individuale, siano paragonabili agli istituti collettivi svizzeri non autonomi.

4.1.2 Ipotesi di calcolo dell'UFAP

In un secondo tempo, l'UFAP ha verificato diverse ipotesi per comparare gli effetti dei due metodi di calcolo (metodo fondato sul reddito e metodo fondato sul risultato) sulla ripartizione delle eccedenze. Nei calcoli effettuati per il Consiglio federale (che non sono stati presentati al Parlamento) non figurava la norma derogatoria prevista dall'articolo 147 capoverso 2 OS, introdotta nel testo dell'ordinanza dietro richiesta dell'UFAS solo dopo la consultazione degli uffici sull'OAssV. Per illustrare i due metodi ci si è serviti di cinque ipotesi (dalla buona alla meno buona). Con il metodo fondato sul reddito, il rendimento del capitale degli assicuratori – ottenuto dall'UFAP calcolando per ogni ipotesi la media ponderata in funzione della probabilità – è del 4,4 per cento; con quello fondato sul risultato, ammonta a -0,9 per cento. L'UFAP ha spiegato questo valore negativo con la necessità, per gli assicuratori, di coprire le eventuali perdite come fu il caso, per esempio, nel 2002. Secondo l'UFAP, per gli assicuratori, che sopportano rischi finanziari notevoli, il metodo di calcolo fondato sul risultato produce un utile di capitale proprio inferiore alla remunerazione che il mercato offre agli investimenti privi di rischi. Già con la variante fondata sul reddito, la componente di rischio dello 0,9 per cento si situa al livello più basso delle esigenze del mercato che variano tra il 2 e il 5 per cento, percentuale che non è neppure sfiorata con la variante fondata sul risultato (-4,5 %). Ciò comporterebbe inoltre un rischio di indisponibilità degli assicuratori sulla vita a concludere contratti di copertura integrale dei rischi con gli istituti previdenziali e in pratica li indurrebbe ad abbandonare il settore (cfr. in proposito n. 5.3 sui calcoli secondo ipotesi allargate).

Tenuto conto di questi risultati, nell'elaborazione dell'OAssV l'UFAP si è concentrato sul metodo di calcolo fondato sul reddito. Le buone annate non essendo da escludere, l'articolo 49h capoverso 3 OAssV (attualmente art. 147 cpv. 3 OS) consente all'Ufficio di aumentare la quota di ripartizione nel caso in cui le eccedenze versate agli assicurati siano sproporzionate rispetto all'aliquota attribuita al capitale proprio.

4.2 Deliberazioni sul progetto di OAssV

4.2.1 Ruolo della Commissione federale LPP

La prima revisione della LPP doveva entrare in vigore il più rapidamente possibile. Secondo l'UFAP si è rinunciato a una consultazione esterna sul progetto di OAssV a causa del breve termine impartito, coinvolgendo invece la Commissione federale LPP costituita da rappresentanti dei Cantoni, dei datori di lavoro, dei lavoratori, degli istituti di previdenza, dell'amministrazione federale e di altre organizzazioni. Riunito a porte chiuse il 9 e 10 dicembre 2003, un gruppo di lavoro della commissione ha esaminato il progetto elaborato dall'UFAP. Mediante lettera del 10 luglio 2007 inviata al gruppo di lavoro, l'UFAS ha rilevato, in sostanza, che la riunione in questione non era stata verbalizzata e che le eventuali proposte di modifica frutto della discussione erano state introdotte direttamente nei progetti. Il 15 gennaio 2004, la Commissione federale LPP ha adottato le disposizioni dell'OAssV in materia di previdenza professionale.

Secondo il verbale sommario, in occasione della riunione del 15 gennaio 2004 la Commissione federale LPP ha cercato di determinare se il presente progetto istituisse la richiesta parità tra gli istituti collettivi autonomi e gli istituti collettivi non autonomi. Un rappresentante dell'UFAP come pure un rappresentante dell'UFAS hanno affermato che gli istituti previdenziali e le imprese di assicurazione non sottostanno alle medesime condizioni, in quanto le seconde, essendo società per azioni, devono preoccuparsi dei propri azionisti. Se non di parità, tuttavia, si può parlare di equivalenza. Durante la medesima riunione, la Commissione federale LPP ha ridotto da otto a cinque anni il termine entro il quale le eccedenze attribuite al fondo delle eccedenze devono essere ripartite conformemente all'articolo 49m capoverso 2.

4.2.2 Parere della CSSS-N

La decisione circa la formulazione dell'ordinanza spettava unicamente al Consiglio federale. La CSSS-N si è tuttavia avvalsa del diritto di essere consultata. La consultazione sulla OAssV ha avuto luogo ancora prima della conclusione delle deliberazioni sulla LSA alle Camere. Il 14 febbraio 2004, a proposito del progetto di OAssV, diversi membri della CSSS-N hanno fatto osservare che lo svolgimento parallelo dei lavori induceva confusione. In occasione della medesima riunione, la Commissione ha incaricato la propria sottocommissione LPP di esaminare il progetto di ordinanza e di redigere un parere scritto all'attenzione del Consiglio federale. Dato che in seno alla Commissione erano insorti dubbi circa l'ampiezza del coinvolgimento dei partner sociali nella genesi del progetto, la sottocommissione ha invitato rappresentanti dei partner sociali alla riunione del 19 febbraio 2007, durante la quale si è discusso principalmente il calcolo della *legal quote* secondo il metodo netto e il metodo lordo. Diversi membri della sottocommissione hanno messo in discussione la conformità al volere del legislatore delle disposizioni dell'ordinanza, e, in particolare, del metodo di calcolo fondato sul reddito.

Con lettera del 23 febbraio 2004 al Consiglio federale, la sottocommissione LPP della CSSS-N si è espressa sull'articolo 49h OAssV, manifestando la propria sorpresa nel constatare che, nell'ambito della ripartizione delle eccedenze, si era cambiata

la definizione della cosiddetta *legal quote* rispetto a quella formulata in origine in relazione con l'articolo 6a LAssV: invece di eccedenze ripartite in funzione della quota minima di distribuzione dopo deduzione delle spese, all'articolo 49h si menzionava infatti l'utile di capitale, cosa che non corrisponde né al tenore né allo spirito della legge. La sottocommissione ha altresì dichiarato di aver preso nota che l'amministrazione motivava la formulazione proposta con considerazioni sul rendimento delle imprese di assicurazione.

4.3 Consultazione degli uffici sulla OAssV

Il 2 marzo 2004, l'UFAP ha sottoposto il progetto alla consultazione degli uffici²⁵, ricevendo due risposte. L'Ufficio federale di giustizia (UFG), pur approvando il progetto nelle grandi linee, precisava che era prematuro affermare che il metodo di calcolo proposto corrispondeva alle attese della maggioranza del Parlamento dal momento che la versione definitiva dell'articolo 37 LSA non era ancora stata adottata dal Consiglio nazionale (plenum), ma solo dalla CET-N.

Dal canto suo, l'UFAS constatava che secondo la volontà del legislatore l'eccedente netto (ovvero il risultato d'esercizio) doveva essere ripartito tra l'assicuratore e gli istituti previdenziali. In tal modo all'assicuratore spettava non più il 10 per cento del reddito, bensì il 10 per cento del risultato. Il meccanismo di ripartizione delle eccedenze previsto nel progetto di ordinanza contraddiceva dunque tanto il tenore come lo spirito della legge. Tale constatazione aveva d'altronde spinto la sottocommissione della CSSS-N a dichiarare, con scritto del 24 febbraio 2004 al Consiglio federale, di ritenere questo modo di procedere contrario alla volontà del legislatore. Nella sua risposta dell'8 marzo 2004, l'UFAS osservava altresì che l'utilizzazione del metodo di calcolo fondato sul reddito, come previsto nel progetto, era giustificabile negli anni di esercizio difficili, allorché l'eccedente conseguito dalle imprese di assicurazione è scarso o si verificano addirittura perdite. Tale non è il caso allorché l'anno di esercizio è proficuo. L'UFAS ricordava che l'articolo 49h capoverso 2 del progetto consente al DFF, allorché il rendimento del mercato dei capitali è elevato, di proporre al Consiglio federale un aumento della quota minima di ripartizione. L'Ufficio sollecitava quindi una precisazione delle condizioni alle quali la ripartizione delle eccedenze agli assicurati è aumentata. L'UFAP ha assecondato questa richiesta introducendo nell'articolo 49h capoverso 2 (attuale art. 147 cpv. 2 OS) un'deroga che prevede l'applicazione del metodo di calcolo fondato sul risultato. Secondo l'UFAP, al momento in cui il progetto è stato sottoposto al Consiglio federale tutte le divergenze erano state eliminate.

Il 24 marzo 2004, il Consiglio federale ha licenziato il nuovo articolo dell'OAssV nell'ambito della previdenza professionale. Le disposizioni, riprese nel frattempo nell'OS, sono entrate in vigore il 1° aprile 2004.

²⁵ I destinatari erano: Segretaria generale DFGP, UFG, Incaricato federale della protezione dei dati, Segretaria generale DFI, UFAS, Segreteria generale DFF, Amministrazione federale delle finanze, Amministrazione federale delle contribuzioni, Servizi linguistici centrali e Sezione del diritto della Cancelleria federale.

Constatazione 2

Visto che, come rilevato nella constatazione 1, non è possibile discernere una chiara manifestazione della volontà del legislatore, il Consiglio federale non può averla violata con le prescrizioni sul metodo di calcolo della quota minima emanate nella OAssV e nell'OS. Nell'esecuzione delle ordinanze il margine di manovra legale consentito dalla LAssV e dalla LSA è stato sfruttato al massimo in favore delle imprese di assicurazione che si fanno carico del rischio.

5 Applicazione delle disposizioni sulla base di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze

5.1 Esercizio 2005

Le disposizioni sulla base di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze sono entrate in vigore con il primo pacchetto di revisione della LPP, il 1° aprile 2004. Dal 1° gennaio 2005, le imprese di assicurazione sulla vita devono tenere per la previdenza professionale una contabilità separata dal resto dei loro affari e rispettare la quota minima di 90 per cento nella ripartizione delle eccedenze agli assicurati.²⁶

Per la prima volta le imprese private svizzere di assicurazione sulla vita hanno presentato, per l'esercizio 2005, un conto d'esercizio separato completo per la previdenza professionale, sottoposto all'UFAP alla fine del primo semestre 2006. Il 31 dicembre 2005, le imprese private di assicurazione sulla vita che esercitavano l'assicurazione collettiva nell'ambito della previdenza professionale erano 14. Di queste, una si limitava alla copertura dei rischi decesso e invalidità e altre due si trovavano in situazione di *run off*, vale a dire che nel 2006 avrebbero ceduto il loro portafoglio di assicurati. A fine 2005, 2 151 009 persone in totale erano assicurate presso le 14 imprese citate. Secondo l'UFAP, il numero delle imprese di assicurazione che forniscono copertura integrale è diminuito dal 2000 in ragione delle nuove condizioni quadro legali e regolamentari. Dal 2004 questa tendenza si è accentuata, mentre gli istituti previdenziali, tenuto conto dei fattori di rischio, cercano sempre più spesso formule di riassicurazione.

Durante l'esercizio 2005, il 92 per cento dei ricavi complessivi ottenuti dai processi di risparmio, di rischio e dei costi è stato versato agli assicurati sotto forma di prestazioni assicurative, aumento delle riserve tecniche e partecipazioni alle eccedenze. Il risultato del conto d'esercizio attuariale è aumentato leggermente rispetto all'anno precedente, passando da 0,55 a 0,6 miliardi di franchi. Secondo l'UFAP la parte del ricavo totale delle imprese di assicurazione serve a costituire il capitale di solvibilità prescritto per legge e alla remunerazione del capitale di rischio messo a disposizione.

²⁶ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 29 agosto 2007 al gruppo di lavoro Ripartizione delle eccedenze della CdG-N sulla ripartizione delle eccedenze nell'ambito della previdenza professionale dal 2003 (<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=it&msg-id=14205>, in francese e tedesco).

L'UFAP ritiene che le disposizioni sulla trasparenza nell'ambito della LPP entrate in vigore il 1° aprile 2004 sono rispettate. L'Ufficio, in quanto autorità di sorveglianza, è responsabile dell'osservanza da parte delle imprese di assicurazione dei loro obblighi di trasparenza nei confronti degli istituti previdenziali. Queste ultime, a loro volta, sono tenute alla trasparenza nei confronti degli assicurati e sottostanno alla sorveglianza delle autorità cantonali e dell'UFAS²⁷. In merito alla problematica della suddivisione della sorveglianza degli istituti collettivi con contratto di assicurazione integrale, il CPA (precedentemente OPCA) osservava, nel suo rapporto del 13 maggio 2004: «La chiara separazione voluta dal legislatore tra istituto di previdenza, da un lato, e società d'assicurazione, dall'altro, esiste (...) solo in senso giuridico, ma non nella prassi.»²⁸

5.2 Esercizio 2006

Al 31 dicembre 2006, 13 imprese di assicurazione private sulla vita operavano nel settore della previdenza professionale e totalizzavano, alla fine dell'esercizio, 2 130 874 assicurati.²⁹ Due di queste imprese non concludevano più nuovi contratti perché in situazione di *run-off*, mentre un'altra si limitava alla sola copertura del rischio di decesso e invalidità.

Contrariamente a quello 2005, lo schema di pubblicazione 2006 comprende informazioni più dettagliate sugli affari sottoposti alla quota minima e illustra, in particolare, i ricavi e i costi dei processi di risparmio, rischio e costi. Il ricavo complessivo degli affari sottostanti alla quota minima ammontava, per le tredici imprese in questione, a 6,5 miliardi di franchi. Secondo il metodo di calcolo vigente, fondato sul reddito, alle imprese di assicurazione sulla vita è attribuito, al massimo, il 10 per cento del ricavo totale. Nel 2006, le tredici imprese di assicurazione hanno percepito l'8,3 per cento di tale somma, ossia 545 milioni di franchi. La quota di ripartizione delle eccedenze ammontava quindi al 91,7 per cento, variando tra il 90 e il 100 per cento secondo le imprese. Detratta la parte delle imprese di assicurazione, restavano circa 6 miliardi di franchi da cui sono stati dedotti 4,8 miliardi per le spese dei processi di risparmio, di rischio e di costi. Altri 708 milioni di franchi sono stati attribuiti agli accantonamenti tecnici e i restanti 473 milioni di franchi sono andati al fondo eccedenze.

²⁷ Cfr. il rapporto dell'UFAP sul rilevamento dei dati e la pubblicazione dei conti 2005 della previdenza professionale assicurata dalle imprese svizzere di assicurazione sulla vita sottoposte alla sorveglianza (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=it>) e UFAP-Info no 8- (<http://www.bpv.admin.ch/aktuell/00692/01097/index.html?lang=it>).

²⁸ Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione sulla determinazione e ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale del 13 maggio 2004 (FF 2005 539), pag. 570.

²⁹ Cfr. schema di pubblicazione 2006 e il Rapporto dell'UFAP sulla contabilità PP 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=it>, disponibile in francese e tedesco).

Per illustrare la differenza tra il metodo di calcolo fondato sul reddito e quello fondato sul risultato nell'ambito della determinazione della quota minima di distribuzione, l'UFAP, in occasione della sua audizione del 27 agosto 2007 dinnanzi al gruppo di lavoro Ripartizione eccedenze LPP, ha proseguito i calcoli del 2003 partendo dai medesimi presupposti allora definiti (cfr. n. 4.1.2). In un primo tempo i calcoli esistenti sono stati completati con una norma derogatoria di cui all'articolo 147 capoverso 2 OS, secondo la quale, in determinate circostanze, si può applicare alla determinazione della quota minima di distribuzione il metodo di calcolo fondato sul risultato. In questi calcoli, inoltre, il capitale proprio è stato estrapolato dal reddito netto di capitale e quindi i risultati dei due calcoli non sono direttamente paragonabili.

In un secondo tempo, l'UFAP ha elaborato una tabella intitolata «rendimento effettivo del ricavo netto di capitale 2001–2006». Anche questi calcoli si basavano sui presupposti definiti nel 2003 e non su dati reali, ma vi sono stati integrati, in cifre e in percentuale, il reddito di capitale effettivo realizzato da tutte le imprese di assicurazione nel periodo 2001–2006 e i relativi tassi d'interesse LPP, sostituendoli agli ipotetici anni di esercizio più o meno proficuo. Negli anni 2001 e 2002, a causa del cattivo andamento degli affari, si sono registrati valori negativi dell'utile del capitale proprio (da -108,9 % a -43,8 %) con entrambi i metodi di calcolo. Con il metodo fondato sul reddito, negli anni 2003–2006 l'UFAP ha calcolato un rendimento del capitale proprio delle imprese di assicurazione da 18,24 a 12,87 per cento. Per lo stesso periodo, applicando il metodo fondato sul risultato, si sarebbe conseguito un utile di capitale da 5,82 a 4,41 per cento.

In base all'interpretazione delle cifre del 27 agosto 2007 da parte dell'UFAP, l'evoluzione manifestatasi ha confermato le ipotesi formulate nell'ambito dell'elaborazione dell'OAssV. Applicando il metodo fondato sul reddito sarebbe possibile remunerare in maniera «adeguata» i capitali propri minimi stimati al 5 per cento circa della riserva matematica. Con il metodo fondato sul risultato, invece, si otterrebbero risultati ancora peggiori di quelli previsti per il 2003; perciò, a suo tempo, gli assicuratori avevano deciso di investire altrimenti i loro capitali.

Nel suo parere del 27 settembre 2007 all'attenzione del gruppo di lavoro, l'UFAP ha sottolineato che i calcoli erano stati fatti in funzione delle disposizioni vigenti nel 2003, ossia con esigenze in materia di fondi propri di gran lunga inferiori a quelle introdotte il 1° gennaio 2006 con la LSA e il test svizzero di solvibilità. I fondi propri necessari compresi nel calcolo 2003 (5 % della riserva matematica) non corrispondono più alle esigenze di solvibilità odierne che, secondo quanto affermato dai rappresentanti dell'UFAP, sono di circa il doppio. Da parte dell'UFAP si è anche osservato che la base di calcolo doveva tenere conto della volatilità del mercato. Di conseguenza, nel 2002 le imprese di assicurazione sulla vita sono state costrette ad attingere nei fondi propri per liquidare una perdita pari a 2,3 miliardi di franchi. Secondo i rappresentanti dell'UFAP, soltanto l'applicazione del metodo di calcolo lordo consente alle imprese di assicurazione di costituire progressivamente fondi atti a garantire il livello di solvibilità richiesto. I calcoli dei periti dell'UFAP partono dal presupposto che il ripetersi di anni di esercizio come il 2002 non è frequente: le probabilità sono di appena il 2 per cento. In altre parole, una simile situazione dovrebbe prodursi solo ogni 50 anni.

5.4

Nuovo confronto tra i due metodi di calcolo

Nel rapporto sulla contabilità PP 2006 della previdenza professionale nelle imprese di assicurazione sulla vita³⁰, l'UFAP ha confrontato ancora una volta i due metodi, mettendo in relazione gli accantonamenti tecnici con l'utile effettivo (quota minima determinata in base al ricavo) e teorico (quota minima determinata in base al risultato) di tutte le imprese di assicurazione attive nel settore della previdenza professionale, ponderati in funzione delle probabilità. Non si è fatta alcuna differenziazione tra i contratti che sottostanno alla quota minima e quelli che non vi sottostanno. Il margine varia dallo 0,43 per cento (con il calcolo fondato sul reddito) allo 0,06 per cento (con il calcolo fondato sul risultato). Secondo il rapporto dell'UFAP, la capacità degli assicuratori di proseguire la loro attività con il reddito conseguito dipenderebbe dal livello di approvvigionamento annuale del capitale di solvibilità. L'approvvigionamento è calcolato, da un lato, in funzione dell'ammontare del capitale di solvibilità richiesto e dall'altro in funzione del rendimento da perseguire per compensare adeguatamente il rischio assunto dalle imprese di assicurazione. In base a vari calcoli (approvvigionamento del capitale di solvibilità del 3 e dell'8 %), l'UFAP conclude che «il metodo fondato sul risultato non è in grado di soddisfare requisiti anche minimi relativamente all'alimentazione del capitale di solvibilità né nel corso di un singolo anno né in una media ponderata a lungo termine». ³¹ L'UFAP rileva inoltre che non è possibile rispondere in maniera assoluta all'interrogativo circa il rendimento necessario per indennizzare adeguatamente i rischi legati alla riassicurazione dei fondi di previdenza – complessivamente 120 miliardi di franchi.

Nel suo rapporto l'UFAP rimanda all'articolo 147 capoverso 3 OS, in virtù del quale l'autorità di sorveglianza (ovvero, secondo il diritto vigente, l'UFAP stesso) può prevedere un disciplinamento derogatorio allorché la quota di distribuzione attribuita al capitale proprio è in sproporzione all'attribuzione al fondo delle eccedenze. L'ordinanza tuttavia non specifica quali sono le circostanze in cui insorge una siffatta sproporzione. L'UFAP può altresì diminuire la quota di ripartizione dell'impresa di assicurazione interessata a un livello inferiore alla quota minima allorché il capitale di solvibilità non è sufficiente.

Constatazione 3

L'articolo 147 capoverso 3 OS consente all'autorità di sorveglianza competente di aumentare la quota di ripartizione nel caso in cui la quota dell'impresa di assicurazione è in sproporzione rispetto all'attribuzione al fondo delle eccedenze. Secondo la CdG-N i criteri per determinare l'esistenza di questa sproporzione non sono chiari.

- ³⁰ Rapporto dell'UFAP sulla contabilità PP 2006 della previdenza professionale nelle imprese di assicurazione sulla vita (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=it>), pag. 6 segg.
- ³¹ Rapporto dell'UFAP sulla contabilità PP 2006 della previdenza professionale nelle imprese di assicurazione sulla vita (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=it>), pag. 13

5.5 **La riassicurazione: pro e contro**

Rispondendo alla domanda sul perchè gli assicurati di un istituto collettivo coperto da un'impresa di assicurazione sulla vita siano generalmente sfavoriti rispetto agli altri assicurati al momento della ripartizione delle eccedenze, l'UFAP ha affermato che, come già evidenziato dal Consiglio federale nella sua risposta del 9 marzo 2007 a una mozione di tenore analogo del Gruppo socialista, la normativa vigente tiene giustamente conto delle condizioni regolamentari più severe a cui sottostanno le imprese di assicurazione attive nel settore previdenziale. Il sistema attuale consente di continuare ad offrire sul mercato prodotti assicurativi dotati di garanzia e di far sì che le prestazioni promesse possano essere costantemente mantenute, ovvero di far sì che le eventuali perdite debbano essere prese a carico dalle imprese di assicurazione e/o dai loro azionisti e non dai datori di lavoro e dagli assicurati. Gli istituti previdenziali sono liberi di scegliere se assumere essi stessi questo rischio o riassicurarsi.

5.6 **Ulteriori discussioni sulla quota minima di distribuzione delle eccedenze**

L'entrata in vigore della revisione della LPP non ha posto fine alle discussioni sulla quota minima di distribuzione delle eccedenze, come dimostrano, per esempio, gli interventi parlamentari in merito. Il 9 marzo 2007, nella sua risposta alla mozione del Gruppo socialista «Legal quote. Applicare la legge» (06.3721) del 18 dicembre 2006, che critica il metodo di calcolo fondato sul reddito, il Consiglio federale ha osservato: «Il metodo fondato sul reddito, che deve essere normalmente impiegato per la determinazione della quota minima, garantisce che i risultati d'esercizio negativi degli anni meno favorevoli siano compensati dai risultati positivi degli anni più favorevoli rendendo in tal modo possibile la costituzione del capitale di solvibilità prescritto dalla LSA. (...) Nella sua seduta del 17 marzo 2004, il Consiglio nazionale aveva rinunciato a prendere una decisione diversa da quella del Consiglio degli Stati in merito alla questione della partecipazione alle eccedenze, precisando tuttavia che quest'ultima avrebbe potuto essere ridiscussa anche in assenza di divergenze. Questo non si è però ancora verificato. Attualmente il Consiglio federale non ritiene necessario modificare la regolamentazione della quota minima.»

Constatazione 4

La CdG-N prende atto del fatto che il Consiglio federale motiva la determinazione della quota minima di distribuzione delle eccedenze secondo il metodo di calcolo fondato sul reddito con l'obbligo legale di costituire un capitale di solvibilità a cui sono tenute le imprese di assicurazione e che non ritiene necessario modificare la regolamentazione. Spetta quindi al legislatore decidere eventuali modifiche di legge relative al metodo di calcolo di tale quota minima.

6 Conclusioni della CdG-N

6.1 Conclusioni della CdG-N circa le basi di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze

Nel corso dell'indagine la Commissione ha constatato una ricorrente confusione, suscitata dal diverso impiego di nozioni non chiaramente definite. Come espresso nella constatazione 1, ciò rende impossibile discernere una precisa volontà del legislatore in merito alle basi per determinare la quota minima di distribuzione.

Conclusione 1

Le nozioni relative alla determinazione della quota minima di distribuzione devono quindi essere previamente definite e scientemente utilizzate per evitare futuri problemi di attuazione. Le eventuali esigenze del legislatore devono essere formulate in modo chiaro e preciso.

Nelle constatazioni 2 e 4 la Commissione conclude che il Consiglio federale ha esaurito il margine di manovra conferitogli dalla legge per l'elaborazione delle disposizioni sulla determinazione e sulla ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale e che non ritiene necessario modificare tale regolamentazione.

Conclusione 2

Qualora il legislatore intenda modificare le basi per determinare la quota minima di distribuzione delle eccedenze, deve precisare ulteriormente quando disposto nell'articolo 37 LSA.

Secondo l'autorità di sorveglianza incaricata di controllare il rispetto della quota minima, soltanto il metodo di calcolo fondato sul reddito consente alle imprese di assicurazione di rispondere alle esigenze di solvibilità come pure di compensare adeguatamente i rischi assunti. Contemporaneamente, l'Ufficio ricorda di avere la facoltà di aumentare la quota di ripartizione allorché è in sproporzione rispetto alla quota dell'impresa di assicurazione attribuita al fondo delle eccedenze. L'ordinanza sulla sorveglianza, tuttavia, non definisce i criteri in base ai quali determinare tale sproporzione. Per giunta, in presenza di un capitale di solvibilità insufficiente, l'UFAP può ridurre al di sotto della quota minima la quota di distribuzione dell'impresa di assicurazione interessata.

Raccomandazione 1

L'articolo 147 capoverso 3 OS deve precisare i criteri che consentono all'autorità di sorveglianza di prevedere un disciplinamento che deroghi ai capoversi 1 (metodo di calcolo fondato sul reddito) e 2 (metodo di calcolo fondato sul risultato).

6.2

Conclusioni della CdG-N in materia di trasparenza

Non è facile in questo momento valutare gli effetti dei diversi metodi di calcolo della quota minima di distribuzione delle eccedenze, in particolare perché sono disponibili unicamente le cifre degli esercizi 2005 e 2006 e quindi la portata a lungo termine dei metodi di calcolo può essere simulata soltanto sulla base di ipotesi la cui validità è difficilmente valutabile (cfr. n. 4.1.2 e 5.3).

Nelle discussioni a proposito della ripartizione delle eccedenze, inoltre, ci si continua a chiedere se le disposizioni vigenti abbiano instaurato la trasparenza necessaria alla competitività. Nell'ambito della prima revisione della LPP, il Parlamento ha modificato in questo senso l'articolo 68 capoversi 3 e 4 LPP (Contratti di assicurazione tra istituti di previdenza e istituti di assicurazione). L'articolo 37 capoverso 2 LSA dispone che le imprese di assicurazione sulla vita attive nel settore della previdenza professionale devono tenere un conto d'esercizio annuale separato per la previdenza professionale e ne elenca il contenuto (cfr. anche gli articoli 129 e 140 OS). Al ricevimento del conto d'esercizio l'UFAP pubblica il cosiddetto schema di pubblicazione, finalizzato a consentire agli istituti previdenziali un raffronto tra le imprese di assicurazione che operano nel settore³². La Commissione nota con soddisfazione che, rispetto al 2005, lo schema di pubblicazione 2006³³ fa una distinzione più precisa tra le imprese che sottostanno alla quota minima e quelle che non vi sottostanno. Sulla comprensibilità delle cifre, per contro, si può discutere. La trasparenza è finalizzata a fornire ai singoli istituti previdenziali una base per decidere l'affiliazione a un istituto collettivo autonomo o non autonomo e, nel secondo caso, per scegliere l'impresa presso la quale riassicurarsi. La concorrenza tra le imprese di assicurazione che operano nel settore della previdenza professionale può produrre i suoi effetti solo se esistono basi decisionali chiare e comprensibili.

Conclusioni 3

Qualora il legislatore ritenga che i dati pubblicati attualmente sui conti di esercizio e i bilanci delle imprese di assicurazione attive nella previdenza professionale non siano sufficienti, la base legale di cui all'articolo 37 capoverso 2 LSA deve essere modificata.

6.3

Ulteriori chiarimenti

Il presente rapporto si limita all'indagine sulla base di calcolo per determinare la quota minima di distribuzione delle eccedenze. La questione, ancorché fondamentale, riguarda soltanto la ripartizione delle eccedenze presso gli istituti collettivi non autonomi. Qualora il legislatore decidesse un nuovo disciplinamento della riparti-

³² Cfr. schema di pubblicazione 2005 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/01340/index.html?lang=it>) e la direttiva 04/2007 sulla contabilità PP della previdenza professionale in francese e tedesco (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/00548/00614/index.html?lang=de>). La direttiva è entrata in vigore il 1° febbraio 2007 ed è stata applicata per la prima volta all'esercizio 2006.

³³ Cfr. schema di pubblicazione 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=it>).

zione delle eccedenze tra assicuratori e assicurati si dovrebbero esaminare e chiarire altri punti, quali, per esempio, le disposizioni sul fondo delle eccedenze, l'attribuzione delle eccedenze in seno agli istituti previdenziali ai singoli assicurati, le prescrizioni sulla costituzione delle riserve, le prescrizioni di solvibilità per le imprese di assicurazione, la problematica dei contratti presso gli istituti collettivi non autonomi che non sottostanno alla *legal quote* nonché l'analisi dei processi di risparmio, rischio e costi,

7 Seguito della procedura

La CdG-N invita il Consiglio federale a esprimersi entro il 15 marzo 2008 sulle constatazioni, conclusioni e raccomandazioni contenute nel presente rapporto e ad informarla circa le misure prese. Il presente rapporto è trasmesso per informazione alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle due Camere.

23 novembre 2007

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente Jean-Paul Glasson,
consigliere nazionale

Il segretario, Philippe Schwab

Il presidente del gruppo di lavoro Ripartizione
delle eccedenze LPP, Hugo Fasel,
consigliere nazionale

Per la segreteria, Sibylle Berger

Persone sentite

(in ordine alfabetico con menzione della funzione esercitata al momento dell'audizione)

- Bader Peter Heinz, capo Assicurazione sulla vita, UFAP
- Gadola Rinaldo, capo Vigilanza previdenza professionale, UFAS
- Hug Werner C., perito casse pensioni e assicurazioni sociali
- Hüsler Manfred, vicedirettore UFAP
- Jungo Daniel, perito assicurazioni, incaricato della vigilanza, UFAS
- Künstle Daniel, responsabile Stato maggiore della direzione, UFAP
- Mächler Monica, direttrice UFAP
- Rossier Yves, direttore UFAS
- Schmid Heinz, attuario
- Studer Kaufmann Lydia, capo supplente Vigilanza previdenza professionale e incaricata della vigilanza, UFAS