

08.069

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e
l'invalidità**

**(Finanziamento degli istituti di previdenza delle corporazioni
di diritto pubblico)**

del 19 settembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2004 | M | 03.3578 | Misure di risanamento per le casse pensioni pubbliche
(S 4.12.03, Commissione della sicurezza sociale e
della sanità CS 03.060; N 1.3.04) |
| 2002 | M | 02.3007 | Fondazioni collettive. Nuova regolamentazione
(N 16.4.02, Commissione della sicurezza sociale e
della sanità CN 00.027; S 28.11.02) |

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

19 settembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Una parte degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico (in seguito denominati «IPDP») è attualmente finanziata attraverso il sistema della capitalizzazione parziale. Questi istituti dovrebbero essere rifinanziati completamente entro 40 anni e resi indipendenti sotto il profilo giuridico e organizzativo.

La maggior parte degli IPDP presenta una capitalizzazione integrale (grado di copertura del 100 % o superiore) o quasi integrale (grado di copertura tra il 91 % e il 100 %). Alla fine del 2006, l'importo scoperto degli istituti di previdenza con un grado di copertura inferiore al 91 per cento, che contano oltre 210 000 assicurati, ammontava complessivamente a circa 14 miliardi di franchi.

Nel diritto vigente, gli IPDP possono essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale. Essi non necessitano di una capitalizzazione integrale, poiché, dati i compiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, si è finora ritenuto che il loro effettivo di assicurati fosse stabile («perennità» dell'effettivo). Tuttavia, a causa degli sviluppi demografici, sociali ed economici (in particolare la privatizzazione di determinati compiti pubblici), in futuro non si potrà più contare sulla stabilità dell'effettivo di assicurati degli IPDP. Per questa ragione, a lungo termine la capitalizzazione parziale non è più sostenibile quale modello di finanziamento. L'obiettivo è giungere alla parità giuridica tra gli IPDP e gli istituti di previdenza di diritto privato. I primi andranno pertanto rifinanziati completamente entro 40 anni (cioè una generazione di attivi). Fino al raggiungimento di questo obiettivo, gli IPDP che, all'entrata in vigore della normativa proposta, non saranno integralmente capitalizzati potranno continuare ad essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale, a condizione di soddisfare i requisiti del modello di finanziamento «obiettivo di copertura differenziato», esposto in seguito. Gli IPDP che a quella data avranno già raggiunto la capitalizzazione integrale, dovranno invece mantenere questo sistema.

Il modello di finanziamento proposto in questo messaggio, che prevede un obiettivo di copertura differenziato, tiene conto della differente situazione finanziaria iniziale dei vari IPDP. Per poter mantenere il sistema della capitalizzazione parziale occorre l'autorizzazione dell'autorità di vigilanza competente. Questa può essere rilasciata se l'IPDP dispone della garanzia di un ente pubblico (denominata in seguito «garanzia dello Stato») e di un piano di finanziamento che definisca la strategia e la scadenza prevista per il rifinanziamento completo. Il rispetto di tale piano di finanziamento deve essere verificato dall'autorità di vigilanza competente. Entro 40 anni, tutti gli IPDP gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale (finanziamento misto), dovranno essere completamente rifinanziati. Fino ad allora, il Consiglio federale riferirà al Parlamento ogni 10 anni sulla loro situazione finanziaria. Le Camere federali avranno così la possibilità, se del caso, di adeguare l'orizzonte temporale.

Il sistema di finanziamento applicabile sarà determinato in funzione del grado di copertura alla data di riferimento (grado di copertura iniziale), che verrà stabilito da ogni istituto di previdenza in base alle raccomandazioni tecniche del perito in materia di previdenza professionale. Allo stesso tempo, gli impegni verso i beneficiari di rendita dovranno essere integralmente coperti. Andranno stabiliti un grado di copertura iniziale relativo all'insieme degli impegni dell'istituto di previdenza (grado di copertura iniziale globale) e uno relativo agli impegni verso gli assicurati attivi (grado di copertura iniziale degli attivi). In seguito, i due gradi di copertura non potranno più scendere al di sotto di questi valori iniziali. In caso contrario, analogamente a quanto avviene per gli istituti di previdenza di diritto privato, gli IPDP dovranno adottare misure di risanamento.

Con la nuova normativa, inoltre, gli IPDP saranno incorporati e resi indipendenti dall'apparato amministrativo sotto il profilo giuridico, organizzativo e finanziario. L'organo supremo avrà pertanto un grado di autonomia molto elevato, che gli consentirà di agire senza subire pressioni politiche, e sarà responsabile per l'equilibrio finanziario dell'istituto. Sull'altro fronte saranno precisate e circoscritte la natura e l'entità della responsabilità assunta dall'ente pubblico con la concessione della garanzia dello Stato.

Indice

Compendio	7340
1 Linee generali del disegno	7345
1.1 Situazione iniziale	7345
1.1.1 Situazione finanziaria e giuridica degli IPDP	7345
1.1.2 Gradi di copertura e importi scoperti degli IPDP della Confederazione e dei Cantoni	7346
1.1.3 Cause della copertura insufficiente degli IPDP	7347
1.1.4 Cambiamento del contesto demografico e sociale	7348
1.1.5 Forma giuridica e organo supremo degli istituti di previdenza	7348
1.1.6 Fondazione e organizzazione degli istituti di previdenza di diritto privato	7349
1.1.7 Fondazione e organizzazione degli IPDP	7350
1.1.8 Garanzia dello Stato	7351
1.1.8.1 Concetto e basi giuridiche	7351
1.1.8.2 Campo d'applicazione della garanzia	7352
1.1.9 Obbligo di versare contributi al fondo di garanzia	7353
1.1.10 Liquidazione parziale di IPDP	7353
1.1.11 Vigilanza sugli IPDP	7354
1.1.11.1 Organizzazione e struttura della vigilanza nei Cantoni	7354
1.1.11.2 Compiti generali della vigilanza	7355
1.1.11.3 Compiti particolari della vigilanza	7356
1.1.11.4 Indipendenza dell'autorità di vigilanza	7356
1.2 Problemi dell'attuale disciplinamento	7357
1.2.1 Mancanza di indipendenza dalle autorità politiche	7357
1.2.2 Competenze insufficienti dell'organo supremo	7357
1.2.3 Dipendenza dell'autorità di vigilanza	7357
1.3 Obiettivi del futuro modello di finanziamento	7358
1.4 Modelli esaminati e scartati	7358
1.4.1 Mantenimento di un obiettivo di copertura globale	7358
1.4.2 Disavanzo congelato	7361
1.4.3 Capitalizzazione dei nuovi impegni	7364
1.4.4 Svantaggi dei modelli di finanziamento scartati	7365
1.5 La nuova normativa proposta	7366
1.5.1 Rifinanziamento completo entro 40 anni	7366
1.5.2 Modello di finanziamento secondo il principio dell'obiettivo di copertura differenziato	7367
1.5.3 Valutazione del modello di finanziamento proposto	7369
1.5.4 Applicazione del modello di finanziamento durante il periodo di rifinanziamento	7373
1.5.5 Conseguenze finanziarie per gli attori interessati	7374
1.5.5.1 Conseguenze finanziarie per singoli istituti di previdenza	7374
1.5.5.2 Conseguenze finanziarie per gli altri attori	7377
1.5.6 Conseguenze sull'organizzazione degli IPDP	7378
1.5.7 Garanzia dello Stato	7379
1.5.7.1 Considerazioni generali	7379

1.5.7.2	Allestimento del bilancio e interessi	7380
1.5.7.3	Applicazione della garanzia in caso di liquidazione parziale	7381
1.5.7.4	Condizioni quadro della garanzia dello Stato	7382
1.5.8	Contributi al fondo di garanzia	7382
1.5.9	Quadro giuridico e organizzativo	7383
1.5.9.1	Armonizzazione delle basi legali degli IPDP e degli istituti di previdenza di diritto privato	7383
1.5.9.2	Garanzia e limitazione dell'influenza dell'ente pubblico	7383
1.5.9.3	Riassunto	7385
1.5.10	Compiti dell'autorità di vigilanza	7386
1.5.11	Autonomia organizzativa, giuridica e finanziaria dell'autorità di vigilanza	7386
1.6	Valutazione della soluzione proposta (esito della procedura di consultazione)	7386
1.6.1	Sostegno al modello di finanziamento proposto e ai provvedimenti istituzionali	7386
1.6.2	Divergenze sul rifinanziamento completo a medio termine	7387
1.7	Altre modifiche di legge	7389
1.7.1	Adeguamento redazionale «collettivo di assicurati»/«cassa pensioni affiliata»	7389
1.7.2	Forma giuridica degli istituti di previdenza di diritto privato	7389
1.8	Interventi parlamentari liquidati	7390
2	Commento alle modifiche di legge	7392
2.1	Modifica della LPP	7392
2.2	Modifica del CC	7398
2.3	Modifica della LFus	7398
2.4	Modifica della LFLP	7399
2.5	Disposizioni transitorie	7399
3	Conseguenze della nuova normativa	7400
3.1	Per la Confederazione	7400
3.2	Per i Cantoni e i Comuni	7400
3.2.1	Garanzia dello Stato	7400
3.2.2	Sul piano delle risorse umane	7400
3.3	Conseguenze macroeconomiche	7401
4	Rapporti con il programma di legislatura	7401
5	Aspetti giuridici	7401
5.1	Costituzionalità	7401
5.2	Rapporti con la LPGA	7401
5.3	Rapporti con il diritto europeo	7402
5.3.1	Consiglio d'Europa	7402
5.3.2	Unione europea	7402

5.4 Rapporti con la nuova perequazione finanziaria	7402
5.5 Forma dell'atto normativo	7403
5.6 Delega di competenze legislative	7403
Allegato: Confronto dei costi delle diverse varianti di finanziamento	7404
Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) (Finanziamento degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico) (Disegno)	7407

Messaggio

1 Linee generali del disegno

1.1 Situazione iniziale

La problematica del finanziamento degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico (IPDP) è sorta in seguito alla mozione 03.3578 «Misure di risanamento per le casse pensioni pubbliche», depositata dalla CSSS-S e poi trasmessa in forma di postulato, e all'iniziativa parlamentare 03.432 «LPP. Abrogazione dell'articolo 69 capoverso 2», depositata dal consigliere nazionale Serge Beck (in seguito denominata «iniziativa Beck»). La CSSS-N ha istituito una sottocommissione LPP incaricata di trattare questi interventi parlamentari ed esaminarne i vari aspetti. L'11 agosto 2005 la sottocommissione ha svolto un'indagine conoscitiva presso vari periti. Questi hanno individuato due vie principali da seguire per gli IPDP: il rifinanziamento completo (come richiesto dall'iniziativa Beck) e l'introduzione di un obiettivo di copertura. L'Amministrazione federale ha in seguito presentato un rapporto¹ sulle conseguenze finanziarie di questi modelli e nel marzo 2006 il DFI ha istituito una commissione di esperti incaricata di trattare la mozione della CSSS-S. La sottocommissione LPP ha pertanto sospeso i suoi lavori. Nel suo rapporto finale, la commissione di esperti ha raccomandato al Consiglio federale di mantenere a tempo indeterminato il sistema della capitalizzazione parziale, ponendo però quale condizione minima il rispetto dei requisiti del modello di finanziamento «Obiettivo di copertura differenziato» (cfr. in merito n. 1.5.2). Per finire sono state inviate in consultazione la soluzione privilegiata dalla CSSS-N e dalla sua sottocommissione e la soluzione del Consiglio federale, che chiedeva il rifinanziamento completo degli IPDP a medio termine sulla base del modello proposto dalla commissione di esperti (cfr. n. 1.6).

1.1.1 Situazione finanziaria e giuridica degli IPDP

Finora, gli IPDP hanno sempre potuto applicare il sistema della capitalizzazione parziale, poiché nel loro caso è possibile escludere il rischio di liquidazione² grazie alla perennità dell'effettivo di assicurati e alla garanzia dell'ente pubblico.

Mentre numerosi articoli di legge sono stati completamente rimaneggiati dal Parlamento nel corso degli anni, la pertinente disposizione (oggi art. 69 cpv. 2 LPP) è rimasta invariata fino ad oggi, fatta eccezione per una piccola precisazione³.

¹ Cfr. Bericht zu den finanziellen Konsequenzen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Beck und des ASIP-Modells zuhanden der Subkommission BVG della CSSS-N del marzo 2006 (testo non disponibile in italiano).

² Cfr. FF 1976 I 137

³ La formulazione «principio della cassa chiusa» è stata sostituita dall'espressione «principio del bilancio in cassa chiusa».

1.1.2

Gradi di copertura e importi scoperti degli IPDP della Confederazione e dei Cantoni

La seguente tabella illustra la situazione degli IPDP che dispongono di una garanzia dello Stato alla fine del 2006:

Grado di copertura in %	Numero di istituti	Patrimonio (mio. fr.)	Importo scoperto (mio. fr.)	Assicurati attivi	Beneficiari di rendita
>110	22	7 622	–	24 460	7 553
106–110	5	1 749	–	6 300	1 645
100–105	15	32 146	–	106 103	37 719
96– 99	2	154	3	674	311
91– 95	4	9 106	785	33 063	12 930
81– 90	8	21 737	2 853	93 998	31 325
71– 80	7	27 218	8 238	99 748	46 512
61– 70	2	1 419	818	7 172	3 050
51– 60	1	94	29	554	281
<=50	3	1 589	1 937	9 777	5 452
Totale	69	102 834	14 663	381 849	146 778

La maggior parte degli IPDP presenta una capitalizzazione integrale (grado di copertura del 100 % o superiore) o quasi integrale (grado di copertura tra il 91 % e il 100 %). Sebbene soltanto una minoranza degli IPDP non soddisfi questi criteri (21 su 69), i relativi importi scoperti sono molto elevati (circa 14 miliardi di franchi). Inoltre, quasi un assicurato su due è affiliato ad un istituto con un grado di copertura inferiore al 90 per cento.

Occorre però considerare che il grado di copertura dipende fortemente dal tasso d'interesse tecnico praticato dall'istituto di previdenza e dalle tavole di mortalità utilizzate. Il confronto tra i gradi di copertura va pertanto relativizzato. A tale proposito, i dati disponibili alla fine del 2006 rivelano che su un totale di 69 IPDP recensiti,

- la maggioranza, ossia 42 istituti, presentava a fine anno un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento. Questo primo gruppo rappresenta un po' più della metà (60.9 %) degli IPDP e poco più di un terzo degli assicurati attivi affiliati a questi enti previdenziali (35.8 %, ovvero 136 986 assicurati).
- 27 istituti presentavano una copertura insufficiente. A questo secondo gruppo appartiene quasi il 40 per cento degli istituti e il 64,1 per cento degli assicurati attivi (244 986 persone).
 - Questo gruppo può essere suddiviso in tre sottogruppi: sei istituti, vale a dire circa l'8.7 per cento di tutti gli IPDP, avevano un grado di copertura uguale o superiore al 91 per cento. Questo sottogruppo conta un po' più di 33 000 assicurati attivi (8.8 %). Il suo importo scoperto complessivo ammonta a soli 788 milioni di franchi (5.3 % del totale delle coperture insufficienti).
 - La maggioranza degli IPDP con una copertura insufficiente presenta un grado di copertura compreso tra il 61 e il 90 per cento. A questo sotto-

gruppo appartengono 17 istituti (24.6 % del totale) con oltre 200 000 assicurati attivi (52.6 % del totale). Il loro importo scoperto, pari a 11,9 miliardi di franchi, costituisce la parte di gran lunga più consistente (81.2 %) del totale degli importi scoperti.

- Vanno infine segnalati quattro IPDP con un grado di copertura inferiore al 60 per cento. Questo sottogruppo conta oltre 10 000 assicurati attivi e il suo importo scoperto ammonta complessivamente a 1.9 miliardi (ossia il 13.4 % del totale degli importi scoperti di 14.6 miliardi di franchi).

La situazione dei principali gruppi può essere riassunta come segue:

	GC >= 100 %		GC < 100 %		100>GC >= 91 %		GC < 91 %	
Numero di IPDP	42	60,8 %	27	39,1 %	6	8,7 %	21	30,4 %
Assicurati attivi	136 863	35,8 %	244 986	64,1 %	33 737	8,8 %	211 249	55,3 %
Beneficiari di rendita	46 917	31,9 %	99 861	68,0 %	13 241	9,0 %	86 620	59,0 %
Importo scoperto (mio.)	–	–	14 663	100,0 %	788	5,3 %	13 875	94,6 %

Fonte: rapporto dell'UFAS sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza e degli assicuratori sulla vita 2006, calcoli dell'UFAS. Cfr. anche la tabella al capitolo 1.1.2.

1.1.3 Cause della copertura insufficiente degli IPDP

Le cause degli importi scoperti accumulati dagli IPDP sono assai diverse e in alcuni casi non possono più essere individuate con precisione. Oltre alla scelta consapevole del sistema della capitalizzazione parziale, i fattori determinanti sono i seguenti:

Mancato versamento di contributi

Tradizionalmente, gli IPDP erano gestiti secondo il primato delle prestazioni. In questo sistema, ogni aumento del guadagno assicurato rende necessario un riscatto delle prestazioni. Nel caso degli IPDP l'incidenza di questo fattore è particolarmente importante, poiché di regola il diritto del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni prevede adeguamenti salariali automatici. Il problema è che in passato i contributi del datore di lavoro previsti per questi riscatti non sono sempre stati versati. In alcuni casi si è persino rinunciato a riscuotere i contributi di riscatto degli assicurati.

Percentuale superiore alla media di prestazioni di invalidità

La pubblica amministrazione registra il tasso più elevato di casi d'invalidità dopo il settore edile. Le cause sono due: la prima è che l'amministrazione pubblica ha spesso adottato una propria ampia definizione del concetto di invalidità; la seconda è che in passato i casi problematici sul piano del diritto del lavoro venivano talvolta risolti assegnando una rendita d'invalidità ai dipendenti interessati. Per questi motivi, negli IPDP si è spesso venuto a creare uno squilibrio nel rapporto tra i contributi e le prestazioni.

Finanziamento insufficiente degli impegni previdenziali

Fino a poco tempo fa – e in alcuni casi ancora oggi – gli IPDP prevedevano soluzioni di pensionamento flessibile generose, che però erano finanziate in misura insufficiente. Lo stesso vale per l'adeguamento delle rendite al rincaro.

Entrata in vigore della legge sul libero passaggio

Dal 1° gennaio 1995, con l'entrata in vigore della legge sul libero passaggio anche gli IPDP hanno dovuto introdurre la piena libertà di passaggio. Hanno così perso la possibilità di conseguire utili di mutazione più o meno elevati grazie agli assicurati uscenti. Di conseguenza, gli impegni degli IPDP sono aumentati.

Perdite da investimenti

La maggior parte degli IPDP ha iniziato relativamente tardi ad investire in azioni. Come quelli privati, anche gli istituti previdenziali pubblici sono stati toccati dalla crisi borsistica degli anni 2001 e 2002. Inoltre, i loro investimenti patrimoniali erano spesso influenzati da considerazioni di natura politica quali la promozione economica regionale o la politica abitativa, il che ha probabilmente comportato ulteriori perdite.

1.1.4 Cambiamento del contesto demografico e sociale

Per ragioni demografiche non è affatto sicuro che in futuro gli assicurati uscenti in seguito a pensionamento o cambiamento d'impiego saranno interamente sostituiti da nuovi assicurati. Questo significa che la perennità dell'effettivo di assicurati non è più garantita come in passato. Si osserva inoltre una crescente tendenza alla privatizzazione dei compiti pubblici. Qualora risulti impossibile o molto difficile finanziare la copertura dell'importo rimasto scoperto a causa della garanzia dello Stato, il sistema della capitalizzazione parziale può ostacolare i progetti di privatizzazione degli enti pubblici.

1.1.5 Forma giuridica e organo supremo degli istituti di previdenza

Secondo il diritto vigente, gli istituti di previdenza registrati devono assumere la forma di una fondazione o di una società cooperativa o essere istituzioni di diritto pubblico (art. 48 cpv. 2 LPP).

Gli IPDP possono costituirsi in forma di istituto⁴ autonomo o subordinato oppure di fondazione⁵ di diritto pubblico. Gli istituti di previdenza costituiti in forma di istituto di diritto pubblico subordinato sono un ramo dell'amministrazione. L'ente pubblico può ripartirne la gestione tra diverse unità amministrative. Nel Cantone di San Gallo, per esempio, l'ufficio del personale è responsabile della gestione attuariale della cassa pensioni del personale pubblico, mentre la gestione patrimoniale è affidata

⁴ Ad es. la cassa del personale del Cantone di San Gallo e la cassa dei funzionari del Cantone di Zurigo (autonomia finanziaria quando la Cassa raggiunge un grado di copertura del 100%).

⁵ Ad es. la cassa pensioni della Città di Zurigo.

all'ufficio della gestione patrimoniale⁶. La forma giuridica di un istituto di previdenza, tuttavia, non dice molto sull'effettiva autonomia del suo organo supremo: ad esempio, l'organo supremo della cassa pensioni del Cantone di Berna (BPK) – un istituto di diritto pubblico autonomo – non può decidere autonomamente in materia di contributi (art. 5 segg. della legge cantonale sulla cassa pensioni del Cantone di Berna), mentre ha un'influenza molto maggiore sulle prestazioni (le disposizioni regolamentari fondamentali dell'organo supremo sono però soggette all'approvazione del Consiglio di Stato conformemente all'art. 13 cpv. 1 lett. c della medesima legge). Le possibilità d'influenza dell'organo supremo sono molto minori nel caso della cassa pensioni degli impiegati del Cantone di Friburgo, che è un istituto di diritto pubblico: poiché i contributi e le prestazioni sono stabiliti dalla legge sulla cassa pensioni del personale pubblico (art. 49 e 62), all'organo supremo paritetico non resta praticamente alcun margine di manovra per riequilibrare il rapporto tra contributi e prestazioni.

Gli istituti di previdenza di diritto privato, invece, siano essi fondazioni o cooperative, devono sempre essere giuridicamente autonomi e separati dal datore di lavoro. Questo vale anche per i fondi di beneficenza padronali, finanziati esclusivamente dai datori di lavoro.

L'organo supremo degli istituti di previdenza di diritto privato è un organo direttivo che definisce autonomamente la strategia, le prestazioni e le modalità di finanziamento dell'istituto. In questi ambiti dispone pertanto di una competenza normativa unilaterale.

Nel caso degli IPDP le competenze dell'organo supremo sono definite dal diritto pubblico dei Cantoni e dei Comuni. Spesso gli elementi principali dei piani previdenziali (contributi, prestazioni ecc.) sono stabiliti dalla pertinente normativa. In tal caso l'organo supremo non dispone di alcuna competenza decisionale e non ha quindi una vera e propria funzione di organo direttivo ma soltanto il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). In altri casi, l'organo supremo può invece decidere, entro i limiti stabiliti dall'atto normativo, anche senza chiedere l'approvazione del legislativo o anche se la modifica del regolamento è stata respinta⁷.

1.1.6 Fondazione e organizzazione degli istituti di previdenza di diritto privato

Atto di fondazione e statuto

Le disposizioni sugli elementi fondamentali degli istituti di previdenza di diritto privato – quali il nome, lo scopo, i destinatari, i beni destinati dai fondatori, le linee guida organizzative, la competenza in materia di modifiche statutarie e le disposi-

⁶ Art. 89 dell'ordinanza sulla cassa pensioni del personale del Cantone di San Gallo.

⁷ Cfr. ad es. il § 63 dello statuto della cassa pensioni del Cantone di Soletta. Le modifiche statutarie della commissione di gestione devono essere approvate dall'assemblea dei delegati e dal Gran Consiglio. Se l'assemblea dei delegati e/o il Gran Consiglio non danno la propria approvazione, il fascicolo torna alla commissione di gestione. Se l'approvazione è negata per la seconda volta, la Commissione della gestione decide autonomamente, con una maggioranza di 2/3 dei voti, riguardo alle modifiche statutarie necessarie per recepire il diritto superiore e all'aumento dei contributi in caso di pericolo per la situazione finanziaria della Cassa pensioni.

zioni sulla liquidazione della fondazione o della cooperativa – sono contemplate nell'atto di fondazione o nello statuto.

L'atto di fondazione è un atto giuridico che formalizza la volontà del fondatore (p. es. il datore di lavoro). Questi cede la sua facoltà di disporre soltanto al momento della costituzione della medesima⁸. Lo stesso vale per le cooperative.

I lavoratori non hanno la facoltà di decidere il contenuto dell'atto di fondazione o dello statuto. Possono però influenzarlo indirettamente, poiché il datore di lavoro necessita del loro consenso per scegliere un istituto di previdenza⁹.

Regolamento

I dettagli relativi alla previdenza, in particolare le prestazioni e il finanziamento, sono disciplinati nel regolamento emanato dall'organo supremo paritetico dell'istituto. Questo dispone di una competenza normativa unilaterale. La legge stabilisce tuttavia che il datore di lavoro non può essere obbligato a versare una quota di contributi superiore a quella dei suoi lavoratori (art. 66 cpv. 1 LPP)¹⁰. In base alla LPP, i datori di lavoro non hanno alcuna possibilità diretta di influenzare il contenuto del regolamento¹¹, anche se le disposizioni regolamentari di alcuni istituti richiedono l'approvazione del datore di lavoro per la modifica del salario coordinato.

1.1.7 Fondazione e organizzazione degli IPDP

Per quanto attiene alla forma giuridica dell'istituto (art. 48 cpv. 2 LPP) e all'impostazione delle disposizioni materiali (art. 50 cpv. 2 LPP), la LPP lascia alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni un margine di manovra molto ampio. Essi possono definire le prescrizioni rilevanti per i loro istituti previdenziali in un atto normativo, che non deve necessariamente essere una legge. Le corporazioni di diritto pubblico sono pertanto libere di decidere a che livello normativo e con quali procedure intendono disciplinare gli IPDP¹² (i principi della disciplina previdenziale possono p. es. essere stabiliti anche nel diritto del personale¹³). Di conseguenza, la LPP limita le competenze dell'organo supremo degli IPDP: se le disposizioni sono emanate dall'ente pubblico, l'organo paritetico non ha alcuna competenza decisionale ma unicamente il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). Attualmente, comunque, gli elementi fondamentali dei piani previdenziali della maggior parte degli IPDP

⁸ Hans-Ulrich Stauffer, *Berufliche Vorsorge*, p. 487.

⁹ Art. 11 cpv. 2 LPP

¹⁰ Secondo l'articolo 65d cpv. 3 lett. a in combinato disposto con l'art. 49 cpv. 2 n. 16 e l'art. 5 cpv. 2 LPP il datore di lavoro ha inoltre un diritto di veto in materia di contributi di risanamento nella previdenza più estesa.

¹¹ La competenza normativa unilaterale dell'organo supremo è controbilanciata dal diritto di disdetta del datore di lavoro: questo deve poter rescindere il contratto di affiliazione se non è d'accordo con una modifica del regolamento (sentenza del Tribunale federale del 13 maggio 2005, 2A.609/2004).

¹² Cfr. Hans Michael Riemer, *Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz* § 2 N 113.

¹³ Cfr. ad es. l'art. 85 dell'ordinanza sul rapporto di lavoro del personale municipale della Città di Zurigo. Secondo questa disposizione il Consiglio comunale stabilisce, su proposta del Consiglio di fondazione dell'istituto di previdenza, i contributi di risparmio del datore di lavoro e del lavoratore.

sono stabiliti in un atto normativo. La natura di quest'ultimo non cambia, qualunque sia la sua denominazione (spesso «statuto»). Quando assolve il proprio mandato, l'autorità cantonale di vigilanza deve tener conto della vigilanza già esercitata, in virtù del diritto vigente, da un'altra autorità cantonale (art. 2 OPP 1). Per principio, le corporazioni pubbliche possono affidare la vigilanza sugli IPDP anche a un'autorità diversa dalla competente autorità di vigilanza¹⁴.

Anche gli IPDP hanno propri regolamenti. La pertinente legislazione federale, cantonale o comunale stabilisce chi abbia la competenza di emanare i regolamenti (organo supremo dell'istituto, Legislativo o Esecutivo della corporazione di diritto pubblico) o se debbano essere approvati da un'autorità. È prassi comune che i regolamenti degli IPDP necessitino dell'approvazione del Legislativo o dell'Esecutivo. A differenza degli istituti di previdenza di diritto privato, quelli di diritto pubblico possono però, previa autorizzazione delle autorità di vigilanza competenti, derogare al principio del bilancio in cassa chiusa e, di conseguenza, anche alla condizione della capitalizzazione integrale, sempre che le prestazioni siano garantite da un ente pubblico (cfr. n. 1.1.8).

1.1.8 Garanzia dello Stato

1.1.8.1 Concetto e basi giuridiche

Attualmente, la garanzia delle prestazioni di un IPDP da parte di un ente pubblico (garanzia dello Stato) è il requisito per la capitalizzazione parziale (art. 45 cpv. 1 OPP 2) e costituisce, insieme all'approvazione dell'autorità di vigilanza, la condizione fondamentale per derogare al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 69 cpv. 2 LPP). Oggi, l'istituto giuridico della garanzia non è definito né nella legge né nell'ordinanza, ma comporta implicitamente l'obbligo per l'ente pubblico di versare, all'occorrenza, le prestazioni previste dalla LPP. È cioè sancito un obbligo di prestazione primario dell'IPDP e soltanto sussidiario dell'ente pubblico.

La garanzia vale sia per le rendite sia per le prestazioni di uscita degli assicurati, che non possono in alcun caso essere ridotte. Questo significa che, in caso di liquidazione parziale gli IPDP aventi una garanzia dello Stato e gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale non possono dedurre i disavanzi tecnici dalle prestazioni d'uscita degli assicurati (art. 19 LFLP).

La garanzia dello Stato non dispensa gli organi degli istituti previdenziali da una gestione patrimoniale rispettosa dei principi tecnici riconosciuti. In particolare, la garanzia dello Stato non significa che l'IPDP è libero di adottare una strategia d'investimento poco attenta ai rischi dei mercati finanziari e non gli assicura una capacità di rischio illimitata¹⁵.

Oggi, la garanzia dello Stato è la condizione per ricevere dall'autorità di vigilanza l'autorizzazione a derogare al principio del bilancio in cassa chiusa. La disposizione legale è ormai lontana dalla realtà, poiché l'esistenza della garanzia dello Stato non è

¹⁴ Fino alla fine del 1997 la vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) era affidata al Dipartimento federale delle finanze anziché all'UFAS. In tutti i Cantoni, la vigilanza è esercitata esclusivamente dall'autorità cantonale o regionale di vigilanza LPP.

¹⁵ Cfr. il rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta del Cantone di Basilea Città del 20 dicembre 2004 sulle presunte irregolarità presso la cassa pensione dei dipendenti pubblici e altri fondi gestiti dall'amministrazione delle finanze, p. 50.

più rilevante sotto il profilo contabile (per l'autorizzazione a derogare al principio del bilancio in cassa chiusa), bensì sul piano del finanziamento (per l'autorizzazione ad adottare il sistema della capitalizzazione parziale)¹⁶.

Per la concessione della garanzia dello Stato devono essere soddisfatti diversi requisiti materiali e formali. Possono fungere da garanti la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Dal punto di vista materiale, l'istituto di previdenza deve presentare un effettivo di assicurati perenne. In pratica, tuttavia, il rispetto di questo requisito non è quasi mai verificato o lo è in modo sommario. Sul piano formale, la garanzia dello Stato deve essere stabilita da un atto normativo dell'ente pubblico (di regola una legge cantonale o un atto normativo comunale¹⁷). La garanzia dello Stato può anche derivare, di fatto, dalla costituzione dell'istituto di previdenza quale istituto di diritto pubblico subordinato¹⁸: essendo privi di una propria personalità giuridica e appartenendo quindi all'ente pubblico, gli istituti di previdenza di questo tipo dispongono automaticamente di una garanzia dello Stato che copre tutte le prestazioni¹⁹. Il fatto che per l'istituto previdenziale sia tenuta una contabilità separata è irrilevante.

Affinché la garanzia dello Stato diventi effettiva, è necessaria l'approvazione della capitalizzazione parziale da parte dell'autorità di vigilanza. Questa verifica in primo luogo se la promessa di garanzia corrisponda a quanto stabilito nell'atto normativo su cui essa si fonda.

1.1.8.2 Campo d'applicazione della garanzia

Previdenza obbligatoria e previdenza più estesa

In linea di massima, gli IPDP devono garantire le prestazioni LPP (art. 45 cpv. 2 OPP 2) e non sono autorizzati a tener conto del disavanzo tecnico nel calcolo delle prestazioni d'uscita (art. 19 LFLP). Poiché però il campo d'applicazione della legge sul libero passaggio non si limita alla previdenza minima legale, la garanzia dello Stato vale non solo per quest'ultima ma anche per quella più estesa, contrariamente a quanto sancisce l'articolo 45 capoverso 2 OPP 2.

Per gli altri datori di lavoro affiliati

Oltre ai propri amministrati, gli IPDP possono affiliare anche altri datori di lavoro che hanno un contratto di prestazione con gli enti pubblici, sono sussidiati da questi ultimi oppure hanno un rapporto di servizio con essi. È inoltre ammessa l'affiliazione di persone giuridiche (società anonime o cooperative) di cui gli enti pubblici detengono una quota di partecipazione sostanziale (ad es. ospedali con mandato di prestazione). Infine, l'affiliazione può essere accordata anche ad altri enti pubblici

¹⁶ Cfr. PRASA Hewitt, Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, dicembre 2003, p. 4 (in seguito PRASA).

¹⁷ Ad es. l'art. 50 della legge sulla cassa pensioni degli insegnanti del Cantone di Berna, il § 53 cpv. 2 della legge sulla cassa pensioni dei dipendenti pubblici di Basilea, l'art. 2 dello statuto della cassa pensioni degli insegnanti pubblici e dei funzionari del Cantone di Ginevra e l'art. 74 del regolamento della cassa pensioni del personale della Città di Berna.

¹⁸ Cfr. § 2 della legge sulla cassa pensioni del personale pubblico del Cantone di Zurigo e la proposta del Consiglio di Stato zurighese del 15 maggio 2002 relativa alla legge sull'autonomia della cassa pensioni del personale pubblico, p. 6.

¹⁹ Cfr. PRASA, p. 10.

(p. es. Comuni che aderiscono alla cassa pensioni dei dipendenti del Cantone). La garanzia dello Stato si estende anche a questi altri datori di lavoro affiliati.

1.1.9 Obbligo di versare contributi al fondo di garanzia

Gli IPDP rientrano nel campo d'applicazione della legge sul libero passaggio, dal momento che versano prestazioni regolamentari (art. 1 cpv. 2 LFLP). L'assoggettamento alla LFLP è il criterio che determina l'obbligo di aderire al fondo di garanzia (art. 57 LPP).

Nel caso degli IPDP, questa disposizione dà origine ad una «doppia» garanzia²⁰: in caso di insolvenza le prestazioni sono garantite sia dall'ente pubblico sia dal fondo di garanzia, con la differenza che la garanzia dell'ente pubblico è illimitata, mentre quella del fondo copre al massimo una volta e mezzo l'importo limite superiore del salario coordinato (art. 8 cpv. 1 LPP)²¹. Anche se la legge non prevede alcuna disposizione concernente il coordinamento tra le due garanzie, si può tuttavia ritenere che quella dell'ente pubblico, essendo sancita da una legge speciale, abbia la precedenza sulle prestazioni del fondo di garanzia in caso di insolvenza. Il fondo di garanzia interviene solo dopo che sono state esaurite tutte le possibilità di risanamento. La sussidiarietà delle sue prestazioni implica per gli IPDP l'obbligo di procedere preventivamente a un risanamento. Nel caso di questi istituti, il fondo è quindi tenuto a versare prestazioni soprattutto qualora l'ente pubblico sia insolvente.

1.1.10 Liquidazione parziale di IPDP

Le disposizioni legali vigenti non stabiliscono chi debba coprire il disavanzo tecnico in caso di liquidazione parziale. Se a coprirlo dovesse essere l'istituto di previdenza, ciò comporterebbe un aumento del disavanzo a carico degli assicurati che restano nella cassa. In caso di forte riduzione del grado di copertura, gli assicurati potrebbero essere costretti a subire, sotto forma di misure di risanamento, le conseguenze delle decisioni del loro datore di lavoro. Se è vero che ciò può accadere anche negli istituti di previdenza di diritto privato, questa possibilità è però più remota, poiché il datore di lavoro deve sempre onorare i propri impegni finanziari nei confronti dell'istituto di previdenza.

Se la liquidazione parziale è la conseguenza dello scorporo di un'unità amministrativa o della privatizzazione di un IPDP, non è consentito dedurre il disavanzo tecnico dalle prestazioni di libero passaggio degli assicurati uscenti (art. 19 cpv. 2 LFLP). In pratica²²,

- il disavanzo tecnico è preso a carico dall'istituto di previdenza e quindi sopportato unicamente dagli assicurati che rimangono nella cassa – nel qual caso c'è da chiedersi se questo modo di procedere sia veramente conforme al principio della parità di trattamento (art. 53d LPP)²³ – oppure

²⁰ Cfr. PRASA, p. 10.

²¹ 2008: 119 340 fr.

²² Cfr. PRASA, p. 12.

²³ Cfr. Jacques-André Schneider, *Caisses de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan de prestations*, in: SVZ 68 (2000), p. 65 segg.

- la differenza è coperta da un ente esterno, per esempio l’istituzione che ha preso la decisione di far uscire la cassa pensioni affiliata dall’istituto di previdenza.

1.1.11 Vigilanza sugli IPDP

1.1.11.1 Organizzazione e struttura della vigilanza nei Cantoni

Autorità cantonale di vigilanza

Di regola gli IPDP sono soggetti alla stessa autorità di vigilanza competente per gli istituti di previdenza di diritto privato²⁴. Il diritto vigente non prevede infatti un’autorità di vigilanza separata per gli IPDP (art. 61 cpv. 1 LPP e art. 1 cpv. 1 OPP 1). I Cantoni possono tuttavia conferire determinati compiti ad altri servizi cantonali e comunali, allo scopo di agevolare l’autorità cantonale di vigilanza (art. 1 cpv. 2 OPP 1).

A parte la prescrizione secondo cui ogni Cantone deve avere un unico servizio cantonale centrale di vigilanza (art. 1 OPP 1), il diritto federale non definisce né nella legge né nelle ordinanze i principi e le modalità di organizzazione di questa autorità. In proposito, i Cantoni possono pertanto emanare proprie disposizioni esecutive relative alla LPP. Spetta quindi ai Cantoni, nell’ambito dell’autonomia accordata loro dalla Costituzione, decidere in che servizio amministrativo integrare l’autorità di vigilanza LPP. Di regola, questa fa parte di uno dei dipartimenti cantonali (ad es. il dipartimento delle finanze o della giustizia) ed è quindi subordinata sul piano amministrativo al Consigliere di Stato competente. Anche se quest’ultimo non ha alcuna facoltà di impartire istruzioni all’autorità cantonale di vigilanza LPP – sottoposta esclusivamente al Consiglio federale (art. 64 LPP) – è di fatto impossibile escludere condizionamenti, tanto più che il Cantone, nella sua funzione di datore di lavoro di diritto pubblico, può essere direttamente toccato dagli eventuali provvedimenti di vigilanza.

Tendenza alla regionalizzazione della vigilanza

I Cantoni della Svizzera centrale (Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo e Zugo) hanno accentrato la vigilanza sugli istituti di previdenza e sulle fondazioni in un’unica autorità regionale, un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria²⁵ che ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2006. Il Consiglio del Concordato, composto da membri dei rispettivi Governi cantonali, conferisce alla ZBSA (Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht), di regola per un periodo di quattro anni, un mandato di prestazione con un credito globale che dev’essere previamente approvato da tutti i Governi cantonali interessati²⁶. Le attività di questa autorità di vigilanza sono integralmente finanziate attraverso tasse²⁷.

²⁴ Cfr. Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Diss. Basilea 1992, p. 107.

²⁵ Concordato del 19 aprile 2004 dei Cantoni della Svizzera centrale sulla vigilanza degli istituti di previdenza LPP e delle fondazioni, art. 1.

²⁶ Cfr. gli art. 5, art. 6 lett. b e art. 13 del Concordato del 19 aprile 2004 e il Concordato dei Cantoni della Svizzera orientale (disciplinamento intercantonale).

²⁷ Cfr. l’art. 19 del Concordato del 19 aprile 2004.

Dal 1° gennaio 2008, anche i Cantoni della Svizzera orientale (San Gallo, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Turgovia, Glarona e Grigioni) hanno accentrato la vigilanza in un'unica autorità regionale. Alla fine di febbraio del 2007, la vigilanza sugli istituti di previdenza con sede nel Cantone di Sciaffusa è stata affidata al Cantone di Zurigo, con effetto retroattivo, a partire dal 1° gennaio 2007²⁸. Alcuni incentivi per promuovere la regionalizzazione dell'attività di vigilanza sono proposti nel messaggio sulla riforma strutturale della previdenza professionale (FF 2007 5199). Questo processo è un primo passo verso una maggiore indipendenza delle autorità di vigilanza LPP dalle autorità politiche cantonali.

1.1.11.2 Compiti generali della vigilanza

In relazione agli IPDP e agli istituti di previdenza di diritto privato²⁹, i compiti dell'autorità di vigilanza sono per principio identici. Per quanto riguarda la vigilanza sugli istituti di previdenza registrati, la legge non fa infatti alcuna distinzione tra istituti di previdenza di diritto privato e IPDP (art. 48 LPP). In entrambi i casi, dunque, la vigilanza deve essere esercitata secondo gli stessi criteri tecnici. Il principio della «piramide di controllo» si applica anche alla vigilanza sugli IPDP. Ciò significa che per poter svolgere le proprie funzioni, l'autorità di vigilanza necessita del rapporto dell'ufficio di controllo (art. 36 cpv. 1 OPP 2) e della verifica periodica del perito in materia di previdenza professionale (art. 53 cpv. 2 LPP).

Dal 1° gennaio 2008, i requisiti per gli uffici di controllo si basano sulla legge sui revisori (art. 33 cpv. 1 OPP 2). Questo significa che il Controllo federale delle finanze e i controlli cantonali delle finanze possono esercitare la funzione di ufficio di controllo soltanto se sono stati abilitati dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori in quanto periti revisori ai sensi della legge sui revisori (art. 33 cpv. 2 OPP 2). Nel caso degli IPDP ciò può rivelarsi problematico in alcuni casi a causa dei rapporti di subordinazione e dell'insufficiente competenza tecnica in materia di previdenza professionale³⁰. Nel messaggio sulla riforma strutturale, il Consiglio federale ha proposto di richiedere una formazione e un'esperienza specifica nel campo della previdenza professionale e la conoscenza delle pertinenti disposizioni legali quali condizioni obbligatorie per l'autorizzazione ad esercitare l'attività di revisore nell'ambito del secondo pilastro³¹. Dato che nel frattempo è entrata in vigore la legge sui revisori, i requisiti vanno adeguati alle disposizioni di quest'ultima.

In Svizzera, la maggior parte degli IPDP è sottoposta a un'autorità di vigilanza cantonale o regionale. Quattro IPDP – le casse pensioni di FFS, Banca nazionale, Suva e Confederazione (PUBBLICA) – sono invece sottoposti alla vigilanza di un'autorità federale, ossia l'UFAS³².

²⁸ Foglio ufficiale del Cantone di Sciaffusa, n. 37, p. 1245.

²⁹ Cfr. l'art. 48 LPP in combinato disposto con l'art. 11 OPP 1, l'art. 62 LPP e l'art. 84 CC.

³⁰ Cfr. l'art. 33 lett. b OPP 2, nel testo del 18 aprile 1984, e Ruggli, loc. cit., p. 108.

³¹ Cfr. FF 2007 5230

³² Cfr. art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 1

1.1.11.3 **Compiti particolari della vigilanza**

Nell'ambito del suo mandato legale di vigilanza sugli IPDP l'autorità cantonale di vigilanza riveste un ruolo importante nei seguenti ambiti:

- al momento della verifica dello statuto e del regolamento di un IPDP ai fini della sua registrazione definitiva, l'autorità di vigilanza non ha la facoltà di abrogare determinate disposizioni di un decreto o di un'ordinanza³³. Può, però, rifiutare la registrazione dell'istituto, il che equivale di fatto a dichiarare non conforme al diritto il decreto o l'ordinanza.
- Nell'adempire il proprio mandato l'autorità cantonale di vigilanza tiene conto della vigilanza già esercitata su IPDP da un'altra autorità cantonale in virtù del diritto vigente (art. 2 OPP 1). Questa disposizione va interpretata in modo restrittivo, dato che gli articoli 61 e seguenti LPP sanciscono una vigilanza tecnica molto ampia dell'autorità di vigilanza³⁴.
- L'autorità di vigilanza decide se autorizzare gli IPDP ad adottare il sistema della capitalizzazione parziale. Con l'autorizzazione, questi possono derogare al principio del bilancio in cassa chiusa, a condizione che le prestazioni LPP siano garantite da un ente pubblico (Confederazione, Cantoni o Comuni)³⁵. Il principio del bilancio in cassa chiusa e i requisiti per poter derogare a questo principio si applicano anche alle prestazioni sovraobbligatorie³⁶.
- L'autorità di vigilanza può autorizzare una copertura insufficiente temporanea di un IPDP che non beneficia di una garanzia dello Stato, se sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 65c LPP³⁷.
- Nel verificare il rispetto della parità, l'autorità di vigilanza deve considerare che in caso di emanazione di disposizioni regolamentari da parte dell'ente pubblico l'organo paritetico di un IPDP ha unicamente il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP)³⁸.

1.1.11.4 **Indipendenza dell'autorità di vigilanza**

C'è da chiedersi fino a che punto un'autorità di vigilanza LPP integrata nell'amministrazione cantonale possa essere veramente indipendente dal Consiglio di Stato, dal capo del dipartimento o dal dipartimento cui è subordinata sul piano amministrativo. In certi casi possono infatti nascere conflitti di interesse, ad esempio qualora l'autorità di vigilanza cantonale intenda imporre a un IPDP con una copertura insufficiente (se l'istituto non beneficia di una garanzia di Stato) misure di risanamento che contrastano con gli interessi economici del Cantone in quanto datore di lavoro.

Nel messaggio sulla riforma strutturale (FF 2007 5232 seg.), il Consiglio federale ha proposto una modifica dell'articolo 61 capoverso 3 LPP secondo cui l'autorità di vigilanza competente giusta il capoverso 1 deve essere indipendente sul piano giuri-

³³ Cfr. Ruggli, p. 108.

³⁴ Cfr. Ruggli, p. 108.

³⁵ Cfr. art. 69 cpv. 2 LPP e art. 45 OPP 2.

³⁶ Cfr. Ruggli, p. 109.

³⁷ Cfr. art. 44 cpv. 2 OPP 2.

³⁸ Cfr. Ruggli, p. 110.

dico, finanziario e amministrativo. Il commento alla disposizione spiega che l'autorità di vigilanza non deve assolutamente essere soggetta a direttive esterne e che il suo personale non deve dipendere dalla politica di bilancio del Cantone.

1.2 Problemi dell'attuale disciplinamento

1.2.1 Mancanza di indipendenza dalle autorità politiche

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni possono stabilire con atti normativi le principali disposizioni degli istituti di previdenza. Hanno pertanto possibilità di influenza di cui i datori di lavoro privati non dispongono. In particolare, il diritto vigente consente alle corporazioni di diritto pubblico di esercitare la previdenza professionale attraverso un istituto subordinato di diritto pubblico o, addirittura, un'unità amministrativa. In questi casi, la mancanza di indipendenza dell'istituto di previdenza nei confronti della corporazione di diritto pubblico può rivelarsi problematica, soprattutto se la gestione del patrimonio di previdenza è affidata direttamente all'amministrazione delle finanze dell'ente pubblico³⁹. Situazioni di questo tipo comportano sempre il pericolo di conflitti d'interesse e favoriscono l'influenza di criteri non tecnici sull'attività d'investimento dell'istituto di previdenza⁴⁰.

L'assenza di una delimitazione delle competenze può però avere conseguenze negative anche per l'ente pubblico in quanto datore di lavoro⁴¹.

1.2.2 Competenze insufficienti dell'organo supremo

Se l'organo supremo di un istituto di previdenza ha unicamente il diritto di essere consultato ed eventualmente il diritto di proposta e se, contemporaneamente, i contributi e le prestazioni sono disciplinati in un atto giuridico di un ente pubblico (magari soggetto a referendum), il risanamento o il rifinanziamento completo dell'istituto possono risultare molto difficili.

1.2.3 Dipendenza dell'autorità di vigilanza

Se è affidato a un'unità amministrativa dell'ente pubblico competente (magari appartenente al medesimo Dipartimento)⁴², l'esercizio della vigilanza su un IPDP è ovviamente difficoltoso. Data la mancanza di indipendenza dell'autorità di vigilanza è pressoché impossibile evitare conflitti di interesse e influenze politiche. L'autorità

³⁹ Rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta del Cantone di Basilea Città del 20 dicembre 2004 sulle presunte irregolarità nella Cassa pensione dei dipendenti pubblici e negli altri fondi gestiti dall'amministrazione delle finanze.

⁴⁰ Cfr. la perizia della società Ernst & Young sulla concessione di crediti da parte del Cantone di Zurigo all'associazione vacanze POSCOM.

⁴¹ Cfr. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi organizzativi e gestionali della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sul ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC, FF 1996 V 121.

⁴² Cfr. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi organizzativi e gestionali della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sul ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC, FF 1996 V 121 (in particolare 310 segg).

di vigilanza, anche se giuridicamente autonoma, può difficilmente adottare misure contro un istituto di previdenza appartenente all'amministrazione centrale dell'ente pubblico. La situazione più problematica si pone quando lo stesso Dipartimento assume, oltre alla direzione dell'istituto di previdenza, anche la funzione di ufficio di revisione e di autorità di vigilanza, come era il caso fino al 1997 per la Cassa pensioni della Confederazione.

1.3 Obiettivi del futuro modello di finanziamento

Il miglior modo per garantire la stabilità finanziaria degli IPDP è il rifinanziamento completo degli istituti ancora gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale. È pertanto molto importante allineare il quadro giuridico degli IPDP a quello degli istituti di previdenza di diritto privato. Poiché gli IPDP presentano situazioni finanziarie estremamente differenti, il passaggio dalla capitalizzazione parziale a quella integrale potrà tuttavia avvenire soltanto a medio termine, vale a dire entro una generazione di lavoratori (40 anni). Il modello di capitalizzazione parziale applicato fino ad allora dagli istituti di previdenza dovrà rispondere ai seguenti requisiti minimi:

- le diverse generazioni di assicurati devono essere trattate allo stesso modo. Nessuna generazione deve essere penalizzata o favorita rispetto a un'altra (equità intergenerazionale).
- Gli impegni dell'ente pubblico garante devono essere chiaramente definiti e le conseguenze finanziarie prevedibili (per evitare spiacevoli sorprese).
- Il modello deve permettere di stabilire il rendimento necessario e la capacità di rischio dell'istituto, come accade negli istituti di previdenza di diritto privato, offrendo così le basi per un investimento patrimoniale professionale.
- Il modello deve garantire a tutti gli IPDP parità di trattamento e condizioni quadro identiche. A questo proposito andrà anche risolta la delicata questione della categorizzazione degli istituti in base a criteri oggettivi.

1.4 Modelli esaminati e scartati

La commissione di esperti istituita dal DFI (cfr. n. 1.1) ha valutato diversi modelli di capitalizzazione parziale e integrale per gli IPDP. Nell'ambito delle attività relative all'iniziativa parlamentare Beck, la sottocommissione LPP della CSSS-N ha per finire privilegiato il modello dell'obiettivo di copertura differenziato, raccomandato dalla commissione di esperti, che è anche uno degli elementi della proposta del Consiglio federale (cfr. n. 1.5.2).

1.4.1 Mantenimento di un obiettivo di copertura globale

Il «grado di copertura» è un concetto definito nell'articolo 44 OPP2 e nel relativo allegato. Esso è il rapporto tra il patrimonio dell'istituto di previdenza (al valore di mercato, compresa la riserva di contributi dei datori di lavoro con rinuncia all'utilizzazione e le riserve di fluttuazione, al netto delle passività contabili) e i suoi

impegni (capitale di previdenza attuariale necessario e necessari consolidamenti). Il grado di copertura indica il livello di capitalizzazione parziale dell'IPDP.

Esempio 1

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	300 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo. 44 OPP2</i>	400 milioni
<i>Grado di copertura</i>	75 % (= 300 : 400)
<i>Importo scoperto</i>	100 milioni (= 400 ./ 300)

Nella variante basata sul mantenimento di un *obiettivo di copertura globale*, il primo passo consiste nel determinare un grado di copertura adatto alla situazione dell'IPDP. Questa valutazione dipende fortemente dalle caratteristiche specifiche dell'istituto e deve pertanto essere compiuta d'intesa con l'esperto in materia di previdenza professionale. Il valore così stabilito corrisponde all'obiettivo di copertura. L'istituto deve fare in modo che ogni anno il suo grado di copertura superi questo obiettivo.

Se l'obiettivo non è raggiunto, la differenza rispetto a quest'ultimo è considerata come un importo scoperto effettivo e va quindi riassorbita. Se l'obiettivo è superato, le eccedenze vanno impiegate innanzitutto per costituire gli accantonamenti tecnici e le altre riserve necessari. Solo a quel punto è possibile considerare un'eventuale rimanenza come «fondi liberi» e prevederne l'impiego a favore degli assicurati dell'istituto (sempre che il finanziamento sia adeguato). Gli esperti ritengono ragionevole un grado di copertura minimo del 60 per cento⁴³.

Esempio 2

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	500 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo. 44 OPP2</i>	800 milioni
<i>Grado di copertura</i>	62.5 % (= 500 : 800)
<i>Importo scoperto</i>	300 milioni (= 800 ./ 500)
<i>Obiettivo di copertura</i>	66.7 %
<i>Limite di non capitalizzazione in %</i>	33.3 % (= 1 ./ 66.7 %)
<i>Limite di non capitalizzazione</i>	266.4 milioni (= 800 x 33.3 %)
<i>Importo scoperto effettivo</i>	33.6 milioni (= 300 ./ 266.4)

Questo esempio si riferisce a un IPDP a capitalizzazione parziale con un obiettivo di copertura del 66,7 % (stabilito d'intesa con l'esperto). Il grado di copertura dell'istituto è del 62,5 % e dunque inferiore all'obiettivo. Sull'importo scoperto di 300 milioni, 33.6 milioni rappresentano un importo scoperto effettivo, che deve essere riassorbito.

Il sistema di finanziamento appropriato per questa variante è un sistema di finanziamento misto: alla parte coperta dal patrimonio è applicato il sistema di capitalizzazione, mentre a quella non capitalizzata è applicato il sistema di ripartizione.

⁴³ Cfr. Pittet e Prasa Hewitt.

Ovviamente, essendo necessaria una quantità di fondi sufficiente, vanno anche stabilite modalità di finanziamento adeguate. Pur essendo possibile effettuare calcoli teorici, generalmente si preferisce una via più pragmatica. Questo tipo di calcoli è infatti possibile soltanto per la parte finanziata mediante il sistema di capitalizzazione. Per la parte finanziata attraverso il sistema di ripartizione non esiste invece una formula generalmente valida, dal momento che entra in gioco la struttura demografica del singolo istituto. Non è quindi possibile stabilire una formula puramente matematica per un modello di finanziamento che combina il sistema di ripartizione e quello di capitalizzazione.

La via pragmatica consiste nel simulare la possibile evoluzione finanziaria dell'IPDP. Occorre pertanto formulare ipotesi per il futuro (p. es.: come evolverà il numero degli assicurati attivi? E la somma dei salari assicurati? Che andamento avranno i casi assicurativi? A quanto ammonterà il rendimento patrimoniale medio?). Ovviamente, queste ipotesi devono essere pertinenti. Per questa ragione si consiglia di sviluppare diversi scenari (previsione di rendimento ottimista/prudente, finanziamento attuale/in crescita, ecc.) per poter meglio valutare la probabile evoluzione e la portata di eventuali misure.

I gradi di copertura previsti in futuro sono paragonati all'obiettivo di copertura stabilito. Questa analisi e la sua interpretazione da parte dell'esperto in materia di previdenza professionale permettono ai responsabili dell'istituto di adottare con cognizione di causa eventuali decisioni in materia di finanziamento.

Esempio 3 (ripreso dall'esempio 2)

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>500 milioni</i>
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>800 milioni</i>
<i>Grado di copertura</i>	<i>62.5 % (= 500 : 800)</i>
<i>Importo scoperto</i>	<i>300 milioni (= 800 ./ 500)</i>
<i>Obiettivo di copertura</i>	<i>66.7 %</i>
<i>Limite di non capitalizzazione in %</i>	<i>33.3 % (= 1 ./ 66.7 %)</i>
<i>Limite di non capitalizzazione</i>	<i>266.4 milioni (= 800 x 33.3 %)</i>
<i>Importo scoperto effettivo</i>	<i>33.6 milioni (= 300 ./ 266.4)</i>

**Previsioni sull'evoluzione finanziaria (grado di copertura)
secondo diversi scenari:**

	attuale	+1 anno	+2 a.	+3 a.	+4 a.	+5 a.
<i>Aliquota contributiva attuale(22 %)</i>	62,5 %	63,6 %	64,7 %	65,7 %	66,5 %	67,2 %
<i>Previsione di rendimento ottimista (4.5 %)</i>						
<i>Aliquota contributiva attuale(22 %)</i>	62,5 %	62,3 %	62,0 %	61,6 %	61,2 %	60,7 %
<i>Previsione di rendimento prudente (3.5 %)</i>						
<i>Aliquota contributiva attuale + 3 % (25 %)</i>	62,5 %	64,6 %	66,6 %	68,5 %	70,1 %	71,6 %
<i>Previsione di rendimento ottimista (4.5 %)</i>						
<i>Aliquota contributiva attuale + 3 % (25 %)</i>	62,5 %	63,5 %	64,4 %	65,3 %	66,1 %	66,9 %
<i>Previsione di rendimento prudente (3.5 %)</i>						

In questo esempio, il grado di copertura attuale dell'IPDP è inferiore all'obiettivo di copertura (62.5 % contro il 66.7 %).

Le simulazioni mostrano che, ipotizzando un buon rendimento patrimoniale, la situazione dovrebbe normalizzarsi entro 5 anni (67.2 %) senza ricorrere ad un aumento dei contributi. Con una previsione di rendimento prudente e senza aumento dei contributi, invece, la situazione peggiorerebbe (60.7 %). In questo caso, quindi, sarebbe necessario aumentare il finanziamento del 3 per cento (per giungere ad un grado di copertura del 66.9 %).

1.4.2 Disavanzo congelato

L'elemento centrale di questa variante consiste nel *congelare* il disavanzo dell'IPDP (importo scoperto espresso in franchi) mediante il pagamento di un interesse sul medesimo da parte dell'ente pubblico garante.

Il sistema funziona nel modo seguente:

- L'IPDP mantiene la sua capitalizzazione parziale e continua quindi a presentare un disavanzo (congelato). Nella contabilità dell'istituto è introdotta all'attivo del bilancio tecnico una voce supplementare, denominata «disavanzo congelato», il cui importo in franchi rimarrà in seguito costante.
- Il finanziamento è adeguato se, tenuto conto del «disavanzo congelato» e dell'interesse pagato sul medesimo dall'ente pubblico, garantisce costantemente l'equilibrio del bilancio tecnico dell'IPDP. In generale, però, per determinare queste modalità di finanziamento si privilegia una soluzione pragmatica, che consiste nel simulare l'evoluzione della situazione finanziaria dell'istituto.
- Di conseguenza, un finanziamento adeguato garantisce sì un bilancio tecnico equilibrato, ma a lungo termine. Da un anno all'altro si potranno perciò regi-

strare oscillazioni, che saranno portate all'attivo del bilancio tecnico quali «importo scoperto reale» o al passivo come «fondi liberi» (sempre che siano stati costituiti tutti gli accantonamenti tecnici e le altre riserve necessari).

- Se invece, contrariamente alle previsioni, l'equilibrio a lungo termine non è più dato (per esempio in seguito a un crollo dei mercati finanziari), vanno adottate misure (p. es. misure di risanamento o ripartizione dei fondi liberi).
- Dato che l'ente pubblico garante paga interessi sull'importo scoperto dell'IPDP, quest'ultimo può disporre dell'intero rendimento del patrimonio (è come se l'istituto possedesse un patrimonio pari ai suoi impegni). Se il finanziamento è adeguato, questo sistema si avvicina pertanto a quello della capitalizzazione integrale.
- L'interesse versato dall'ente pubblico deve essere tale da compensare la perdita di rendimento sul patrimonio. Il tasso dovrebbe quindi corrispondere a un rendimento medio atteso a lungo termine. Essendo preferibile un riferimento chiaro, è consigliabile prendere come base il tasso d'interesse tecnico dell'IPDP, con l'aggiunta di un supplemento dello 0,5 per cento⁴⁴. Poiché in un futuro prossimo l'interesse tecnico applicato dagli IPDP scenderà probabilmente al 3.5 per cento, l'interesse versato dall'ente pubblico sull'importo scoperto potrebbe situarsi attorno al 4 per cento (3.5 % + 0.5 %).

Sul piano tecnico, la variante del disavanzo congelato ha gli stessi effetti del rifinanziamento completo. Dal punto di vista degli IPDP, la differenza è puramente di natura contabile: nel primo caso il patrimonio dell'istituto non corrisponde al totale dei suoi impegni, nel secondo sì. In entrambi i casi, il reddito del patrimonio è però lo stesso. Per l'ente pubblico garante, invece, sul piano contabile vi è una grande differenza tra il semplice pagamento di interessi sul disavanzo congelato e il suo riconoscimento quale debito.

Il congelamento del disavanzo in franchi e il pagamento di un interesse sul medesimo non costituiscono una vera e propria misura di risanamento, ma possono avere un effetto benefico sull'evoluzione della situazione finanziaria dell'IPDP in generale e su quella del suo grado di copertura in particolare. Le ragioni sono due:

- grazie all'inflazione, con il passare degli anni l'importo congelato perde una parte del suo valore reale e quindi si «riduce»;
- il grado di copertura corrisponde al rapporto tra il patrimonio e gli impegni dell'IPDP ai sensi dell'articolo 44 OPP 2. Ora, è probabile che con il tempo gli importi in questione crescano e che quindi, restando invariata (o «congelata») la loro differenza in franchi, il summenzionato rapporto aumenti⁴⁵.

A poco a poco il disavanzo congelato potrebbe diventare tanto «modesto» da motivare la corporazione di diritto pubblico a colmarlo completamente. Il momento giusto dipende da vari fattori, che variano da un istituto all'altro.

⁴⁴ La Camera svizzera dei periti in materia di casse pensioni raccomanda di fissare l'interesse tecnico in base al rendimento medio previsto a lungo termine, con una riduzione dello 0.5 per cento circa per tener conto dell'aumento della speranza di vita.

⁴⁵ Nel caso in cui gli importi in questione diminuiscano, la situazione sarà esattamente inversa!

Esempi

	Esempio fittizio, oggi e fra 10 anni	Cassa pensioni bernese, 1990 e 1995
	Oggi	nel 1990
<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	600 milioni	2427 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	800 milioni	3749 milioni
<i>Importo scoperto</i>	200 milioni (= 800 ./ 600)	1322 milioni
<i>Grado di copertura</i>	75 % (= 600 : 800)	64.7 %
	Dopo 10 anni	nel 1995
<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	700 milioni	3880 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	900 milioni	5202 milioni
<i>Importo scoperto</i>	200 milioni (= 900 ./ 700)	1322 milioni
<i>Valore attuale del disavanzo</i>	172 milioni (valore attuale di 200 mio con un'inflazione dell'1.5 % su 10 anni)	
<i>Grado di copertura</i>	77.8 % (= 700 : 900)	74.6 %

Nell'esempio fittizio, il disavanzo rimane congelato a 200 milioni di franchi, mentre il grado di copertura aumenta leggermente passando dal 75 al 77.8 per cento. Il valore attuale dei 200 milioni, inoltre, è ormai di soli 172 milioni. In questo senso si può dunque parlare di un effetto di risanamento.

Per quanto concerne la cassa pensioni bernese, bisogna tener presente che i primi anni Novanta sono stati caratterizzati da una forte inflazione, il che ha permesso un rapido aumento del grado di copertura.

Questa variante rispetta il principio dell'equità intergenerazionale (cfr. n. 1.3), poiché il congelamento del disavanzo dà una certa continuità all'evoluzione degli IPDP. Dato che il disavanzo congelato non è accollato agli assicurati, il finanziamento delle prestazioni di una generazione non avviene a scapito delle generazioni successive.

Per quanto concerne gli impegni dell'ente pubblico, ai contributi regolamentari a suo carico si aggiungono il pagamento degli interessi e la garanzia sul disavanzo congelato. Sta alla corporazione di diritto pubblico giudicare se sia opportuno o meno rimborsare il disavanzo congelato. Visto che il pagamento degli interessi avviene secondo modalità prestabilite, la collettività pubblica non deve far fronte ad altri impegni finanziari. Questa variante soddisfa dunque anche il requisito della prevedibilità dei costi.

1.4.3

Capitalizzazione dei nuovi impegni

Questa variante prevede la capitalizzazione integrale di tutti gli impegni contratti dall'IPDP a partire da un dato momento. Soltanto gli impegni assunti prima di quella data possono continuare a essere finanziati secondo il sistema della capitalizzazione parziale. In questo caso, però, l'ente pubblico deve pagare interessi sul relativo disavanzo.

A partire dalla data di riferimento vale quanto segue:

- per gli assicurati attivi: gli impegni esistenti prima dell'applicazione di questo principio possono restare parzialmente capitalizzati. Gli aumenti di questi impegni devono invece essere capitalizzati integralmente.
- per un assicurato attivo che genera uno o più beneficiari di rendita: il capitale di copertura delle rendite deve essere costituito interamente mediante capitalizzazione (finanziandolo attraverso i contributi ordinari);
- per un beneficiario di rendita che genera uno o più beneficiari di rendita: il capitale di copertura delle rendite deve essere costituito interamente mediante capitalizzazione.

Quando tutti gli assicurati attivi presenti all'entrata in vigore della capitalizzazione dei nuovi impegni hanno generato uno o più beneficiari di rendita o quando tutti gli assicurati attivi sono usciti dall'istituto e tutti i beneficiari di rendita presenti all'introduzione di questo principio sono deceduti, l'IPDP ha raggiunto la capitalizzazione integrale.

Col passare del tempo, la capitalizzazione dei nuovi impegni porta a una diminuzione dell'importo scoperto. Questo importo corrisponde infatti agli impegni non capitalizzati, ossia gli impegni contratti prima dell'applicazione di questo principio. A poco a poco i vecchi impegni diminuiscono e a lungo termine scompaiono. A quel punto l'IPDP è completamente risanato.

Questa variante può pertanto essere vista come una versione migliorata della variante del disavanzo congelato (v. sopra), *poiché l'importo in franchi del disavanzo non è soltanto congelato, ma si riduce progressivamente fino ad estinguersi*. Con questa variante, il risanamento non è soltanto parziale come nella variante precedente, bensì completo (a lungo termine).

Questa soluzione può comportare un ingente aumento del fabbisogno finanziario in un dato anno, per esempio se un numero relativamente elevato di assicurati anziani va in pensione. Gli averi di vecchiaia costituiti durante la fase attiva di questi assicurati, infatti, non sono completamente finanziati, poiché la capitalizzazione integrale è prescritta soltanto per gli impegni nati dopo la data di riferimento (quelli precedenti possono rimanere parzialmente capitalizzati). È dunque necessario rifinanziarli fino a concorrenza del capitale di copertura necessario per le nuove rendite, che deve per principio essere disponibile al 100 per cento. Un'ottica di finanziamento a lungo termine (fissazione di contributi livellati) permette tuttavia di limitare questo inconveniente.

Esempio

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	600 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	800 milioni
<i>Importo scoperto</i>	200 milioni (= 800 ./ 600)
<i>Grado di copertura</i>	75 % (= 600 : 800)

Dopo 10 anni

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	750 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	900 milioni
<i>Importo scoperto</i>	150 milioni (= 900 ./ 750)
<i>Grado di copertura</i>	83.3 % (= 750 : 900)

Dopo 50 anni

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	1500 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	1500 milioni
<i>Importo scoperto</i>	-. (= 1500 ./ 1500)
<i>Grado di copertura</i>	100,0 % (= 1500 : 1500)

Le considerazioni fatte in precedenza sulla variante del disavanzo congelato valgono anche per questa variante.

1.4.4 Svantaggi dei modelli di finanziamento scartati

I sistemi di finanziamento scartati non sono stati scelti per i motivi seguenti:

Mantenimento di un obiettivo di copertura globale:

l'obbligo di mantenere un obiettivo di copertura stabilito in base al grado di copertura attuale sarebbe stato la soluzione meno incisiva per gli IPDP. Si è però rinunciato all'adozione di questa variante, poiché l'obiettivo auspicato è, nel limite del possibile, il risanamento degli IPDP. Questa soluzione non protegge inoltre gli IPDP dalle eventuali conseguenze sfavorevoli dell'evoluzione demografica.

Questa variante sarebbe potuta entrare in linea di conto, se fosse stata abbinata a un aumento annuale dell'obiettivo di copertura globale (per esempio di 0,5 punti percentuali). Una misura tanto uniforme non avrebbe però avuto lo stesso effetto su tutti gli IPDP e sarebbe stata un po' più complessa da attuare. Per questa ragione è stata anch'essa scartata.

Un obiettivo di copertura globale minimo dell'80 per cento, per esempio, avrebbe avuto ripercussioni molto diverse sui singoli istituti e, soprattutto, sarebbe stato difficilmente raggiungibile per quelli che attualmente hanno un grado di copertura molto basso.

Disavanzo congelato

Questa variante sarebbe stata senza dubbio quella più trasparente e più facile da pianificare, ma avrebbe generato costi molto elevati (cfr. allegato). Inoltre, essa

funziona unicamente se l'effettivo degli assicurati dell'IPDP aumenta e/o in caso di forte inflazione e di un conseguente forte aumento dei salari.

Capitalizzazione dei nuovi impegni

Questa variante avrebbe generato costi ingenti e mal ripartiti nel corso degli anni (cfr. allegato).

1.5 La nuova normativa proposta

Gli istituti di previdenza che il giorno dell'entrata in vigore della nuova normativa (giorno di riferimento) avranno un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento andranno in seguito gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale. Il grado di copertura sarà calcolato secondo l'allegato all'OPP 2, deducendo eccezionalmente dal patrimonio di previdenza anche la riserva di fluttuazione dei corsi e la riserva di fluttuazione nella ripartizione (cfr. n. 1.5.2). Gli istituti che risulteranno avere un grado di copertura del 100 per cento o superiore saranno considerati integralmente capitalizzati ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 LPP e dovranno continuare a essere gestiti secondo questo sistema. Gli istituti con un grado di copertura inferiore al 100 per cento che dispongono di una garanzia dello Stato e di un piano di finanziamento approvato dalla competente autorità di vigilanza potranno invece continuare a essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale e con il modello di finanziamento dell'obiettivo di copertura differenziato (o un altro modello ancora più restrittivo) fino al raggiungimento della capitalizzazione integrale. Gli istituti di previdenza decideranno autonomamente entro quando realizzare questo obiettivo.

1.5.1 Rifinanziamento completo entro 40 anni

Quando entrò in vigore la LPP, il legislatore sancì che gli IPDP fossero autorizzati a mantenere il sistema della capitalizzazione parziale in virtù della perennità del loro effettivo di assicurati attivi e dell'esistenza a lungo termine degli enti pubblici garanti (Confederazione, Cantoni e Comuni). Se il secondo principio è ancora valido, non si può dire altrettanto del primo, a causa della tendenza alla privatizzazione dei compiti dello Stato. Il finanziamento secondo il sistema di ripartizione è però possibile unicamente se l'effettivo di assicurati attivi resta costante, poiché le rendite correnti sono parzialmente finanziate dai contributi di questi ultimi.

La tendenza all'esternalizzazione (attribuzione a privati) dei compiti dello Stato e il conseguente trasferimento di una parte degli assicurati in istituti di previdenza di diritto privato comporta una riduzione dell'effettivo di assicurati attivi degli IPDP. A causa di questa evoluzione, gli assicurati attivi devono contribuire in misura sempre maggiore al finanziamento delle rendite correnti. Gli oneri supplementari gravano in modo particolare sugli assicurati attivi che rimangono affiliati a IPDP con un grado di copertura basso. Il rifinanziamento completo, che ha lo scopo di garantire l'equità intergenerazionale anche negli IPDP, è un modo per contrastare questa crescita degli oneri. L'allineamento del quadro giuridico degli IPDP a quello degli istituti di previdenza di diritto privato è oltretutto giustificato dal fatto che attualmente la maggior parte degli IPDP presenta una capitalizzazione integrale o quasi. Affinché il rifinan-

ziamento completo sia sostenibile, soprattutto per gli istituti di previdenza con un grado di copertura molto basso, occorre prevedere un periodo sufficientemente lungo. La scadenza di 40 anni prevista per il rifinanziamento tiene conto di questo fatto.

1.5.2 Modello di finanziamento secondo il principio dell'obiettivo di copertura differenziato

Funzionamento del modello

Durante il summenzionato periodo di 40 anni, gli IPDP devono soddisfare alcuni requisiti in materia di finanziamento. Per ogni istituto di previdenza vengono determinati⁴⁶ due gradi di copertura iniziali (GCI). Se in seguito questi non sono rispettati, l'istituto ha l'obbligo di adottare provvedimenti di risanamento. I due GCI sono i seguenti:

- il GCI_{globale} è il grado di copertura degli impegni dell'istituto di previdenza nei confronti dell'intero effettivo di assicurati (attivi e beneficiari di rendita);
- il GCI_{attivi} è il grado di copertura degli impegni nei confronti degli assicurati attivi.

Inoltre, le rendite di vecchiaia e per superstiti e le prestazioni di rischio e d'uscita devono poter essere versate al 100 per cento in qualsiasi momento e quindi essere sempre coperte. Se il capitale di copertura non è sufficiente, la garanzia dello Stato deve essere fornita nella misura dell'importo mancante. Ciò significa che da quel momento l'ente pubblico deve mettere a bilancio l'importo mancante quale debito rimborsabile gravato da interessi. In caso di liquidazione parziale, per esempio, lo Stato deve prendere a carico il disavanzo della cassa pensioni affiliata uscente. Inoltre, deve mettere a bilancio come debito il disavanzo causato agli assicurati rimanenti dalla diminuzione del grado di copertura globale o del grado di copertura degli attivi in seguito all'uscita di una parte dell'effettivo. Il modello di finanziamento secondo il principio dell'obiettivo di copertura differenziato comporta un miglioramento costante, corrispondente all'evoluzione demografica (cfr. l'esempio seguente), della situazione finanziaria degli IPDP, anche di quelli che intendono raggiungere il rifinanziamento completo soltanto verso la fine del termine stabilito.

In tutti gli altri casi, se uno dei gradi di copertura scende al di sotto del suo valore iniziale, l'IPDP deve adottare misure di risanamento. Le fluttuazioni dei gradi di copertura che si situano al di sopra dei rispettivi GCI sono invece coperte dalla garanzia dello Stato fino al raggiungimento del rifinanziamento completo. Non appena l'obiettivo è raggiunto, ossia quando il grado di copertura globale calcolato secondo l'allegato all'OPP 2 ha raggiunto il 100 per cento, l'ente pubblico può revocare la garanzia dello Stato⁴⁷. A partire da quel momento, l'IPDP è soggetto alle

⁴⁶ La determinazione dei gradi di copertura si basa sull'art. 44 OPP 2. In deroga a questa disposizione, però, dal patrimonio di previdenza disponibile possono essere dedotte la riserva di fluttuazione dei corsi e la riserva di fluttuazione nella ripartizione. Lo scopo è garantire a medio termine l'auspicato rifinanziamento completo dell'istituto di diritto pubblico. I calcoli devono assolutamente essere effettuati secondo principi tecnici riconosciuti e sulla base di un'analisi del perito in materia di previdenza professionale.

⁴⁷ La garanzia dello Stato può però essere revocata soltanto dopo che sono state costituite le necessarie riserve di fluttuazione dei corsi.

medesime disposizioni in materia di finanziamento applicabili agli istituti di previdenza di diritto privato.

Dato che la nuova normativa pone dei limiti alla garanzia dello Stato (per i dettagli cfr. n. 1.5.5), al momento della fissazione dei gradi di copertura iniziali possono essere costituite una riserva di fluttuazione dei corsi e, per compensare gli effetti delle variazioni dell'effettivo di assicurati nel sistema di capitalizzazione parziale, una riserva di fluttuazione nella ripartizione. Presso le corporazioni di diritto pubblico, a lungo termine è prevedibile un'alternanza tra periodi di aumento degli effettivi e periodi di riduzione del personale. Nel sistema della capitalizzazione parziale, questa ciclicità rende piuttosto variabile il fabbisogno di fondi per il singolo assicurato attivo.⁴⁸ Una riserva di fluttuazione nella ripartizione garantisce che durante il periodo di transizione verso il rifinanziamento completo i «fondi liberi» siano effettivamente tali in caso di necessità. Essa ha unicamente la funzione di livellare le fluttuazioni fino al raggiungimento di questo obiettivo a medio termine. Al momento del passaggio alla capitalizzazione completa, la riserva deve essere sciolta.

Altri aspetti

Durante la fase transitoria andranno regolamentati vari aspetti concernenti la liquidazione parziale, la garanzia dell'ente pubblico, l'organo supremo, l'affiliazione di altre casse pensioni, la strategia d'investimento, le riserve di fluttuazione e la vigilanza. Durante questa fase, quindi, la libertà d'azione degli attori responsabili per gli IPDP a capitalizzazione parziale resterà parzialmente limitata, come oggi.

L'evoluzione demografica, in particolare l'evoluzione del rapporto tra assicurati attivi e beneficiari di rendita, rappresenta una seria minaccia per gli IPDP non completamente capitalizzati. Per questa ragione sono necessari provvedimenti adeguati.

L'IPDP deve presentare all'autorità di vigilanza competente un piano che definisca dettagliatamente le modalità del rifinanziamento (fabbisogno finanziario supplementare, ripartizione dei costi, simulazioni ecc.).

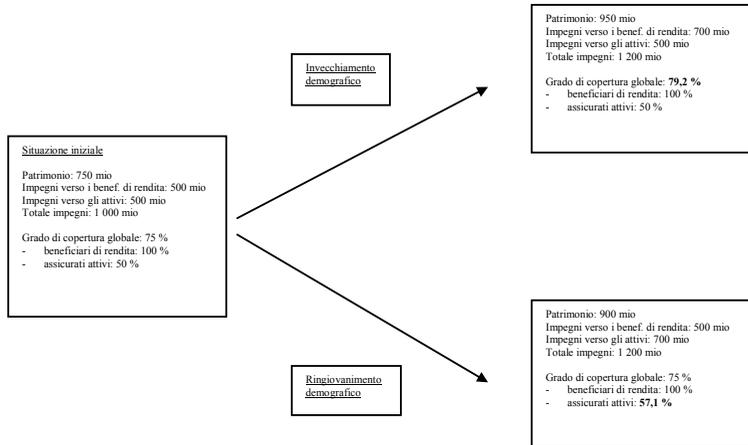
Il perito in materia di previdenza professionale verifica periodicamente se questo piano permette di raggiungere l'obiettivo del rifinanziamento completo e di rispettare gli obiettivi di copertura dell'istituto. Se del caso, l'IPDP deve prendere misure per raggiungere questi obiettivi. I provvedimenti possono anche essere imposti dall'autorità di vigilanza.

Il Consiglio federale riferisce regolarmente al Parlamento (ogni 10 anni) sulla situazione finanziaria degli IPDP. In questo modo, il Parlamento ha eventualmente la possibilità di adeguare l'orizzonte temporale previsto per il rifinanziamento completo.

L'«obiettivo di copertura differenziato» risponde ai requisiti minimi stabiliti per i modelli di finanziamento (cfr. n. 1.3): le diverse generazioni di assicurati sono trattate allo stesso modo, gli impegni dell'ente pubblico garante sono chiaramente definiti e la situazione finanziaria dell'istituto migliora anche nei casi in cui il rifinanziamento completo dell'importo scoperto sia previsto soltanto verso la fine della scadenza stabilita (p. es. attraverso un versamento unico).

⁴⁸ A lungo termine un IPDP, come qualsiasi altro istituto di previdenza, deve fare in modo di mantenere i contributi a un livello relativamente stabile. In caso contrario, gli oneri di una generazione vengono scaricati su quella successiva.

Esempio



Il modello dell'obiettivo di copertura differenziato garantisce che:

- in caso di invecchiamento demografico il grado di copertura degli attivi non diminuisca e il grado di copertura globale aumenti adeguatamente;
- in caso di ringiovanimento demografico il grado di copertura globale non diminuisca e il grado di copertura degli attivi aumenti adeguatamente.

1.5.3 Valutazione del modello di finanziamento proposto

Margine di manovra riguardo ai modi e ai tempi del passaggio alla capitalizzazione integrale

Ogni IPDP a capitalizzazione parziale potrà decidere autonomamente i modi e i tempi per il raggiungimento della capitalizzazione integrale entro un termine massimo di 40 anni. Gli istituti che alla fine del 2006 avevano un grado di copertura basso, potranno perlomeno decidere se intendono conservare un sistema di finanziamento misto con un grado di copertura inferiore al 100 per cento. La libertà di scelta è necessaria, poiché tra i vari IPDP vi sono notevoli differenze, che rendono impossibile l'applicazione di un'unica soluzione. In ogni caso, però, grazie al modello proposto gli IPDP dispongono durante il periodo di transizione di un sistema di finanziamento che, mediante la realizzazione occasionale della garanzia dello Stato, compensa le ripercussioni dell'evoluzione demografica sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza e contribuisce così al progressivo miglioramento della loro situazione finanziaria.

Vantaggi del modello di finanziamento

La combinazione tra l'obiettivo del rifinanziamento completo a medio termine degli IPDP e il modello di finanziamento secondo il principio dell'obiettivo di copertura differenziato presenta i seguenti vantaggi:

- essendo ripartiti su 40 anni, i costi del rifinanziamento completo sono sostenibili per gli istituti;
- la disposizione secondo cui il grado di copertura degli assicurati attivi non può scendere al di sotto del valore iniziale garantisce che l'evoluzione demografica non pregiudichi la situazione dell'istituto;
- la disposizione secondo cui il grado di copertura globale non può scendere al di sotto del valore iniziale, pena l'obbligo di adottare misure di risanamento, garantisce che la situazione finanziaria degli IPDP resti perlomeno stabile; visto che, tendenzialmente, l'effettivo degli assicurati dovrebbe contare un numero sempre maggiore di persone anziane, le cui rendite devono essere capitalizzate integralmente, la situazione generale dovrebbe addirittura registrare un sensibile miglioramento.

Misure per il ripristino dell'equilibrio finanziario

Se durante il periodo di rifinanziamento la situazione dell'IPDP peggiorerà, dovranno essere adottate misure adeguate per ristabilire l'equilibrio finanziario. Qui di seguito sono presentate brevemente alcune possibili misure:

- adeguamento dei contributi ordinari (primato dei contributi, premio di rischio);
- limitazione o finanziamento aggiuntivo dell'adeguamento al rincaro delle rendite correnti;
- riduzione del livello delle prestazioni:
 - condizioni più severe per il pensionamento e il pensionamento anticipato;
 - riduzione delle rendite;
 - riduzione delle prestazioni per i superstiti e/o d'invalidità;
 - fissazione delle prestazioni in base alla media dei salari assicurati degli ultimi anni (nel primato delle prestazioni);
 - riduzione dell'interesse sui capitali a risparmio (nel primato dei contributi);
 - riscatto delle prestazioni in caso di aumento del salario (nel primato delle prestazioni);
- miglioramento della strategia d'investimento;
- versamento unico da parte della corporazione di diritto pubblico;
- introduzione temporanea di un contributo di risanamento;
- concessione di una garanzia di rendimento da parte della corporazione di diritto pubblico.

Occorre però osservare che di regola, in virtù del principio della garanzia dei diritti acquisiti, è possibile ridurre unicamente la parte delle prestazioni assicurata (aspettative di prestazioni) e non quella già acquisita.

La cassa pensioni della Città di Losanna (CPCL) ha per esempio deciso di introdurre un contributo di risanamento pari al 3,5 per cento del guadagno assicurato, che sarà riscosso fino al raggiungimento di un grado di copertura del 60 per cento. Presso la cassa pensioni della Città di Friburgo (CPPVF), nei prossimi cinque anni è previsto

il rifinanziamento di un disavanzo di 26,6 milioni di franchi attraverso contributi dei vari datori di lavoro affiliati, un aumento dei contributi pari al 2,5 per cento del guadagno assicurato e una moratoria dell'indicizzazione delle rendite.

Costi di ammortamento e influenza della durata di ammortamento

Il rifinanziamento degli IPDP varia secondo la durata di ammortamento scelta. La tabella seguente riassume i costi (senza riserve di fluttuazione di valore e di fluttuazione nella ripartizione) per il rifinanziamento dell'IPDP entro 10, 20, 30, 40 e 50 anni:

Rifinanziamento degli importi scoperti (per Cantone)⁴⁹

Situazione al 31.12.2006

Cantone	Importo scoperto (mio fr.)	Annualità in milioni di franchi per il rifinanziamento dell'importo scoperto entro				
		10 anni	20 anni	30 anni	40 anni	50 anni
AG	606	75	45	35	31	28
BE	580	72	43	34	29	27
BL	378	47	28	22	19	18
BS	1 800	222	132	104	91	84
FR	275	34	20	16	14	13
GE	3 067	378	226	177	155	143
JU	35	4	3	2	2	2
LU	25	3	2	1	1	1
NE	554	68	41	32	28	26
SG	159	20	12	9	8	7
SH	9	1	1	1	0	0
SO	583	72	43	34	29	27
TG	1	0	0	0	0	0
TI	1 190	147	88	69	60	55
VD	4 067	501	299	235	205	189
VS	1 334	164	98	77	67	62
Totale	14 663	1 808	1 081	848	739	682

Con l'aumentare della durata di ammortamento, i costi annui per il rifinanziamento degli importi scoperti diminuiscono considerevolmente: su un periodo di 40 anni, vale a dire la scadenza proposta dal Consiglio federale, le annualità ammontano a soli 739 milioni di franchi. Prolungando il termine da 40 a 50 anni, i costi annui diminuiscono invece in misura relativamente modesta.

Costi di ammortamento tenendo conto anche delle riserve di fluttuazione di valore e di fluttuazione nella ripartizione

Come detto nel capitolo precedente, alla fine del 2006 l'importo scoperto complessivo degli IPDP ammontava a 14,7 miliardi di franchi. Questo importo è calcolato

⁴⁹ Sono considerati soltanto i Cantoni sul cui territorio hanno la loro sede gli IPDP con un grado di copertura insufficiente.

conformemente all'articolo 44 OPP 2, che non prevede la possibilità di dedurre le riserve di fluttuazione di valore dal patrimonio di previdenza.

L'articolo 72b capoverso 3 del presente disegno, invece, autorizza gli IPDP a calcolare i gradi di copertura iniziali deducendo le riserve di fluttuazione di valore e di fluttuazione nella ripartizione dal patrimonio di previdenza. All'entrata in vigore della nuova normativa, l'importo scoperto complessivo sarà pertanto superiore ai 14,7 miliardi di franchi menzionati in precedenza.

Non è però possibile quantificarlo esattamente, poiché sarà compito degli organi supremi stabilire d'intesa con i periti in materia di previdenza professionale la quantità di riserve di fluttuazione necessarie. Si stima che queste corrisponderanno approssimativamente al 10 per cento del totale degli impegni e che quindi l'importo scoperto complessivo sarà di circa 10 miliardi superiore.

Durante il periodo di transizione, le due riserve avranno un andamento opposto:

- con l'avanzare del rifinanziamento, la riserva di fluttuazione di valore aumenterà progressivamente (la crescita del capitale comporta una maggiore quantità di investimenti e richiede quindi riserve di fluttuazione di valore più elevate);
- la riserva di fluttuazione nella ripartizione, invece, diminuirà (la parte finanziata mediante il sistema di ripartizione si evolve in senso inverso a quella finanziata con il sistema di capitalizzazione).

Al termine del periodo di rifinanziamento, la quota della riserva di fluttuazione di valore (l'unica a essere mantenuta alla scadenza dei 40 anni) ammonterà al 15 per cento circa degli impegni di previdenza. Considerato il valore attuale delle riserve di fluttuazione di valore necessarie, l'importo scoperto complessivo va pertanto aumentato di ulteriori 5,5 miliardi di franchi.

Riassumendo, la situazione si presenta come segue (dati a fine 2006):

Importo scoperto complessivo secondo l'articolo 44 OPP 2	14,7 mrd
Presa in considerazione delle due riserve di fluttuazione al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa	+ 10,0 mrd
Presa in considerazione dell'ulteriore evoluzione delle due riserve di fluttuazione	+ 5,5 mrd
Totale	30,2 mrd

La tabella seguente riassume la ripartizione di questi 30,2 miliardi di franchi tra i Cantoni e le annualità di ammortamento necessarie.

Rifinanziamento degli importi scoperti⁵⁰ (tenuto conto delle riserve, per Cantone) Situazione al 31.12.2006

Cantone	Importo scoperto (mio fr.)	Annualità in milioni di franchi per il rifinanziamento dell'importo scoperto entro:				
		10 anni	20 anni	30 anni	40 anni	50 anni
AG	1 607	198	118	93	81	75
BE	1 627	201	120	94	82	76
BL	1 193	147	88	69	60	56
BS	3 263	402	240	189	165	152
FR	701	86	52	41	35	33
GE	5 301	654	390	307	268	247
GL	1	0	0	0	0	0
GR	211	26	15	12	11	10
JU	194	24	14	11	10	9
LU	214	26	16	12	11	10
NE	988	122	73	57	50	46
NW	69	8	5	4	3	3
SG	771	95	57	45	39	36
SH	11	1	1	1	1	1
SO	1 082	133	80	63	55	50
SZ	109	13	8	6	6	5
TG	28	3	2	2	1	1
TI	1 904	235	140	110	96	89
VD	6 279	774	462	363	317	292
VS	1 788	220	132	103	90	83
ZG	85	11	6	5	4	4
ZH	2 822	348	208	163	143	131
Totale	30 248	3 727	2 227	1 750	1 528	1 409

1.5.4 Applicazione del modello di finanziamento durante il periodo di rifinanziamento

Nella prospettiva della scadenza prevista per il rifinanziamento completo, gli IPDP sottopongono all'autorità di vigilanza competente un piano finanziario, suddiviso in periodi, che mostri con quali misure ed entro quali scadenze sia possibile raggiungere l'obiettivo della capitalizzazione integrale. Nel piano l'istituto deve inoltre illustrare le misure che intende adottare in caso di notevole ritardo rispetto alle scadenze previste.

Gli IPDP hanno varie possibilità per raggiungere l'obiettivo. L'importante è che mirino alla capitalizzazione integrale e che prendano provvedimenti qualora il tasso di rifinanziamento dell'istituto di previdenza diminuisca.

⁵⁰ Sono considerati soltanto i Cantoni sul cui territorio hanno la loro sede gli IPDP con un grado di copertura insufficiente.

Una volta scaduto il periodo transitorio, l'importanza della garanzia dello Stato e degli aspetti istituzionali non è più la stessa.

1.5.5 Conseguenze finanziarie per gli attori interessati

1.5.5.1 Conseguenze finanziarie per singoli istituti di previdenza

Il disegno di legge proposto comporta costi differenti per i singoli istituti. In base ai dati della fine del 2006, per il rifinanziamento completo di tutti gli IPDP con un grado di copertura inferiore al 91 per cento occorrerebbero oltre 13,8 miliardi. Per molti di essi il rifinanziamento completo è una prescrizione difficile da rispettare, indipendentemente dalla ripartizione degli oneri summenzionati. Per questa ragione, la normativa proposta prevede un termine di 40 anni per il raggiungimento dell'obiettivo (cfr. art. 72a cpv. 1 lett. c).

Le spiegazioni seguenti tengono conto dei gradi di copertura stabiliti conformemente all'articolo 44 OPP 2 e al suo allegato. La possibilità di dedurre le riserve di fluttuazione di valore e di fluttuazione nella ripartizione (cfr. n. 1.5.3 in fondo) non può invece essere presa in considerazione⁵¹. Occorre infine segnalare che i costi di rifinanziamento dipenderanno soprattutto dai gradi di copertura iniziali alla data di riferimento (cioè la data di entrata in vigore della nuova normativa). Se si considera l'attuale situazione sui mercati finanziari non si può escludere che a breve o medio termine i gradi di copertura diminuiscano ulteriormente. La tempesta abbattutasi sui mercati finanziari a causa dei mutui subprime ha provocato perdite estremamente elevate⁵², che non potranno essere riassorbite interamente a breve o medio termine. Al momento non è ancora possibile prevedere fino a che punto l'azione concertata delle banche centrali, che hanno immesso ingenti somme nel circuito finanziario, saranno sufficienti per evitare una crisi creditizia globale e sventare il pericolo di una recessione economica. Allo stesso tempo, la scarsa liquidità dei mercati finanziari e le politiche monetarie espansive delle banche centrali comportano un rischio d'inflazione non indifferente, ulteriormente aggravato dall'aumento dei corsi delle materie prime. Nel dicembre 2006, l'indice mensile Pictet LPP 25⁵³ era a quota 127,47. Alla fine del 2007 ammontava a 128,67, ma era già in calo rispetto al picco massimo di 131,09 raggiunto alla fine di ottobre del 2007. Le perdite più consistenti sono avvenute nel primo trimestre del 2008, con una diminuzione a 125,64 (gennaio), 124,58 (febbraio) e 122,04 (marzo). Nel secondo trimestre del 2008 l'indice ha registrato una leggera e temporanea ripresa (125,17 a fine aprile e 125,35 a fine maggio). Difatti, la breve fase di progressione ha raggiunto un massimo di 126,90 nel corso del mese di maggio, per poi raggiungere quota 125,35 a fine maggio, prima di ricadere a 121,56 a fine giugno. Il 15 luglio 2008, la quotazione era di 120,58. In base a questo dato, per l'anno corrente è atteso un rendimento del

⁵¹ Date la specificità dei parametri dei singoli IPDP (p. es. il tasso d'interesse tecnico) e la complessità dei calcoli e delle simulazioni, non è possibile fare previsioni precise sulle conseguenze finanziarie della nuova normativa.

⁵² L'ultimo rapporto sulla stabilità finanziaria pubblicato dal FMI («Rapport sur la stabilité financière dans le monde», aprile 2008) stima le perdite complessive a circa 935 miliardi di dollari.

⁵³ L'indice Pictet LPP 25 rappresenta il criterio per valutare il rendimento delle casse pensioni svizzere.

–6,37 per cento. Date queste premesse, non si può escludere che, se i gradi di copertura iniziali stabiliti all'entrata in vigore della nuova normativa saranno inferiori a quelli di fine 2007 o addirittura di fine 2006, l'ulteriore aumento degli importi scoperti ipotizzato in precedenza diventi realtà. Se questa previsione si avvererà, sarà ancor più necessario accordare agli IPDP un periodo sufficientemente lungo per il rifinanziamento.

Modularità del modello ed effetti stabilizzanti

La modularità del modello di finanziamento è data dal fatto che, se alla data di riferimento il grado di copertura dell'insieme degli impegni sarà inferiore al 100 per cento, l'autorità di vigilanza potrà autorizzare l'IPDP a mantenere il sistema di finanziamento a capitalizzazione parziale per al massimo 40 anni (cfr. art. 72a cpv. 2).

La nuova normativa avrà un effetto stabilizzante, poiché i gradi di copertura calcolati alla data di riferimento dagli IPDP a capitalizzazione parziale rappresentano una soglia minima al di sotto della quale non sarà più possibile scendere in seguito. Inoltre il mantenimento di un sistema di finanziamento misto è subordinato all'esistenza di una garanzia dello Stato e di un piano di finanziamento che garantisca l'equilibrio finanziario dell'istituto a lungo termine e il suo rifinanziamento completo entro 40 anni al massimo. Il piano deve garantire in particolare che gli impegni verso i beneficiari di rendita siano sempre interamente coperti e che il grado di copertura iniziale globale e quello degli assicurati attivi siano rispettati durevolmente (cfr. art. 72a cpv. 1 lett. a e b). Infine, l'effetto stabilizzante deriva anche dal fatto che l'autorizzazione a mantenere un sistema di finanziamento misto è limitata agli IPDP che alla data di riferimento presenteranno una copertura insufficiente. Quelli che alla stessa data avranno un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento, invece, potranno soltanto mantenere il sistema della capitalizzazione integrale.

Istituti di previdenza con un grado di copertura globale pari o superiore al 100 per cento

A prima vista, questa condizione può apparire priva di implicazioni sotto il profilo economico. In realtà non lo è, segnatamente in caso di importanti stravolgimenti come ad esempio un'evoluzione globalmente negativa del rendimento del patrimonio o una sensibile fluttuazione dell'effettivo di assicurati. In tal caso, gli IPDP interessati sarebbero tenuti ad applicare misure di risanamento analogamente agli istituti di previdenza di diritto privato. Alla fine del 2006, gli IPDP con un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento erano 42, per un totale di circa 137 000 assicurati attivi e 47 000 beneficiari di rendita.

Istituti di previdenza con un grado di copertura globale inferiore al 100 per cento

Gli IPDP che all'entrata in vigore della nuova normativa presenteranno una copertura insufficiente, saranno in seguito tenuti a rispettare i gradi di copertura iniziali calcolati alla data di riferimento e dovranno essere rifinanziati completamente entro 40 anni. Se a causa di sviluppi sfavorevoli (p. es. crollo dei mercati finanziari o peggioramento del rapporto demografico), uno o entrambi i gradi di copertura scenderanno al di sotto del rispettivo valore iniziale, anche questi IPDP dovranno adottare misure di risanamento. Queste si ripercuoteranno sul datore di lavoro (la corporazione di diritto pubblico), sugli assicurati attivi e, in minor misura, sui beneficiari

di rendita. Alla fine del 2006, si trovavano in questa situazione 27 IPDP, per un totale di circa 245 000 assicurati attivi e 100 000 beneficiari di rendite.

Istituti di previdenza con un grado di copertura globale tra il 91 e il 99 per cento

La maggior parte degli IPDP con un grado di copertura attuale compreso tra il 91 e il 99 per cento opererà probabilmente per la capitalizzazione integrale (6 istituti con un totale di 33 000 assicurati attivi e oltre 13 000 beneficiari di rendita). Al momento, per il rifinanziamento completo di questi istituti sarebbero necessari 788 milioni di franchi.

Istituti di previdenza con un grado di copertura globale tra il 61 e il 90 per cento

Più difficile è prevedere il comportamento degli IPDP con un grado di copertura tra il 61 e il 90 per cento, che contano circa 200 000 assicurati attivi e oltre 80 000 beneficiari di rendita. Il loro importo scoperto, pari a oltre 11 miliardi di franchi, è infatti notevolmente superiore. È pertanto prevedibile che questo secondo gruppo non sceglierà subito il sistema della capitalizzazione integrale: per la decisione dei singoli istituti sarà determinante l'ammontare del disavanzo in termini assoluti. Anche i parametri e le simulazioni avranno un'influenza decisiva sulla loro scelta. Per farsi un'idea, si potrebbero citare diversi esempi di IPDP che hanno attualmente un grado di copertura basso e che si sono posti un obiettivo di copertura compreso tra il 60 ed il 70 per cento, mentre sono in pochi ad aver optato per un obiettivo pari o superiore all'80 per cento. Pertanto, gli istituti che manterranno provvisoriamente un sistema di finanziamento misto prenderanno probabilmente come riferimento implicito la fascia di valori compresa tra il 60 e il 70 per cento.

Istituti di previdenza con un grado di copertura globale uguale o inferiore al 60 per cento

Per l'esiguo numero di IPDP che presenta un grado di copertura basso sarà pressoché impossibile raggiungere la capitalizzazione integrale prima del termine di 40 anni prevista nel presente disegno di legge. A questo proposito va tuttavia segnalato l'articolo 72g, che prescrive al Consiglio federale di riferire al Parlamento ogni 10 anni sulla situazione finanziaria degli IPDP. Se necessario, le Camere federali potranno così correggere l'orizzonte temporale fissato per il rifinanziamento completo. La possibilità di rivedere il termine di rifinanziamento è necessaria per considerare adeguatamente la situazione degli istituti di previdenza con un grado di copertura molto basso al momento dell'entrata in vigore della normativa. Il piano di finanziamento e le relative simulazioni elaborate dal perito in materia di previdenza professionale si basano infatti su ipotesi. Su un periodo di 40 anni, è però possibile che gli IPDP siano costretti a procedere ad adeguamenti a causa di fattori macroeconomici: in caso di circostanze sfavorevoli, per poter raggiungere l'obiettivo del rifinanziamento completo potrebbero risultare necessari non soltanto misure di risanamento ma anche provvedimenti di finanziamento. La possibilità di prolungare il termine di transizione non deve tuttavia essere sfruttata per adottare una strategia di rifinanziamento meno rigorosa. Deve invece contribuire a rendere sostenibili gli oneri dell'istituto di previdenza anche in caso di circostanze avverse come ad esempio un crollo dei mercati finanziari.

1.5.5.2

Conseguenze finanziarie per gli altri attori

Secondo la normativa proposta, gli IPDP che decideranno di mantenere un sistema di finanziamento misto dovranno applicare, per 40 anni al massimo, un sistema di finanziamento basato su gradi di copertura differenziati (che garantisca allo stesso tempo la copertura di tutti gli impegni nei confronti dei beneficiari di rendita). Durante il periodo di transizione, questi istituti potranno però anche scegliere altre varianti di finanziamento, a condizione che siano sufficientemente restrittive. Dal punto di vista economico, è pressoché impossibile prevedere per quali modalità di rifinanziamento opereranno gli istituti interessati. Dato che gli oneri di rifinanziamento sono tanto più elevati quanto più bassi sono i gradi di copertura iniziali, le differenze tra le varie modalità di rifinanziamento possibili andranno messe in evidenza nelle simulazioni richieste per l'elaborazione dei piani di finanziamento, che necessitano dell'approvazione dell'autorità di vigilanza.

Se si analizzano alcuni casi di istituti che hanno adottato provvedimenti di rifinanziamento, si possono prevedere le seguenti conseguenze:

Corporazioni di diritto pubblico/datori di lavoro

Spesso, soprattutto nel caso di istituti che intendono ricapitalizzarsi completamente a breve termine, la collettività pubblica si è assunta gran parte degli oneri di rifinanziamento. Il metodo più frequente è quello del prestito, dato che attualmente i tassi d'interesse sono bassi. A questo proposito va però segnalato che la scadenza di 40 anni prevista nel disegno non corrisponde necessariamente alla durata di ammortamento dei costi di rifinanziamento. Se per esempio l'ente pubblico prenderà in prestito capitali sui mercati finanziari per effettuare un versamento unico all'istituto di previdenza, le modalità di rimborso non dipenderanno dal termine di rifinanziamento previsto dalla nuova normativa ma dalle condizioni di credito convenute. È pertanto chiaro che per il momento è impossibile stimare l'ammontare degli interessi dovuti su questi prestiti, poiché dipende dalle modalità di rifinanziamento scelte dall'ente pubblico, dalla sua solvibilità e dalla durata di ammortamento. Un altro metodo di partecipazione del datore di lavoro consiste nell'aumento dei contributi, che per definizione sono almeno per metà a suo carico.

Assicurati attivi

Se si considerano i casi noti e le misure previste, gli assicurati devono attendersi di dover partecipare al rifinanziamento in vari modi, tra essi cumulabili: le misure più frequenti saranno il prolungamento della durata di assicurazione necessaria per l'ottenimento di una rendita completa, l'aumento dei contributi, l'introduzione di contributi temporanei di risanamento e l'aumento o l'introduzione di una partecipazione al finanziamento dei pensionamenti anticipati. Va inoltre detto che, per principio, una diminuzione delle prestazioni è possibile soltanto sulla parte assicurata delle prestazioni (aspettative di prestazioni) e non su quella già acquisita, in virtù del principio della garanzia dei diritti acquisiti. L'allestimento di piani di finanziamento in collaborazione con il perito in materia di previdenza professionale contribuirà a portare alla luce le lacune di finanziamento dei vari piani previdenziali. È quindi prevedibile che, oltre ai correttivi sopraelencati, il processo di rifinanziamento comporti un ridimensionamento verso il basso dei piani previdenziali, se non addirittura l'eliminazione delle prestazioni non finanziate o finanziate in misura insuffi-

ciente. Ne potrebbe conseguire una diminuzione delle aspettative di prestazioni, eventualmente combinata con misure volte ad apportare finanziamenti aggiuntivi.

Beneficiari di rendita

Il principio della garanzia dei diritti acquisiti limita fortemente le possibilità di partecipazione dei pensionati al (ri)finanziamento. Essi possono tuttavia parteciparvi in maniera indiretta, soprattutto attraverso la sospensione dell'indicizzazione delle rendite al rincaro.

Contribuenti

Il rischio di parziali ripercussioni sul contribuente non può essere escluso completamente nei casi in cui è la collettività a provvedere a buona parte del rifinanziamento. Il rischio è tuttavia arginato dai vincoli politici e da eventuali decisioni in materia di bilancio.

Gli effetti negativi sono attenuati anche dal fatto che il disegno non impone alcuna misura drastica quale la capitalizzazione completa entro un periodo molto breve. L'obiettivo è quello di stabilizzare e riequilibrare la situazione finanziaria degli istituti concedendo loro un termine tale da scongiurare il rischio di una sensibile diminuzione dei redditi sia degli attivi sia dei beneficiari di rendita.

1.5.6 Conseguenze sull'organizzazione degli IPDP

Il disegno di legge comporterà alcune conseguenze organizzative per gli IPDP, in particolare:

- Il maggior ricorso a periti in materia di previdenza professionale, dal momento che gli IPDP avranno l'obbligo di allestire piani di finanziamento in base a simulazioni e in funzione dei propri parametri specifici – un'ottica dinamica che permetterà loro di verificare se l'equilibrio del finanziamento sia assicurato a lungo termine. Gli istituti di previdenza commissionano già oggi regolarmente perizie attuariali, ma con l'approvazione del disegno tale pratica verrà istituzionalizzata, causando oneri ingenti.
- Il potenziamento dell'organo di gestione e la sua maggiore autonomia nei confronti della corporazione di diritto pubblico competente: ciò favorirebbe la professionalizzazione degli IPDP grazie alla consultazione di specialisti o all'esternalizzazione (a pagamento) di alcune funzioni gestionali operative (p. es. il settore degli investimenti, dato che il disegno mira in generale a rafforzare la componente della capitalizzazione a scapito di quella della ripartizione).
- Il rafforzamento degli organi di vigilanza e di controllo, i cui compiti andranno oltre la semplice verifica del rispetto delle disposizioni legali e la consegna periodica dei rapporti e dei documenti consueti. In futuro le autorità di vigilanza dovranno anche approvare i piani di finanziamento e sorvegliarne l'applicazione. Avranno inoltre il compito di sorvegliare l'applicazione delle misure di risanamento da parte degli IPDP la cui copertura integrale è a rischio o i cui gradi di copertura sono scesi al di sotto dei valori iniziali rilevati alla data di riferimento. In caso di evoluzione economica o demografica sfavorevole, infatti, il numero degli istituti in difficoltà

potrebbe aumentare considerevolmente, poiché in passato la garanzia dello Stato ha troppo spesso impedito l'adozione di misure volte ad assicurare un finanziamento sufficiente. La nuova normativa porterà inoltre ad una razionalizzazione dell'attività di vigilanza, in quanto allo scadere del periodo di transizione di 40 anni il sistema della capitalizzazione parziale sarà soppresso, cosicché gli IPDP saranno da quel momento soggetti alla medesima vigilanza degli istituti di previdenza di diritto privato.

1.5.7 Garanzia dello Stato

1.5.7.1 Considerazioni generali

La garanzia dello Stato è intesa quale garanzia di copertura da parte dell'ente pubblico, il quale, qualora l'IPDP non sia più in grado di onorare in parte o totalmente i propri impegni, copre le prestazioni di vecchiaia, di rischio e di libero passaggio esigibili nel regime obbligatorio e sovraobbligatorio. In linea di massima, la garanzia dello Stato non è limitata. I limiti sono tuttavia determinati dai due gradi di copertura iniziali (GCI_{attivi} e $GCI_{globale}$): se questi non sono rispettati, la parte del disavanzo mancante al loro raggiungimento non è coperta dalla garanzia dello Stato, ma deve essere riassorbita dall'istituto mediante l'adozione di misure di risanamento. Il $GCI_{globale}$ è determinato in analogia all'articolo 44 OPP 2. Tuttavia, in deroga a questa disposizione, prima di calcolare il rapporto tra il patrimonio di previdenza disponibile (P_p) e il capitale attuariale di previdenza necessario (C_p), dal primo possono essere dedotte una riserva di fluttuazione di valore (R_{FC}) e una riserva di fluttuazione nella ripartizione (R_{FR}), entrambe determinate secondo principi tecnici riconosciuti e in base a una perizia eseguita dal perito in materia di previdenza professionale:

$$\frac{(P_p - R_{FC} - R_{FR}) \times 100}{C_p} = GCI_{globale} \text{ in } \%$$

Per determinare il GCI_{attivi} , prima di calcolare il rapporto tra il patrimonio di previdenza disponibile (P_p) e il capitale attuariale di previdenza necessario per gli assicurati attivi ($C_{p/AA}$), dal primo, eventualmente ridotto di una riserva di fluttuazione di valore (R_{FC}) e di una riserva di fluttuazione nella ripartizione (R_{FR}), è sottratto il capitale attuariale di previdenza necessario per i beneficiari di rendita ($C_{p/BR}$):

$$\frac{(P_p - R_{FC} - R_{FR} - C_{p/BR}) \times 100}{C_{p/AA}} = GCI_{attivi} \text{ in } \%$$

La condizione per la concessione di una garanzia dello Stato è che questo istituto giuridico, le relative condizioni e le cause di estinzione siano stabiliti in un atto normativo dell'ente pubblico. La garanzia dello Stato resta in vigore almeno fino a quando non è raggiunto un grado di copertura globale del 100 per cento.

1.5.7.2 Allestimento del bilancio e interessi

In futuro, gli IPDP saranno autorizzati a mantenere il sistema della capitalizzazione parziale soltanto se disporranno di una garanzia dello Stato. Sul disavanzo garantito dall'ente pubblico non devono essere corrisposti interessi fintanto che la garanzia dello Stato non diventa esigibile. Se invece la garanzia diventa esigibile, dal quel momento l'ente pubblico deve iscrivere il disavanzo a bilancio quale debito e pagare interessi⁵⁴ sul medesimo.

Conformemente alla revisione della legge sulle finanze della Confederazione, la presentazione dei conti federali è oggi retta da norme generalmente riconosciute (art. 48 cpv. 1 LFC). Attualmente, questa disposizione si riferisce alle norme contabili internazionali del settore pubblico (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), che permettono di illustrare in modo affidabile e trasparente l'effettiva situazione del patrimonio, delle finanze e degli utili dell'ente pubblico, affinché risulti comprensibile anche ai non specialisti. Le norme contabili influiscono inoltre sull'iscrizione a bilancio del patrimonio e degli impegni. Nel caso della garanzia dello Stato, per esempio, in virtù del principio dell'iscrizione al passivo possono essere iscritti a bilancio soltanto gli impegni effettivamente esistenti nel giorno determinante per il bilancio, ossia quelli che comporteranno almeno verosimilmente un deflusso di fondi (probabilità superiore al 50 per cento). In caso contrario non avviene alcuna iscrizione a bilancio, bensì una dichiarazione come impegno eventuale nell'allegato al conto annuale (cfr. il messaggio concernente la revisione totale della LFC, commento all'art. 49, FF 2005 84). L'articolo 48 capoverso 4 LFC sancisce che il Consiglio federale si adopera affinché nella Confederazione, nei Cantoni e nei Comuni siano applicate norme armonizzate di presentazione dei conti. Questa disposizione ha carattere puramente programmatico, poiché in virtù della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, sancita dalla Costituzione, né il legislatore federale né il Consiglio federale hanno una vera e propria competenza normativa in materia. Il Consiglio federale, che interviene in quest'ambito tramite l'Amministrazione federale delle finanze, si è finora limitato a sostenere i Cantoni nella revisione delle raccomandazioni contabili per i Cantoni e i Comuni.

Per i Cantoni, queste norme sono vincolanti. La versione rielaborata delle raccomandazioni contabili («Modello contabile armonizzato 2», MCA2), approvata il 25 febbraio 2008 dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, si rifà alle norme contabili IPSAS e ha lo scopo di avvicinare la contabilità degli enti pubblici a quella dell'economia privata. Il MCA2 ha anche offerto l'occasione per adeguare la presentazione dei conti dei Cantoni e dei Comuni al modello contabile della Confederazione conformemente alla legge sulle finanze della Confederazione: a tal fine sono stati elaborati un piano contabile (identico per i Cantoni e i Comuni) e un modello di legge sulla gestione finanziaria che ricalca in gran parte la legge sulle finanze della Confederazione. Conformemente al MCA2, gli impegni degli enti pubblici verso gli IPDP vanno dichiarati nell'allegato al bilancio quali impegni eventuali, non gravati da interessi, fino a quando diventano esigibili (p. es. liquidazione parziale o insolvenza dell'istituto di previdenza).

⁵⁴ A seconda dell'entità del debito, si verifica una situazione non conforme all'art. 57 cpv. 1 OPP 2 (investimenti presso il datore di lavoro). Questa disposizione va pertanto modificata.

1.5.7.3

Applicazione della garanzia in caso di liquidazione parziale

In caso di liquidazione parziale, gli assicurati uscenti hanno diritto alle loro prestazioni di libero passaggio e ad una parte dei fondi liberi dell'istituto di previdenza. Le quote del disavanzo degli IPDP coperte da una garanzia dello Stato continueranno a non poter essere dedotte dalla prestazione di libero passaggio anche con la nuova normativa. Per contro, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni gli IPDP potranno dedurre proporzionalmente i disavanzi tecnici dalle prestazioni d'uscita, come in caso di liquidazione parziale di un istituto di previdenza di diritto privato. L'attuale disposizione dell'articolo 19 LFLP resta dunque applicabile unicamente alle quote del disavanzo coperte dalla garanzia dello Stato. In caso di uscita collettiva (trasferimento di un gruppo di assicurati in un nuovo istituto di previdenza), la cassa pensioni affiliata uscente ha per principio diritto anche a una parte delle riserve e degli accantonamenti dell'istituto di previdenza cedente. In tal caso, l'ente pubblico garante deve rifinanziare, oltre all'eventuale capitale di copertura mancante, anche il disavanzo risultante presso l'istituto cedente a causa del trasferimento di una parte delle riserve e degli accantonamenti al nuovo istituto, affinché dopo la liquidazione parziale né il grado di copertura globale né il grado di copertura degli assicurati attivi scendano al di sotto del rispettivo grado di copertura iniziale.

Un'eccezione a quest'obbligo di rifinanziamento sussiste qualora una cassa pensioni affiliata passi da un IPDP che dispone di una garanzia dello Stato ad un altro istituto analogo ed entrambi gli istituti convengano un tasso di rifinanziamento inferiore, dal momento che la cassa uscente beneficia interamente della garanzia dello Stato presso l'istituto di previdenza ricevente. In tal caso gli assicurati della cassa uscente non devono temere riduzioni delle prestazioni a causa delle prestazioni di libero passaggio inferiori al dovuto. Oltre a un accordo contrattuale tra l'istituto di previdenza cedente e quello ricevente, in questi casi è inoltre richiesto che

- anche l'istituto di previdenza ricevente disponga di una garanzia dello Stato e
- l'istituto di previdenza cedente riscatti le prestazioni dell'effettivo di assicurati uscente presso l'istituto di previdenza ricevente fino a concorrenza del grado di copertura di quest'ultimo.

Questa situazione può verificarsi per esempio quando più Comuni si riuniscono in un consorzio intercomunale per svolgere determinati compiti e per questa ragione alcuni dipendenti comunali passano all'istituto di previdenza del Cantone. Con un tale contratto, il collettivo uscente viene incluso nel piano di misure di rifinanziamento dell'istituto ricevente.

In passato gli assicurati non potevano partecipare né alle decisioni relative ai contributi né a quelle relative alle prestazioni, dal momento che l'organo paritetico degli IPDP aveva unicamente il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). Per questa ragione, è giustificato addebitare soltanto all'ente pubblico garante e non agli assicurati i disavanzi derivanti dalla liquidazione parziale di IPDP, indipendentemente dalle loro cause effettive. Dal momento che non hanno potuto partecipare alle decisioni, non è giusto che gli assicurati debbano ora subire misure di risanamento per contribuire al rifinanziamento dei disavanzi.

1.5.7.4 Condizioni quadro della garanzia dello Stato

La garanzia dello Stato non è più la condizione per l'allestimento del bilancio in cassa aperta, bensì per la capitalizzazione parziale di un IPDP.

La strategia d'investimento di un IPDP deve essere determinata dalla sua capacità di rischio e sottostà dunque, come nel caso degli istituti di previdenza di diritto privato, alle disposizioni dell'articolo 71 LPP e degli articoli 50 e seguenti OPP 2. La garanzia dello Stato non dispensa l'istituto dal rispetto di questo principio e non influisce sul suo obbligo di osservare le prescrizioni in materia d'investimento. Gli organi che vigilano sugli IPDP devono tenere conto di questo fatto.

L'attuale normativa è precisata nel senso che il disavanzo non può essere addebitato all'istituto di previdenza. La responsabilità per la copertura del disavanzo deve essere disciplinata nell'atto normativo che regge l'IPDP o nel contratto d'affiliazione concluso con il datore di lavoro esterno. Se mancano queste basi, l'autorità di vigilanza non può autorizzare l'applicazione della capitalizzazione parziale.

La garanzia dello Stato deve valere indistintamente sia per la previdenza obbligatoria che per quella più estesa. L'esistenza di una tale garanzia non deve provocare una diminuzione del grado di copertura dell'IPDP. Vanno pertanto definiti meccanismi atti a garantire il raggiungimento del grado di copertura previsto dal piano di misure per il periodo in questione. La garanzia dello Stato non è illimitata: i limiti sono rappresentati dai due gradi di copertura iniziali. Se questi non sono rispettati, non è lo Stato a dover intervenire applicando la sua garanzia, bensì l'IPDP adottando misure di risanamento.

La garanzia dell'ente pubblico vale per tutti gli impegni dell'istituto, anche per quelli verso altri datori di lavoro affiliati, qualora l'affiliazione di datori di lavoro esterni sia prevista da un atto normativo di diritto pubblico. L'ente pubblico può però esigere che al momento dell'affiliazione i diritti acquisiti dai dipendenti di questi datori di lavoro siano completamente capitalizzati.

1.5.8 Contributi al fondo di garanzia

Gli IPDP dovranno contribuire anche in futuro al finanziamento del fondo di garanzia, indipendentemente dal fatto che dispongano o meno di una garanzia dello Stato. Non fosse altro che per una questione di parità di trattamento con gli istituti di previdenza di diritto privato di imprese molto grandi, che molto probabilmente non dovranno mai ricorrere a prestazioni del fondo di garanzia, l'esenzione degli IPDP dall'obbligo di versare contributi al fondo di garanzia sarebbe immancabilmente seguita dalla richiesta di introdurre contributi calcolati in funzione dei rischi. Questo avrebbe ripercussioni estremamente negative per la previdenza professionale in generale e in particolare per gli istituti di previdenza di piccole dimensioni.

L'esenzione degli IPDP dal versamento di contributi al fondo di garanzia comporterebbe un'ulteriore disparità di trattamento nei confronti degli istituti di previdenza di diritto privato, poiché anche questi versano contributi al fondo di garanzia su redditi

che non possono più dare diritto a prestazioni del fondo⁵⁵ e non vi è dunque congruenza tra i contributi dovuti e le prestazioni virtualmente acquisite.

Del resto, l'obbligo degli IPDP beneficiari di una garanzia dello Stato di versare contributi al fondo di garanzia è stato oggetto di dibattiti parlamentari anche nell'ambito della 1a revisione della LPP: allora i deputati erano stati concordi nel rifiutare l'introduzione di disposizioni speciali relative all'obbligo di versare contributi al fondo di garanzia.

1.5.9 Quadro giuridico e organizzativo

1.5.9.1 Armonizzazione delle basi legali degli IPDP e degli istituti di previdenza di diritto privato

Al momento in cui un IPDP è stato completamente rifinanziato, non c'è più motivo che sia trattato diversamente da un istituto di previdenza di diritto privato. Eventuali differenze sono allora giustificate unicamente se derivano dalla particolare posizione del datore di lavoro pubblico. Le possibilità d'influenza più ampie di cui gode l'ente pubblico possono essere giustificate se e fintanto che esso garantisce le prestazioni dell'IPDP.

La disciplina previdenziale di un'impresa è un elemento importante del rapporto giuridico tra datore di lavoro e lavoratore. Nonostante l'aumento della mobilità professionale, una disciplina previdenziale vantaggiosa è un elemento indispensabile di un «pacchetto salariale» completo. In questo i datori di lavoro pubblici non si distinguono da quelli privati. In entrambi i casi, però, la soluzione previdenziale deve tenere conto delle possibilità economiche del datore di lavoro. Questo, sia esso privato o pubblico, ha pertanto un diritto legittimo a influire sulla definizione della soluzione previdenziale. Altrettanto legittimo è però anche il diritto degli assicurati di essere affiliati a un istituto di previdenza in cui, in quanto cofinanziatori, possano almeno partecipare alle decisioni. Negli istituti di previdenza di diritto privato, la facoltà di impostare unilateralmente l'atto di fondazione risponde alle esigenze del datore di lavoro, l'amministrazione paritetica a quelle dei lavoratori. L'obiettivo della normativa proposta è fare in modo che gli IPDP e quelli di diritto privato operino in condizioni pressoché identiche. A tal fine occorre garantire, ma allo stesso tempo limitare, l'influenza dell'ente pubblico.

1.5.9.2 Garanzia e limitazione dell'influenza dell'ente pubblico

Autonomia giuridica, organizzativa e finanziaria dell'istituto di previdenza

Il disegno proposto prevede di rendere autonomi gli IPDP che dovranno dotarsi di una forma giuridica propria (p. es. istituto di diritto pubblico o fondazione di diritto

⁵⁵ Isabelle Vetter-Schreiber, Berufliche Vorsorge, p. 209 seg., con riferimento a una sentenza della commissione di ricorso LPP dell'11.2.2003.

pubblico). Sul piano operativo, l'autonomia giuridica garantisce all'IPDP indipendenza, libertà d'azione ed emancipazione dalle pressioni politiche⁵⁶.

Ripartizione delle competenze tra l'organo politico e l'istituto di previdenza

Il datore di lavoro pubblico deve poter stabilire le principali caratteristiche dell'istituto di previdenza. In quanto autorità politica, lo fa attraverso un atto normativo, che in linea di massima dovrebbe limitarsi a definire i punti seguenti:

- forma giuridica dell'istituto di previdenza,
- datori di lavoro affiliati all'istituto di previdenza o che vi si possono affiliare,
- età di pensionamento,
- primato dei contributi o delle prestazioni,
- finanziamento o prestazioni,
- definizione del guadagno assicurato,
- deroghe al principio della parità contributiva (a carico del datore di lavoro),
- principi organizzativi e rapporto con l'autorità gerarchicamente superiore,
- condizioni per l'adozione di misure di risanamento e relative modalità,
- entità della garanzia dello Stato, se prevista.

L'atto normativo distingue, inoltre, le competenze dell'ente pubblico da quelle dell'organo supremo. L'atto normativo deve tenere conto del ruolo particolare dell'ente pubblico in quanto garante e, allo stesso tempo, assicurare la necessaria libertà d'azione all'organo supremo dell'istituto di previdenza. L'ente pubblico deve avere la certezza che i suoi impegni verso l'istituto di previdenza non superino certi limiti, mentre l'organo supremo deve disporre della libertà d'azione necessaria per garantire l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza. Per questa ragione, la nuova normativa autorizza l'ente pubblico a disciplinare legalmente soltanto le prestazioni o soltanto il finanziamento. Nel piano di misure per la ricapitalizzazione completa, l'organo supremo potrebbe così adeguare le prestazioni al finanziamento stabilito dall'ente pubblico o aumentare i contributi per garantire un finanziamento sufficiente delle prestazioni. Se finanziate unicamente dal datore di lavoro, le discipline previdenziali speciali degli enti pubblici (previdenza dei magistrati, pensionamenti anticipati, collocamenti in invalidità a carico del datore di lavoro) devono essere stabilite a livello di legge.

La scelta della forma dell'atto normativo (legge formale, atto normativo dell'Esecutivo, atto costitutivo di una fondazione di diritto pubblico) è lasciata all'ente pubblico.

⁵⁶ Il rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta che valuta i fatti avvenuti presso la cassa pensioni degli insegnanti del Cantone di Berna («Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK)»), all'attenzione del Gran Consiglio dell'11 agosto 2005, p. 285, mostra che anche un IPDP giuridicamente indipendente può subire pressioni politiche.

Regolamenti (aspetti specifici alle singole casse)

L'organizzazione della previdenza degli IPDP deve essere stabilita nel regolamento. Qui di seguito è presentato un elenco non esaustivo degli aspetti da definire:

- rapporto con il datore di lavoro,
- qualità d'assicurato,
- disposizioni di coordinamento,
- membri esterni,
- prestazioni:
 - definizione di invalidità,
 - età di pensionamento flessibile,
 - prestazioni per superstiti (rendita per il partner, capitale in caso di decesso),
- piano di misure per il raggiungimento della capitalizzazione completa (piano di rifinanziamento),
- disposizioni relative al riscatto,
- organizzazione e gestione,
- informazione,
- controllo.

I settori circoscritti nell'atto normativo/nel regolamento determinano anche la ripartizione delle competenze tra l'autorità politica e l'organo supremo dell'istituto di previdenza. Con la nuova normativa, le disposizioni regolamentari non saranno più soggette all'approvazione dell'autorità politica, ma andranno sottoposte alla medesima per conoscenza come a un qualsiasi altro datore di lavoro.

Responsabilità operativa esclusiva dell'organo supremo

La responsabilità operativa dovrebbe essere affidata unicamente all'organo supremo, che sarà responsabile, in particolare, del processo d'investimento e della designazione dell'ufficio di revisione e del perito in materia di previdenza professionale. Ciò non esclude la possibilità che in determinati settori l'istituto di previdenza concluda contratti di prestazione con l'ente pubblico.

1.5.9.3 Riassunto

La nuova normativa rafforza l'autonomia degli IPDP, prevedendo in particolare di:

- adeguare il più possibile la posizione giuridica degli IPDP a quella degli istituti di previdenza di diritto privato;
- rendere autonomi gli IPDP sul piano giuridico, finanziario e organizzativo;
- far stabilire dall'ente pubblico in un atto normativo i principi fondamentali della previdenza dei dipendenti pubblici e dell'istituto di previdenza, attribuendo però la competenza di attuarli all'organo supremo dell'istituto, che avrà il compito di emanare le necessarie disposizioni regolamentari;

- attribuire esclusivamente all'organo supremo la responsabilità per la gestione operativa dell'istituto di previdenza.

1.5.10 Compiti dell'autorità di vigilanza

Per gli IPDP che alla data di riferimento presenteranno un grado di copertura inferiore al 100 per cento, l'autorità di vigilanza rivestirà un ruolo fondamentale. In caso di mantenimento della capitalizzazione parziale, questa esaminerà il piano di finanziamento che dovrebbe garantire l'equilibrio finanziario fino al raggiungimento della capitalizzazione integrale e controllerà che il rifinanziamento dell'istituto proceda come previsto. In caso contrario dovrà esigere un adeguamento del piano di misure. Questo varrà a maggior ragione se il grado di copertura di un IPDP diminuirà e si renderanno dunque necessari provvedimenti più incisivi.

Il compito dell'autorità di vigilanza sarà molto impegnativo: a dipendenza dello statuto giuridico dell'istituto di previdenza, è possibile che essa debba confrontarsi direttamente con le autorità politiche. Per poter svolgere i suoi compiti, dovrà dunque assolutamente essere indipendente da queste ultime.

1.5.11 Autonomia organizzativa, giuridica e finanziaria dell'autorità di vigilanza

Una possibile soluzione per garantire l'autonomia dell'autorità di vigilanza sarebbe quella di scorporarla dall'amministrazione cantonale centrale e di farne un istituto separato dotato di una propria personalità giuridica, analogamente agli uffici AI cantonali o alle casse di compensazione AVS cantonali.

La definizione delle modalità concrete (autorità di vigilanza regionale, istituto cantonale di diritto pubblico indipendente) spetterà ai Cantoni.

Non sarà però autorizzata alcuna vigilanza speciale sugli IPDP: questi dovranno essere soggetti alle stesse autorità di vigilanza cantonali o regionali che sorvegliano gli istituti di previdenza di diritto privato.

La vigilanza sugli IPDP andrà organizzata e attuata secondo il medesimo principio di indipendenza applicato alla vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto privato e dovrà quindi essere autonoma sul piano giuridico, finanziario e amministrativo. L'unico ente in grado di soddisfare questi requisiti è un istituto di diritto pubblico cantonale o regionale dotato di personalità giuridica propria.

1.6 Valutazione della soluzione proposta (esito della procedura di consultazione)

1.6.1 Sostegno al modello di finanziamento proposto e ai provvedimenti istituzionali

La maggioranza dei partecipanti è in linea di massima favorevole all'adeguamento del quadro finanziario degli IPDP a quello degli istituti di previdenza di diritto privato. Approva inoltre che soltanto gli IPDP aventi un grado di copertura globale

inferiore al 100 per cento alla data di riferimento possano continuare a essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale, qualora dispongano di una garanzia dello Stato e di un piano di finanziamento.

Il modello di finanziamento secondo il principio dell'obiettivo di copertura differenziato è perlopiù accettato. Le opinioni divergono però sulla questione se sia veramente necessario continuare ad autorizzare la capitalizzazione parziale e, se sì, per quanto tempo. Il modello proposto è respinto da alcuni partecipanti alla consultazione che privilegiano altri modelli di capitalizzazione parziale (p. es. un grado di copertura minimo dell'80 % a livello svizzero) oppure chiedono subito il rifinanziamento completo. Le disposizioni sulla garanzia dello Stato e sulla liquidazione parziale sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti.

Non pone problemi nemmeno la disposizione secondo cui il Consiglio federale sarà tenuto a riferire periodicamente al Parlamento sulla situazione finanziaria degli IPDP. Questa prescrizione è approvata dalla maggioranza dei partecipanti espressi al riguardo.

Sono accettati dai più anche la proposta di rendere autonomi sul piano giuridico, organizzativo e finanziario gli IPDP e le autorità di vigilanza, la conseguente ripartizione delle competenze tra l'organo supremo e l'ente pubblico e il mantenimento dell'obbligo degli IPDP di versare contributi al fondo di garanzia.

I partecipanti rifiutano invece chiaramente l'introduzione di disposizioni speciali per gli IPDP con una copertura insufficiente particolarmente elevata e l'obbligo di utilizzare le eccedenze in primo luogo per aumentare il grado di copertura invece che per migliorare le prestazioni degli assicurati.

1.6.2 Divergenze sul rifinanziamento completo a medio termine

Un punto molto contestato nella consultazione sull'avamprogetto del Consiglio federale era la proposta di esigere il rifinanziamento completo degli IPDP entro 30 anni. Mentre una minoranza ha approvato il termine di 30 anni proposto, non si è formata una chiara maggioranza né in favore del mantenimento a tempo indeterminato della capitalizzazione parziale (rinuncia al rifinanziamento completo a medio termine) né per un termine di rifinanziamento diverso.

Il termine di 30 anni è respinto da 16 Cantoni (GR, ZH, TG, JU, AI, VS, TI, SG, NW, FR, BS, VD, GE, NE, AG, SO) e approvato da 10 (AR, GL, ZG, LU, OW, SH, UR, BL, BE, SZ). Quanto ai partiti, la proposta del Consiglio federale è accolta da PLS e PPD e rifiutata da UDC, PS e PLR. Il PLS preferirebbe un rifinanziamento completo entro 50 anni in base a un piano di finanziamento che preveda un progressivo incremento del grado di copertura. Il PS ritiene che la capitalizzazione parziale sia sempre stata un sistema di finanziamento affidabile e collaudato e sottolinea che la sua soppressione, tenuto conto delle necessarie riserve di fluttuazione di valore, costerebbe circa 50 miliardi di franchi. Questi costi dovrebbero essere assunti dall'ente pubblico e non dagli assicurati (sotto forma di contributi più elevati e prestazioni inferiori). Il PLR rifiuta il passaggio a medio termine al sistema della capitalizzazione integrale e dubita dell'utilità di un rifinanziamento completo entro 30 anni. L'UDC chiede il rifinanziamento completo immediato, per chiarire la

situazione debitoria delle corporazioni di diritto pubblico, correggere la distorsione nella concorrenza tra queste ultime e promuovere la responsabilità individuale.

Due associazioni mantello nazionali, Swissbanking⁵⁷ e l'USAM, ritengono giusto il principio del rifinanziamento completo. Se però l'USAM giudica adeguato un periodo di rifinanziamento massimo di 20 anni, Swissbanking è del parere che agli istituti di previdenza con un grado di copertura particolarmente basso debba essere concessa la possibilità di prolungare il termine a 40 o addirittura 50 anni. Gli oppositori criticano soprattutto l'incompatibilità tra l'obiettivo di copertura differenziato e l'obiettivo finale del rifinanziamento completo (USS, SIC Svizzera), i relativi costi, l'introduzione di una disparità di trattamento tra le generazioni e la mancanza di disposizioni sull'attuazione del rifinanziamento completo (travail.suisse). La SAB⁵⁸ propone un modello con un grado di copertura minimo dell'80 per cento, che dovrà essere raggiunto entro 40 anni da tutti gli IPDP svizzeri.

Le autorità, le associazioni di assicurati e le istituzioni esecutive sono perlopiù contrarie alla proposta del Consiglio federale. Soltanto Procap, SAV e FIAS approvano il rifinanziamento completo entro 30 anni. I contrari (p. es. FARES) criticano, da una parte, la soppressione a medio termine del sistema della capitalizzazione parziale (Camera fiduciaria, ASIP) o il fatto che l'obiettivo del rifinanziamento completo è incompatibile con il modello di finanziamento dell'obiettivo di copertura differenziato (Camera degli esperti di casse pensioni) e, dall'altra, dubitano che gli IPDP con un grado di copertura iniziale molto basso siano in grado di rifinanziare l'importo scoperto entro 30 anni (Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sulla LPP e sulle fondazioni). Tra le altre organizzazioni invitate a partecipare alla consultazione, soltanto l'ASA approva l'obiettivo del rifinanziamento completo entro 30 anni. Le associazioni Innovation 2. Säule e FER, invece, lo respingono, poiché ritengono che il modo migliore per raggiungere la capitalizzazione completa sia il progressivo aumento dell'obiettivo di copertura dal 70 al 100 per cento entro 40 anni.

Unitamente a diversi partecipanti spontanei (CiP, Conférence des directeurs des Caisses publiques de Suisse romande, CPPVF, CPCL, Les Retraites populaires), ASIP, VD e GE respingono per principio il rifinanziamento integrale degli IPDP entro 30 anni. Temono infatti una perdita di credibilità del secondo pilastro e auspicano che venga mantenuto il sistema della capitalizzazione parziale, in quanto secondo loro la perennità degli IPDP sarebbe garantita anche in futuro, non sussisterebbe la necessità economica di rinunciare alla capitalizzazione parziale, verrebbe penalizzata doppiamente (fisco e obbligo contributivo) la stessa generazione, non sarebbero stati dimostrati gli effetti positivi di una capitalizzazione integrale, non sarebbero state analizzate in misura sufficiente le conseguenze macroeconomiche e sociali del rifinanziamento completo e la capitalizzazione integrale entro 30 anni costituirebbe un onere insostenibile per diversi enti pubblici. Va detto però che complessivamente vi è un certo equilibrio tra i pareri spontanei positivi e negativi: 59 appoggiano il rifinanziamento completo entro 30 anni, 51 lo respingono. I motivi avanzati dagli oppositori sono la mancanza di indicazioni sulle condizioni quadro per il rifinanziamento completo (interessati, importo complessivo), i costi troppo elevati e l'onere fiscale eccessivo per il contribuente, l'equivalenza (a costi inferiori) di una capitalizzazione parziale eseguita correttamente, l'onere eccessivo per una

⁵⁷ Swissbanking: Associazione svizzera dei banchieri.

⁵⁸ SAB: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete.

generazione di assicurati nonché i tempi troppo lunghi o troppo brevi per il rifinanziamento completo. In linea di massima, visti i costi necessari per il rifinanziamento completo, anche i favorevoli considerano adeguato un orizzonte temporale di 40–50 anni.

1.7 Altre modifiche di legge

1.7.1 Adeguamento redazionale «collettivo di assicurati»/«cassa pensioni affiliata»

Nella LPP e nelle relative ordinanze sono più volte utilizzate le espressioni «cassa pensioni affiliata» e «collettività di assicurati», senza però che ne sia data una definizione. Di fatto, sia l'una che l'altra designano la stessa cosa, ossia l'insieme degli assicurati di un datore di lavoro affiliato (o eventualmente di più datori di lavoro, se sono affiliati come un'unica entità). Dato che l'espressione «cassa pensioni affiliata» è solitamente utilizzata per gli istituti collettivi ma non per quelli comuni, nella legislazione è stato introdotto il termine «collettivo di assicurati». Questo non va confuso con il termine «collettività di assicurati» (cfr. p. es. art. 1c cpv. 1 OPP 2), che permette di distinguere all'interno del gruppo di assicurati affiliati da un datore di lavoro vari sottogruppi, per esempio in base agli anni di servizio, alla funzione esercitata, alla posizione gerarchica all'interno dell'impresa, all'età o all'ammontare del salario. Se il gruppo di assicurati di un datore di lavoro non è ulteriormente suddiviso secondo i criteri summenzionati, la «cassa pensioni affiliata» (o «collettivo di assicurati») corrisponde alla «collettività di assicurati». In caso contrario, invece, queste espressioni si riferiscono a gruppi di persone distinti. Visto quanto precede, non vi è alcun motivo per fare una distinzione concettuale tra «collettivo di assicurati» e «cassa pensioni affiliata». Pertanto, dato che il termine «collettivo di assicurati» è meno utilizzato nell'ambito del secondo pilastro e rischia di essere confuso con la «collettività di assicurati», è bene che nella legislazione sia utilizzata soltanto l'espressione «cassa pensioni affiliata», più neutra, per designare tutti gli assicurati impiegati dal medesimo datore di lavoro.

1.7.2 Forma giuridica degli istituti di previdenza di diritto privato

La mozione «Sammelstiftungen. Neue Regelung» (02.3007), accolta il 28.11.2002, chiede che per gli istituti di previdenza sia prevista una nuova forma giuridica propria invece delle forme giuridiche attuali (cooperativa, fondazione o istituto di diritto pubblico), poiché le modifiche legislative apportate nell'ambito del secondo pilastro dall'entrata in vigore della LPP divergono sempre più dal diritto delle fondazioni vero e proprio. La mozione chiede inoltre di definire le casse pensioni affiliate quali unità amministrative degli istituti collettivi, di chiarire le responsabilità all'interno degli istituti di previdenza e di garantire l'autonomia giuridica ed economica del patrimonio di previdenza.

Una commissione di esperti⁵⁹ appositamente istituita dal DFI nel luglio del 2003, ha consigliato nel suo rapporto del 2004 l'introduzione di una nuova forma giuridica

⁵⁹ Commissione di esperti «Forma giuridica», presieduta dal prof. Hans Michael Riemer.

per gli istituti di previdenza, al fine di risolvere i problemi causati da quelle odierne nell'attuazione della previdenza professionale. Il 13 maggio 2004, dopo aver preso atto del rapporto della commissione di esperti, la commissione LPP ha raccomandato a grande maggioranza al Consiglio federale di rinunciare all'introduzione di una nuova forma giuridica per gli istituti di previdenza e di affrontare gli attuali problemi legati alla forma giuridica mantenendo il sistema in vigore. Alla luce di questa chiara presa di posizione dei principali rappresentanti della previdenza professionale in seno alla commissione LPP, il 24 agosto 2004 il Consiglio federale ha deciso di relegare al terzo posto nell'ordine di priorità la questione della nuova forma giuridica propria per gli istituti di previdenza, dopo la problematica della vigilanza e dell'alta vigilanza nella previdenza professionale (fase 1) e il finanziamento degli IPDP (fase 2).

Al termine delle prime due fasi e dopo aver valutato nuovamente la situazione, il 28 marzo 2007 il Consiglio federale ha deciso di affrontare i punti ancora in sospeso in relazione alla forma giuridica degli istituti di previdenza senza cambiare l'attuale sistema e di rinunciare all'introduzione di una nuova forma giuridica per questi istituti.

Oggi gli istituti di previdenza di diritto privato ancora organizzati quali cooperative (155 582 assicurati attivi; 34 809 beneficiari di rendita) sono soltanto 22 e dall'entrata in vigore della LPP non ne sono più stati costituiti di nuovi. Il numero delle cooperative è esiguo e tende a diminuire in seguito a fusioni o scioglimenti di istituti di previdenza. Dal punto di vista della vigilanza, questi istituti di previdenza non hanno mai causato problemi. La maggior parte delle modifiche di legge finora avviate o attuate sono state rese necessarie da problemi legati agli istituti collettivi vicini agli assicuratori sulla vita (concepiti quali fondazioni). Per questa ragione, un divieto assoluto degli istituti di previdenza organizzati quali cooperative e l'obbligo di trasformare quelli esistenti in fondazioni entro un certo termine è eccessivo. Il problema potrebbe invece essere risolto più pragmaticamente, autorizzando le attuali cooperative a mantenere la loro forma giuridica fino alla prima trasformazione o fusione o fino al loro scioglimento e obbligando i nuovi istituti a costituirsi quali fondazioni.

Nelle sue sedute del 13 maggio 2004 e del 29 novembre 2007, la commissione LPP, che rappresenta i principali attori del secondo pilastro, si è opposta con veemenza sia alla creazione di una forma giuridica propria agli istituti di previdenza che alla soluzione più moderata proposta nel presente messaggio e ha chiesto di rinunciare a qualsiasi cambiamento concernente la forma giuridica degli istituti del secondo pilastro. A suo avviso, dopo le numerose riforme è ora necessaria una fase di consolidamento.

1.8 Interventi parlamentari liquidati

La mozione della CSSS-S «Misure di risanamento per le casse pensioni pubbliche» (03.3578), accolta il 1° marzo 2004, chiedeva al Consiglio federale di elaborare un disegno di legge che permettesse di individuare rapidamente le coperture insufficienti degli IPDP e di prendere per tempo le necessarie contromisure. Parallelamente era stata lanciata l'iniziativa parlamentare «LPP. Abrogazione dell'articolo 69 capoverso 2», cui il Consiglio nazionale aveva dato seguito il 28 febbraio 2005. Il 26 gennaio 2007 il termine di trattamento previsto è stato prolungato di 2 anni.

L'iniziativa parlamentare chiede l'abrogazione dell'articolo 69 capoverso 2 LPP, ossia il passaggio al sistema della capitalizzazione integrale e la soppressione del sistema della capitalizzazione parziale. Il presente disegno soddisfa pienamente la richiesta dell'iniziativa parlamentare, proponendo il rifinanziamento completo entro 40 anni degli istituti di previdenza che alla data di entrata in vigore della nuova normativa saranno ancora gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale. La richiesta della summenzionata mozione della CSSS-S è soddisfatta nel senso che la nuova normativa stabilisce chiaramente quando, durante il periodo di rifinanziamento, gli IPDP a capitalizzazione parziale siano tenuti ad adottare misure di risanamento e quando debba invece essere realizzata la garanzia dello Stato. Il presente messaggio risponde solo in parte alle richieste della mozione «Sammelstiftungen. Neue Regelung» (02.3007; v. sopra n.1.7.2): il disegno sulla riforma strutturale⁶⁰ e quello presente sanciscono una chiara ripartizione delle responsabilità tra gli organi dell'istituto di previdenza (organo supremo, ufficio di revisione, perito in materia di previdenza professionale), nonché l'autonomia giuridica ed economica del patrimonio di previdenza rispetto alla società fondatrice, oltre ad attuare rigorosamente la parità all'interno dell'organo supremo delle fondazioni della previdenza professionale, conformemente alla 1a revisione della LPP, e la soppressione dei diritti di veto e di codecisione della società fondatrice sancita dal Tribunale amministrativo federale⁶¹. Al fine di armonizzare la terminologia, il presente disegno prevede inoltre la sostituzione del termine «collettivo di assicurati» con «cassa pensioni affiliata», dato che l'esistenza di queste due espressioni differenti per il medesimo oggetto, pur avendo radici storiche, è di fatto immotivata. Si rinuncia invece a inserire nella legge una definizione dei concetti di «istituto collettivo» e «istituto comune», che sarebbe il presupposto per una contestualizzazione terminologica del concetto di «cassa pensioni affiliata»: gli istituti di previdenza esistenti, infatti, presentano spesso elementi sia dell'una che dell'altra forma amministrativa, ragion per cui è pressoché impossibile classificarli chiaramente in una delle due categorie. Il presente disegno non dà seguito alla richiesta di introdurre una nuova forma giuridica propria agli istituti di previdenza, ma affronta questo problema stabilendo che i nuovi istituti di previdenza di diritto privato potranno costituirsi unicamente quali fondazioni, mentre le attuali cooperative di previdenza potranno mantenere questa forma giuridica fino al loro scioglimento o alla loro trasformazione in una fondazione. Questa modifica si ripercuote anche sulla legge sulla fusione: gli IPDP e le cooperative di diritto privato esistenti potranno trasformarsi soltanto in fondazioni di diritto privato, mentre gli IPDP e le fondazioni di diritto privato non potranno più trasformarsi in cooperative (adeguamento dell'art. 97 LFus). A medio e lungo termine, anche questo modo di procedere permette di uniformare la forma giuridica degli istituti di previdenza di diritto privato.

Visto ciò che precede, gli interventi parlamentari summenzionati possono essere tolti di ruolo in quanto già realizzati.

⁶⁰ Cfr. FF **2007** 5224 seg., 5228 segg.

⁶¹ Cfr. sentenza del tribunale amministrativo federale C-2371/2006, passata in giudicato.

2 **Commento alle modifiche di legge**

2.1 **Modifica della LPP**

Art. 48 cpv. 2 primo periodo Principi

L'articolo 48 capoverso 2 è precisato nel senso che gli IPDP, analogamente agli istituti di previdenza di diritto privato, devono essere autonomi sul piano giuridico e organizzativo e che i nuovi istituti di previdenza di diritto privato possono costituirsi unicamente quali fondazioni.

Questa disposizione permette di limitare l'influenza del Parlamento e dell'amministrazione sugli IPDP. La modifica rafforza allo stesso tempo la posizione dell'organo supremo degli IPDP (cfr. commento agli art. 50 cpv. 2 e 51 cpv. 5). Di regola, il termine «istituzione di diritto pubblico dotata di personalità giuridica propria» designa sia l'istituto di diritto pubblico autonomo che la fondazione di diritto pubblico⁶². Va tuttavia osservato che per un'istituzione di diritto pubblico il fatto di avere una personalità giuridica propria non implica necessariamente una completa autonomia. Questo significa che, per principio, la corporazione di diritto pubblico può continuare a limitare l'autonomia dell'istituto di previdenza mediante atti normativi di diritto pubblico emanati dal Parlamento e/o dal Governo (cfr. commento agli art. 50 cpv. 2 e 51 cpv. 5).

L'altra novità, ossia la prescrizione della forma giuridica della fondazione per i nuovi istituti di previdenza di diritto privato, tiene conto del fatto che attualmente vi sono ormai pochi istituti di previdenza ancora organizzati quali cooperative e che tutti gli istituti di diritto privato fondati dopo l'entrata in vigore della LPP hanno assunto la forma giuridica della fondazione. Le modifiche di legge apportate nell'ambito del secondo pilastro, inoltre, sono spesso state rese necessarie da problemi legati agli istituti collettivi vicini agli assicuratori sulla vita (concepiti quali fondazioni). Tuttavia, le disposizioni rivedute non sempre si addicevano alle cooperative di previdenza.

Art. 50 cpv. 2 Disposizioni regolamentari

Rendendo autonomi sul piano giuridico e organizzativo gli IPDP (separazione dall'amministrazione centrale), si vuole depoliticizzare la previdenza professionale dei datori di lavoro pubblici. Questo significa che anche presso gli IPDP sarà l'organo supremo (e non l'ente pubblico) ad assumersi gran parte della responsabilità per la sicurezza finanziaria dell'istituto.

La libertà organizzativa dei Cantoni sarà limitata nella misura in cui il diritto federale prescrive la forma giuridica e un certo grado di autonomia degli IPDP, fermo restando però che la LPP, in quanto legge quadro contenente prescrizioni minime, lascia agli attori una grande libertà decisionale e organizzativa nell'attuazione della previdenza professionale. Di conseguenza, i parlamenti e/o le amministrazioni cantonali e comunali continueranno per principio ad avere la possibilità di esercitare una certa influenza sul finanziamento o sulle prestazioni degli istituti di previdenza

⁶² Cfr. Häfelin/Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts* (4^a edizione) che, oltre alla corporazione di diritto pubblico, menziona unicamente l'istituto di diritto pubblico (N. 1314 segg.) e la fondazione di diritto pubblico (N. 1346 segg.) quali forme dell'organizzazione amministrativa decentrata.

del loro ente pubblico attraverso atti normativi di diritto pubblico (leggi e ordinanze, ma anche mediante l'approvazione obbligatoria di regolamenti da parte dell'Esecutivo). Diversamente da oggi, però, il Legislativo e/o l'Esecutivo dovranno decidersi per uno dei due parametri (finanziamento o prestazioni), lasciando così all'organo supremo la possibilità e la responsabilità di stabilire in modo flessibile l'altro parametro secondo le esigenze di sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza. L'ente pubblico potrà tuttavia anche rinunciare a stabilire i parametri, attribuendo così all'organo supremo piena autonomia e responsabilità per quanto concerne la sicurezza finanziaria dell'istituto.

Art. 51 cpv. 5 Amministrazione paritetica

La separazione degli IPDP dall'amministrazione e la limitazione delle possibilità del Legislativo e/o dell'Esecutivo di esercitare influenza sui contributi o sulle prestazioni rafforzano la posizione dell'organo supremo. Quest'ultimo, che oggi ha soltanto il diritto di essere sentito, avrà in futuro maggiori competenze e responsabilità nella definizione delle disposizioni regolamentari. A seconda del contenuto dell'atto normativo, l'organo supremo avrà in particolare il compito di decidere in merito al finanziamento o alle prestazioni dell'istituto di previdenza. L'articolo 51 capoverso 5 è pertanto abrogato.

Art. 51a (nuovo) Compiti dell'organo supremo (nuovo)

L'attuale LPP non elenca esplicitamente i compiti dell'organo supremo dell'istituto di previdenza. Le disposizioni relative agli obblighi legali, infatti, si riferiscono piuttosto all'istituto di previdenza in generale. Occorre pertanto una definizione più concreta dei compiti attribuiti all'organo supremo, non fosse altro che per distinguere chiaramente le responsabilità di quest'ultimo da quelle del perito in materia di previdenza professionale e dell'ufficio di revisione.

Il *capoverso 1* elenca i compiti dell'organo supremo sotto forma di principi: esso stabilisce gli obiettivi strategici e i principi dell'istituto di previdenza, tra cui in particolare il sistema di finanziamento, gli obiettivi di prestazione, i piani di prestazione nonché gli obiettivi e i principi per l'investimento del patrimonio. L'organo supremo definisce i principi dell'attività di investimento tenendo conto della capacità di rischio dell'istituto di previdenza. Stabilisce inoltre l'organizzazione di quest'ultimo e i mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi. Infine, è responsabile per l'adempimento dei compiti attribuiti in generale dalla legge agli istituti di previdenza.

Il *capoverso 2* precisa i principi generali del capoverso 1, elencando i principali ambiti che devono essere disciplinati dall'organo supremo:

- il *novero degli assicurati*, se è più ampio di quello stabilito negli articoli 7 e seguenti (se comprende per esempio anche il regime subobbligatorio o sovraobbligatorio);
- l'organo supremo è *responsabile di garantire che gli assicurati siano informati in modo completo conformemente all'articolo 86b LPP*;
- le *condizioni per il riscatto di prestazioni*: la loro definizione rientra nell'ambito della responsabilità dell'organo supremo per l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza. L'organo supremo deve poter stabilire le condizioni di riscatto per i nuovi assicurati onde evitare che le loro prestazioni

siano finanziate in modo insufficiente, cosa che potrebbe compromettere a lungo termine la stabilità finanziaria dell'istituto. Nel caso degli IPDP, questa competenza può essere limitata da un atto normativo dell'ente pubblico. In questo caso spetta all'organo supremo prendere misure adeguate sul fronte delle prestazioni, al fine di garantire a lungo termine la stabilità finanziaria dell'istituto.

Il presente articolo 51a si rifà alla versione più dettagliata dell'articolo 51a proposta nel messaggio sulla riforma strutturale. Se il disegno sulla riforma strutturale dovesse entrare in vigore prima di quello presente, l'articolo 51a del presente disegno andrebbe adeguato di conseguenza.

Art. 53d cpv. 3 Procedura in caso di liquidazione parziale o totale

L'articolo 53d capoverso 3 LPP è adeguato sul piano terminologico al nuovo modello di finanziamento proposto: per stabilire se sia ammessa la deduzione del disavanzo tecnico in caso di liquidazione parziale o totale, non sarà più decisivo il fatto che il bilancio sia allestito in cassa aperta o chiusa, bensì il fatto che l'istituto di previdenza sia gestito secondo il sistema della capitalizzazione integrale o, invece, secondo quello della capitalizzazione parziale con garanzia dello Stato. Questo significa che in caso di liquidazione parziale o totale soltanto gli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale potranno detrarre il disavanzo tecnico dalla prestazione d'uscita, nella misura in cui ciò non comporti una riduzione dell'avere di vecchiaia. Nel caso degli IPDP a capitalizzazione parziale garantiti da un ente pubblico, invece, questa deduzione è ammessa soltanto nella misura in cui il disavanzo tecnico non è coperto dalla garanzia dello Stato.

Art. 56 cpv. 3 e art. 56a cpv. 1

Al fine di armonizzare la terminologia, il termine «collettivo di assicurati» è sostituito con «cassa pensioni affiliata».

Art. 61 cpv. 1 e 3 Autorità di vigilanza

La nuova formulazione dell'articolo 61 è più aperta, nel senso che in futuro non sarà più richiesto a ogni singolo Cantone di designare una propria autorità di vigilanza per la previdenza professionale. La formulazione scelta permette ai Cantoni che lo desiderano di unirsi in regioni di vigilanza e di designare un'autorità regionale incaricata di vigilare sugli istituti di previdenza con sede nella regione. La disposizione non fa una distinzione tra IPDP e istituti di previdenza di diritto privato, ragion per cui l'autorità di vigilanza designata dal Cantone è competente per entrambi i tipi di istituto. Nel messaggio sulla riforma strutturale nella previdenza professionale, la questione della competenza in materia di vigilanza era stata lasciata in sospenso di proposito, con un rimando al disegno sul finanziamento degli IPDP. Sul piano materiale, la vigilanza sugli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale non si distingue sostanzialmente dalla vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto privato. Le uniche differenze sono le seguenti:

- La corporazione di diritto pubblico può emanare prescrizioni concernenti il finanziamento oppure le prestazioni.
- L'IPDP deve garantire di poter onorare gli impegni determinati dall'obiettivo di copertura e dai requisiti minimi del diritto federale (articolo 72a) e di

essere in grado di mantenere a lungo termine l'equilibrio tra le entrate e le uscite (in base agli accertamenti del perito in materia di previdenza professionale).

- La sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza è assicurata non soltanto dai contributi e dai proventi degli investimenti, ma anche da una garanzia dello Stato. Per questa ragione, l'autorità di vigilanza ha un ruolo particolarmente importante al momento dell'approvazione della capitalizzazione parziale (cfr. commento all'art. 72a cpv. 2) e in caso di liquidazione parziale o totale (cfr. commento all'art. 19 LFLP).

Capoverso 3: per ridurre al minimo le possibilità d'influenza dell'amministrazione (fatto salvo l'articolo 50 capoverso 2), non soltanto gli IPDP ma anche le autorità di vigilanza competenti devono essere rese indipendenti sul piano giuridico, organizzativo e finanziario. Altrimenti c'è il rischio che l'Esecutivo dell'ente pubblico cerchi di influenzare la direzione dell'IPDP mediante istruzioni amministrative o attraverso la limitazione delle risorse finanziarie o umane. La logica conseguenza è che anche le autorità di vigilanza designate dai Cantoni vanno rese rigorosamente autonome. Il Consiglio federale propone di rendere autonome le autorità di vigilanza anche nel suo messaggio sulla riforma strutturale nella previdenza professionale. Il presente capoverso 3 è però provvisoriamente mantenuto, perché diventerebbe superfluo soltanto con l'entrata in vigore della modifica dell'articolo 61 proposta nell'ambito della riforma strutturale.

Art. 65 cpv. 2 e 2^{bis} (nuovo)

Principio

Capoverso 2: per ragioni di sistematica giuridica, il principio contabile del bilancio in cassa chiusa, di per sé incontestato, sarà in futuro sancito dall'articolo 65 capoverso 2 e non più dall'articolo 69 capoverso 1.

Capoverso 2^{bis}: l'attuale articolo 69 capoverso 1 LPP prescrive agli istituti di previdenza di rispettare il principio del bilancio in cassa chiusa e autorizza le autorità di vigilanza a prevedere deroghe a detto principio per gli IPDP. La disposizione sancisce pertanto indirettamente il principio della capitalizzazione integrale. Con la nuova normativa, questo principio diventerà esplicitamente parte integrante delle disposizioni sul finanziamento, mentre le condizioni per la gestione di un istituto di previdenza secondo il sistema della capitalizzazione parziale saranno stabilite nel nuovo articolo 72a.

Art. 69

Equilibrio finanziario

Il principio del bilancio in cassa chiusa, attualmente stabilito dall'articolo 69, è una prescrizione contabile per gli istituti di previdenza a capitalizzazione integrale. Nella sistematica della legge, tuttavia, dall'entrata in vigore delle disposizioni sulla trasparenza nell'ambito della 1a revisione LPP le prescrizioni contabili rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 65a LPP. Non avendo più alcun contenuto normativo autonomo, l'articolo 69 può pertanto essere abrogato.

Art. 72a (nuovo) Sistema della capitalizzazione parziale

Capoversi 1 e 2: queste disposizioni sono applicabili unicamente agli IPDP che all'entrata in vigore della nuova normativa non saranno già gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale. Questi istituti di previdenza dovranno inoltre

disporre della garanzia di un ente pubblico (cfr. commento all'art. 72c) e di un piano di finanziamento che permetta loro di rifinanziarsi completamente entro 40 anni. Spetterà all'autorità di vigilanza competente giudicare se il singolo istituto soddisfi queste condizioni. I gradi di copertura dell'istituto (quello relativo agli impegni verso gli assicurati attivi e quello globale) non potranno più scendere al di sotto dei rispettivi valori iniziali stabiliti al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa (cfr. n. 1.5.2). L'istituto dovrà inoltre sempre disporre della riserva matematica necessaria per coprire le rendite in corso.

Capoverso 3: la progressiva tendenza al decentramento delle attività amministrative ha portato ad un cambiamento del concetto di perennità: l'esistenza a lungo termine della cassa pensioni affiliata a un IPDP è certa, ma non lo è più la stabilità del suo effettivo di assicurati. La perennità della cassa pensioni affiliata è pertanto garantita dal fatto che l'ente pubblico continuerà a esistere e ad avere bisogno di personale. Non si può invece dare per scontato che il fabbisogno di personale e quindi l'effettivo di assicurati rimanga stabile, ossia che ad ogni uscita di un assicurato dalla cassa pensioni affiliata corrisponda un'entrata. Non è infatti escluso che il fabbisogno di personale dell'ente pubblico subisca fluttuazioni più o meno consistenti. Per esempio, qualora un istituto di previdenza preannunci una riduzione delle sue prestazioni è possibile prevedere il simultaneo pensionamento di più classi d'età e il conseguente aumento degli impegni nei confronti dei beneficiari di rendita. Per poter onorare i propri impegni nonostante questi oneri supplementari, fino a che saranno gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale gli IPDP saranno autorizzati a costituire una riserva di fluttuazione nella ripartizione. Questo permetterà loro di compensare l'eventuale prevedibile aumento degli oneri a carico di una cassa pensioni affiliata.

Capoverso 4: presso gli IPDP a capitalizzazione parziale, a causa della copertura insufficiente (coperta dalla garanzia dello Stato) l'aumento di uno o entrambi i gradi di copertura non genera necessariamente fondi liberi utilizzabili senza problemi in favore degli assicurati (p. es. per adeguare al rincaro le rendite correnti). Per questa ragione, il disegno di legge proposto attribuisce al Consiglio federale la competenza di definire il concetto di «fondi liberi» nel sistema della capitalizzazione parziale e di stabilire le condizioni per la loro ripartizione tra gli assicurati. Come nel caso del diritto a una parte della riserva di fluttuazione di valore in caso di liquidazione parziale, al Consiglio federale è attribuita anche la competenza di disciplinare il diritto di una cassa pensioni uscente in seguito a liquidazione parziale a una parte della riserva di fluttuazione nella ripartizione.

Art. 72b (nuovo) Gradi di copertura iniziali

Il *capoverso 1* stabilisce la data di riferimento per il calcolo dei gradi di copertura iniziali determinanti per la scelta del futuro sistema di finanziamento. Il grado di copertura iniziale dell'insieme degli impegni dell'istituto di previdenza e quello degli impegni verso gli assicurati attivi sono determinati tenendo conto integralmente del capitale di copertura necessario al pagamento delle rendite esigibili (cpv. 2). Dal patrimonio di previdenza possono inoltre essere dedotte la riserva di fluttuazione dei corsi e la riserva di fluttuazione nella ripartizione, che vanno determinate secondo principi tecnici riconosciuti e sulla base del rapporto del perito in materia di previdenza professionale (cpv. 3). In base ai gradi di copertura iniziali così calcolati, l'autorità di vigilanza decide se un istituto di previdenza possa conti-

nuare a essere gestito secondo il sistema della capitalizzazione parziale (cfr. art. 72a cpv. 2).

Art. 72c (nuovo)

Garanzia dello Stato

Finora la garanzia dello Stato non era disciplinata dalla LPP, ma unicamente menzionata nell'ordinanza quale condizione per l'autorizzazione della deroga al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 45 cpv. 1 OPP 2). Visto che la garanzia dello Stato continuerà ad avere un'importanza fondamentale fino alla conclusione del periodo di rifinanziamento di 40 anni, appare giustificato disciplinarne nella legge la natura, l'estensione e il campo d'applicazione.

Il *capoverso 1* definisce il concetto di garanzia dello Stato: non si tratta di un debito dell'ente pubblico nei confronti dell'istituto di previdenza, da iscrivere a bilancio, bensì di una garanzia di copertura per determinate prestazioni che, al verificarsi di eventi particolari ben circoscritti, non sarebbero rifinanziate poiché l'istituto è gestito secondo il sistema della capitalizzazione parziale. A determinate condizioni, lo Stato è tenuto a coprire gli importi mancanti. Gli impegni vanno dunque indicati nell'allegato del bilancio quali debiti dell'ente pubblico (lett. a+b). Si tratta di diritti esigibili da parte di singoli assicurati in caso di uscita individuale dall'istituto di previdenza oppure da parte di una cassa pensioni affiliata in caso di liquidazione parziale dell'istituto.

La garanzia dello Stato copre inoltre, eccezionalmente, anche il disavanzo tecnico generato dalla diminuzione del grado di copertura di un istituto di previdenza in seguito all'uscita di una cassa pensioni affiliata. Per garantire la parità di trattamento tra la cassa pensioni affiliata uscente e l'effettivo di assicurati rimanenti, al momento della liquidazione parziale il disavanzo generato da quest'ultima va coperto realizzando la garanzia dello Stato in misura corrispondente.

La garanzia dello Stato copre la differenza tra il grado di copertura stabilito all'entrata in vigore della nuova normativa e il limite stabilito dall'ente pubblico in un atto normativo di diritto pubblico (grado di copertura minimo del 100 %). D'altro canto, la garanzia dello Stato si estende non soltanto al regime obbligatorio ma anche alle prestazioni regolamentari. Il disavanzo tecnico è coperto solo se deriva dalla diminuzione del grado di copertura dell'istituto di previdenza cedente in seguito all'uscita di una cassa pensioni affiliata. La garanzia dello Stato si estende anche alle prestazioni delle casse pensioni degli altri datori di lavoro affiliati. Per ridurre il rischio legato alla garanzia dello Stato, nel contratto d'affiliazione o in un atto normativo di diritto pubblico l'ente pubblico può porre come condizione che le casse pensioni dei datori di lavoro intenzionati ad affiliarsi in un secondo tempo siano integralmente capitalizzate al momento dell'affiliazione.

Art. 72d (nuovo)

Verifica da parte del perito in materia di previdenza professionale

Oltre a rispettare gli obblighi stabiliti dall'articolo 53 capoverso 2, il perito in materia di previdenza professionale deve verificare se l'equilibrio finanziario degli istituti di previdenza a capitalizzazione parziale sia garantito a lungo termine conformemente al piano di finanziamento approvato dall'autorità di vigilanza. In particolare deve verificare se l'attuazione del piano permetta effettivamente di rispettare i gradi di copertura iniziali stabiliti all'entrata in vigore della nuova normativa, o se, invece,

l'organo supremo debba adottare misure di risanamento ai sensi degli articoli 65c-65e e, in particolare, se l'obiettivo della capitalizzazione integrale possa essere raggiunto con la strategia definita nel piano di finanziamento.

Art. 72e (nuovo) Gradi di copertura inferiori ai valori iniziali

Se durante la fase di rifinanziamento uno dei gradi di copertura scende al di sotto del rispettivo valore iniziale o se i diritti dei beneficiari di rendita non sono più finanziati in misura sufficiente, questi importi scoperti non rientrano nella garanzia dello Stato, ma vanno obbligatoriamente riassorbiti mediante misure di risanamento.

Art. 72f (nuovo) Passaggio al sistema della capitalizzazione integrale

Capoverso 1: un istituto di previdenza a capitalizzazione parziale è soggetto alle disposizioni in materia di finanziamento applicabili agli istituti a capitalizzazione integrale non appena il perito in materia di previdenza professionale ritiene che soddisfi i requisiti per passare a questo sistema.

Capoverso 2: al momento in cui un istituto di previdenza soddisfa i requisiti di cui al capoverso 1, l'ente pubblico competente può decidere di revocare la garanzia dello Stato. L'ente pubblico è per principio libero di decidere se e quando revocare la garanzia.

Art. 72g (nuovo) Rapporto del Consiglio federale

A partire dall'entrata in vigore della nuova normativa, il Consiglio federale sarà tenuto a riferire periodicamente al Parlamento (ogni 10 anni) sulla situazione finanziaria degli IPDP e in particolare di quelli gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale. Il Parlamento potrà così seguire l'evoluzione della situazione finanziaria degli istituti a capitalizzazione parziale e, se del caso, apportare i necessari correttivi.

2.2 Modifica del CC

Art. 89^{bis} cpv. 6 n. 14

Adeguamento del rinvio.

2.3 Modifica della LFus

Art. 97 cpv. 1

Adeguamento del rinvio.

2.4 Modifica della LFLP

Art. 19 Disavanzo tecnico

L'articolo 19 è ora suddiviso in due capoversi separati, che disciplinano l'uscita individuale di assicurati e quella collettiva (liquidazione parziale/totale).

Il *capoverso 1* stabilisce, come finora, che in caso di uscita individuale l'istituto di previdenza non è autorizzato a dedurre il disavanzo tecnico dalla prestazione d'uscita.

Il *capoverso 2* stabilisce invece che in caso di liquidazione parziale o totale l'istituto di previdenza cedente è per principio autorizzato a dedurre il disavanzo tecnico. Per gli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale è però prevista una restrizione: questi possono dedurre il disavanzo tecnico dal capitale di copertura della cassa pensioni affiliata uscente unicamente nella misura in cui si tratta di un disavanzo derivante dal mancato rispetto di uno o di entrambi i gradi di copertura iniziali fissati all'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Se, invece, il disavanzo è coperto dalla garanzia dello Stato, esso va rifinanziato (tranne nel caso in cui due IPDP che dispongono entrambi di una garanzia dello Stato convengano che la cassa pensioni affiliata uscente è autorizzata ad avere un grado di copertura inferiore al 100 % e, quindi, a essere solo parzialmente capitalizzata).

Art. 23 cpv. 2 Liquidazione parziale o liquidazione totale

Il rinvio alle disposizioni della LPP deve essere adeguato in seguito all'introduzione della nuova disposizione speciale applicabile alla riserva di fluttuazione nella ripartizione in caso di liquidazione parziale degli IPDP.

2.5 Disposizioni transitorie

a. Determinazione del grado di copertura iniziale

La disposizione stabilisce la competenza dell'organo supremo per la determinazione dei gradi di copertura iniziali determinanti per la scelta del futuro sistema di finanziamento e la relativa scadenza.

b. Forma giuridica degli istituti di previdenza

La modifica è applicabile agli istituti di previdenza aventi la forma giuridica della società cooperativa al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa. Gli istituti di previdenza costituiti quali società cooperative prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni potranno mantenere questa forma giuridica fino al loro scioglimento o alla loro trasformazione in un'altra forma giuridica. Alle cooperative della previdenza professionale sono applicabili in via sussidiaria le disposizioni sulla società cooperativa secondo gli articoli 828 segg. CO. Gli istituti di previdenza di diritto privato costituiti dopo quella data potranno invece assumere unicamente la forma giuridica della fondazione.

3 **Conseguenze della nuova normativa**

Il rifinanziamento completo a medio termine previsto dalla nuova normativa dovrebbe migliorare la situazione finanziaria degli IPDP e avvicinarli agli istituti di previdenza di diritto privato, dato che l'obiettivo è aumentare il grado di copertura degli istituti fino al raggiungimento della capitalizzazione integrale.

Questa constatazione conferma la necessità di un intervento dello Stato. Il mantenimento di garanzie dello Stato molto ingenti implica che alcune corporazioni di diritto pubblico continueranno ad avere impegni eventuali estremamente elevati. Per potersi rifinanziare, esse dovranno raccogliere capitali sui mercati finanziari.

3.1 Per la Confederazione

Il disegno non comporta alcuna conseguenza per la Confederazione.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

3.2.1 Garanzia dello Stato

Il disegno conferma che la garanzia dello Stato si estende all'insieme delle prestazioni dovute dagli IPDP, comprese quelle del regime sovraobbligatorio. Di conseguenza, gli enti pubblici garanti non potranno più contabilizzare quale impegno eventuale soltanto una parte delle prestazioni dovute. In compenso la garanzia dello Stato è limitata nel senso che la differenza tra il grado di copertura effettivo e il grado di copertura iniziale non è più coperta dalla garanzia dello Stato.

Conformemente alle disposizioni sulla liquidazione parziale, gli IPDP integralmente capitalizzati sono autorizzati a dedurre proporzionalmente il disavanzo tecnico. Gli IPDP a capitalizzazione parziale hanno invece l'obbligo di rifinanziare completamente le prestazioni di uscita degli assicurati uscenti qualora non siano coperte a causa del finanziamento misto. Gli assicurati rimanenti beneficiano della parità di trattamento in quanto gli IPDP a capitalizzazione parziale sono tenuti a rifinanziare il disavanzo risultante dall'uscita di una cassa pensioni affiliata (grado di copertura inferiore al grado di copertura iniziale stabilito alla data di riferimento).

Queste disposizioni possono generare oneri supplementari per gli IPDP interessati e per gli enti pubblici garanti. I costi dovrebbero tuttavia essere limitati, poiché dipenderanno dalla frequenza e dalla portata dei casi soggetti a queste disposizioni.

La restrizione secondo cui i nuovi istituti di previdenza di diritto privato potranno assumere unicamente la forma giuridica della fondazione e non più quella della società cooperativa e la sostituzione del termine «collettivo di assicurati» con «cassa pensioni affiliata» non causeranno oneri supplementari.

3.2.2 Sul piano delle risorse umane

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, esercitata perlopiù dai Cantoni, sono in parte previsti nuovi compiti. Al momento non è possibile stimare se e quanti posti supplementari saranno necessari per svolgerli. Si può supporre che, laddove il processo

di regionalizzazione sarà sufficientemente avanzato, lo sfruttamento di sinergie permetterà di assorbire la mole di lavoro supplementare e di gestire la maggiore complessità della vigilanza sugli IPDP. Non si può invece escludere che i Cantoni ancora a margine di questo processo si vedano costretti a potenziare le loro autorità di vigilanza, con conseguenti oneri supplementari.

Nel complesso non c'è da temere che il disegno provochi un aumento degli oneri per il personale. Se il processo di ristrutturazione della vigilanza giungerà a buon fine (disegno sulla riforma strutturale nella previdenza professionale), il presente disegno comporterà adeguamenti di poco conto.

3.3 Conseguenze macroeconomiche

Il disegno non comporta conseguenze particolari per l'economia nazionale.

4 Rapporti con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato tra gli indirizzi politici nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 640 680). Con il rifinanziamento completo si intende risanare gli IPDP e garantirne l'esistenza a lungo termine.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 113 della Costituzione federale⁶³, la legislazione in materia di previdenza professionale è di competenza della Confederazione. Questa competenza è molto ampia. In virtù dell'articolo 113 capoverso 4 Cost., gli IPDP e gli istituti di previdenza di diritto privato devono soddisfare le esigenze minime prescritte dal diritto federale.

Nell'attuazione del diritto federale, la Confederazione lascia la massima libertà d'azione possibile ai Cantoni e tiene conto dell'onere finanziario che questi devono sostenere⁶⁴. Prevedendo un termine massimo di 40 anni per il rifinanziamento completo degli IPDP, la Confederazione concede agli enti pubblici un sufficiente margine di manovra per procedere alla ricapitalizzazione secondo le loro esigenze.

5.2 Rapporti con la LPGA

A parte alcune eccezioni riguardanti il coordinamento e l'obbligo di anticipare le prestazioni⁶⁵, la legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)⁶⁶, in vigore dal 1° gennaio 2003, non è per prin-

⁶³ Cost., RS 101

⁶⁴ Art. 46 Cost.

⁶⁵ Cfr. Bollettino della previdenza professionale n. 66 del 17.01.2003 N. 397 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁶⁶ RS 830.1

cipio applicabile alla previdenza professionale (cfr. art. 2 LPGa). Le proposte di modifica alla LPP non concernono né il coordinamento né l'obbligo di anticipare le prestazioni.

5.3 Rapporti con il diritto europeo

5.3.1 Consiglio d'Europa

Negli atti normativi del Consiglio d'Europa non sono previste disposizioni concernenti l'oggetto della presente revisione.

5.3.2 Unione europea

Il 3 giugno 2003 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato la direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali⁶⁷.

Questa direttiva non fa parte dell'«acquis communautaire» rilevante ai sensi degli accordi conclusi dalla Svizzera con la CE e i suoi Paesi membri⁶⁸ e quindi non vincola la Svizzera. La direttiva 2003/41/CE è applicabile agli istituti che offrono prestazioni pensionistiche legate a un impiego e finanziate mediante capitalizzazione.

Per quanto riguarda il finanziamento degli istituti di previdenza, la direttiva prescrive che ogni ente pensionistico deve disporre in qualsiasi momento di attività sufficienti e congrue a copertura delle riserve tecniche relative al complesso degli schemi pensionistici che gestisce. Gli Stati membri possono tuttavia consentire per un periodo limitato a un ente pensionistico di detenere attività insufficienti per coprire le riserve tecniche, a patto che adotti un piano di risanamento concreto e realizzabile per ricostituire in tempo debito il complesso delle attività necessarie a coprire la totalità delle riserve tecniche. La direttiva consente inoltre ai Paesi membri di non applicare questa regolamentazione agli enti pensionistici che gestiscono schemi pensionistici aziendali e professionali stabiliti per legge e garantiti da una pubblica autorità.

Secondo l'articolo 72a LPP qui proposto, un IPDP deve disporre di una garanzia dello Stato per poter mantenere il sistema della capitalizzazione parziale per al massimo 40 anni. Il presente disegno di revisione è quindi conforme al diritto comunitario.

5.4 Rapporti con la nuova perequazione finanziaria

Il disegno non ha alcun effetto sulla nuova perequazione finanziaria.

⁶⁷ GUL 235 del 23.9.2003, p. 10.

⁶⁸ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

5.5 Forma dell'atto normativo

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica della LPP segue pertanto la normale procedura legislativa.

5.6 Delega di competenze legislative

L'articolo 97 capoverso 1 LPP autorizza il Consiglio federale a prendere le misure necessarie all'attuazione della previdenza professionale. L'articolo 72a capoverso 4 del disegno di legge delega al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni per il calcolo dei fondi liberi degli IPDP a capitalizzazione parziale coperti da una garanzia dello Stato.

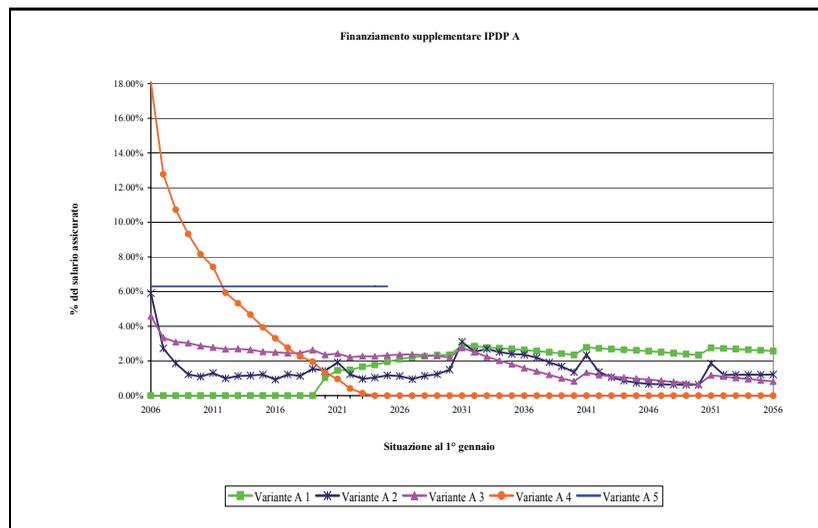
Confronto dei costi delle diverse varianti di finanziamento

Introduzione

Gli oneri relativi alle diverse varianti di finanziamento devono essere determinati tenendo conto delle specificità degli IPDP. La Hewitt Associates SA, una ditta di consulenza specializzata nel campo della previdenza professionale, ha simulato l'evoluzione dei costi delle differenti varianti per due IPDP specifici.

I risultati dettagliati di queste simulazioni sono presentati nell'allegato C del rapporto finale della commissione di esperti del 19 dicembre 2006⁶⁹. I grafici seguenti illustrano i risultati delle simulazioni, indicando il finanziamento supplementare necessario per l'attuazione delle diverse varianti nel caso dei due IPDP scelti.

Istituto A: cassa pensioni del Cantone di Neuchâtel (grado di copertura al 31.12.2005: 73,4 %)



Variante A1: mantenimento di un obiettivo di copertura globale del 73.4 per cento (cfr. n. 4.2.1 del rapporto finale della commissione di esperti)

Variante A2: mantenimento di una copertura del 100 per cento per i pensionati e del 52.4 per cento per gli assicurati attivi (cfr. n. 4.2.2 del rapporto finale)

Variante A3: congelamento del disavanzo tecnico a CHF 796 400 000 (cfr. n. 4.3 del rapporto finale)

⁶⁹ V. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7818.pdf> (disponibile soltanto in tedesco e in francese).

Variante A4: capitalizzazione dei nuovi impegni (cfr. n. 4.3.2 del rapporto finale)

Variante A5: rifinanziamento completo entro 20 anni (cfr. n. 4.3.3 del rapporto finale)

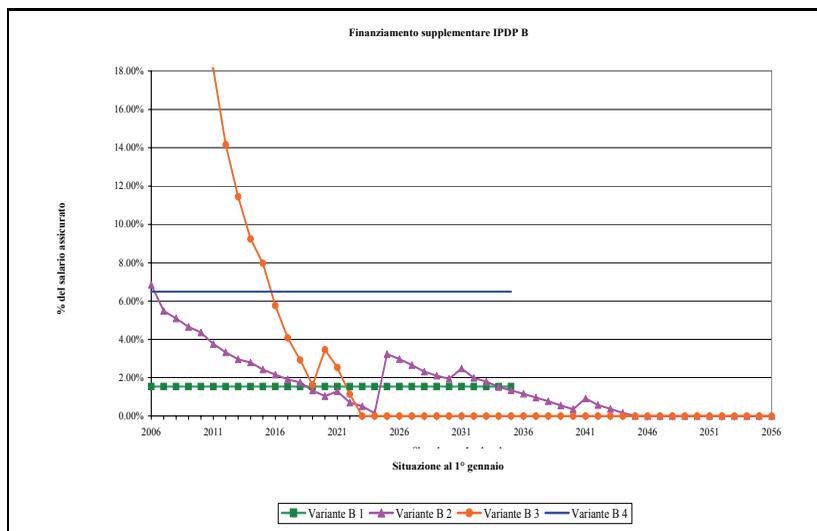
Osservazioni:

- A lungo termine, il congelamento del disavanzo tecnico (A3) non costa molto di più, in media, rispetto al mantenimento di un obiettivo di copertura globale (A1) e secondo la nostra analisi dinamica permette addirittura un certo risanamento dell'IPDP. Durante i primi 20 anni i costi della variante A3 sono sensibilmente maggiori, ma grazie al congelamento del disavanzo diventano inferiori in seguito. La variante A3 richiede un apporto più o meno decrescente da 23 a 12 milioni di franchi circa, mentre la variante A1 non necessita di alcun finanziamento per 14 anni, ma richiede poi un apporto crescente fino a 35 milioni di franchi circa a causa del deterioramento del rapporto demografico, che pesa sulla parte del finanziamento basata sul sistema di ripartizione. Si direbbe dunque che un finanziamento supplementare relativamente importante durante i primi anni (congelamento del disavanzo tecnico) blocchi l'aumento del fabbisogno di finanziamento prevedibile a lungo termine (mantenimento di un obiettivo di copertura globale).
- In termini di costi, il mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato (A2) si situa tra il congelamento del disavanzo tecnico (A3) e il mantenimento di un obiettivo di copertura globale (A1). Questa variante è anche quella che genera la più grande stabilità dei costi (espressi in percentuale dei guadagni assicurati). In particolare, questa soluzione è sensibilmente meno onerosa nei primi anni, soprattutto rispetto alla variante A3. Inoltre, nella nostra analisi dinamica, essa permette un certo risanamento dell'IPDP e si adegua all'evoluzione demografica.
- La capitalizzazione dei nuovi impegni (A4) sarebbe difficilmente realizzabile, visti gli elevati costi che ne derivano nei primi anni.
- Un rifinanziamento completo entro 20 anni (A5) necessiterebbe un investimento finanziario pari al 6.3 per cento dei guadagni assicurati, ossia un apporto crescente da 43 a 86 milioni di franchi circa.

Se si volesse procedere al rifinanziamento completo per mezzo di un versamento immediato pari a 796 milioni di franchi circa e la collettività prendesse un prestito con annualità fisse su 20 anni, queste ultime ammonterebbero a 61 milioni di franchi circa, presupponendo che l'interesse applicato rimanga invariato (rendimento atteso = 4.5%). Questo importo si situa logicamente a metà dei valori menzionati nell'ultimo punto.

Occorre aggiungere che il finanziamento supplementare necessario per congelare il disavanzo tecnico è inferiore al pagamento di un interesse su tale disavanzo, che nel nostro caso, presupponendo un tasso del 4.5 per cento, ammonterebbe a 36 milioni di franchi circa ($796 \times 4.5\%$). Il pagamento di un interesse sul disavanzo implica il passaggio da un finanziamento misto ad un finanziamento a capitalizzazione, che nel caso presente è più vantaggioso. Il guadagno che ne deriva spiega la differenza tra i 36 milioni summenzionati e le cifre indicate nel primo punto qui sopra, ossia un importo più o meno decrescente da 23 a 12 milioni di franchi circa. Va inoltre considerato il fatto che l'IPDP non è un'entità statica, ma evolve in funzione dell'effettivo di assicurati e delle prestazioni assicurate.

Istituto B: cassa pensioni del Comune di Losanna
(grado di copertura al 31.12.2005: 44,2 %)



Variante B1: rifinanziamento parziale dal 44.2 al 70 per cento entro 30 anni

Variante B2: congelamento del disavanzo tecnico a CHF 1 305 300 000 (cfr. n. 4.4.3.1 del rapporto finale)

Variante B3: capitalizzazione dei nuovi impegni (cfr. n. 4.3.2 del rapporto finale)

Variante B4: rifinanziamento completo entro 30 anni (cfr. n. 4.3.3 del rapporto finale)

Nota: il contributo di risanamento pari al 3.5 per cento dei guadagni assicurati, previsto fino al raggiungimento di un grado di copertura del 60 per cento, non è preso in considerazione nelle varianti di finanziamento presentate nel grafico. Esso va dunque aggiunto nei primi anni.

Le osservazioni concernenti la cassa pensioni del Cantone di Neuchâtel possono essere applicate per analogia alla cassa pensioni del Comune di Losanna. Naturalmente, però, gli importi in questione sono più elevati.