

Indagine relativa alla problematica della ripartizione delle eccedenze nella previdenza professionale

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale
sulla base di un'analisi dell'Organo parlamentare di controllo
dell'amministrazione**

del 22 giugno 2004

Indice

Indice delle abbreviazioni	531
1 Situazione iniziale	532
2 Conclusioni della Commissione della gestione	533
2.1 Approntamento di una base di dati significativa nell'ambito della previdenza professionale	533
2.2 Garanzia di trasparenza completa e di protezione completa contro gli abusi	534
2.3 Delimitazione delle competenze e delle esigenze in materia di vigilanza	535
2.4 Garanzia di parità di trattamento e parità nella ripartizione delle eccedenze nel settore LPP	537
3 Prospettive e seguito della procedura	538
 Allegato: Determinazione e ripartizione delle eccedenze LPP.	
Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione del 13 maggio 2004 a destinazione del gruppo di lavoro	539

Indice delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CN	Consiglio nazionale
CS	Consiglio degli Stati
DTF	Decisione del Tribunale federale
LAssV	Legge federale sull'assicurazione diretta sulla vita (Legge sull'assicurazione vita)
LPP	Legge federale sulla previdenza sociale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LSA	Legge federale sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
OPP2	Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
SA	Società anonima
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica

Rapporto

1 Situazione iniziale

La presente indagine prende spunto dall'annuncio, dato nell'estate 2002 dal Consiglio federale, dell'intenzione di diminuire il tasso minimo d'interesse nella previdenza professionale perché le riserve degli istituti di previdenza, in particolare delle istituzioni collettive degli assicuratori vita, accumulate negli anni del boom borsistico non permettevano più di garantire il tasso d'interesse minimo del 4 per cento. Dal momento che gli assicuratori vita non hanno instaurato la necessaria trasparenza, gli assicurati hanno sospettato di essere stati privati del denaro dovuto («furto delle rendite»).

In questo contesto si inseriscono anche numerosi interventi parlamentari inoltrati nell'autunno 2002. Due di essi¹ hanno sollecitato direttamente le Commissioni della gestione (CdG) e dato avvio ai relativi accertamenti. Le CdG di entrambe le Camere hanno istituito a questo scopo un gruppo di lavoro comune «Tasso minimo d'interesse LPP»². Nel maggio 2003, questo gruppo di lavoro ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di stilare una perizia sul tema delle eccedenze conseguite nell'ambito della previdenza professionale e sulla relativa ripartizione. L'OPCA ha attribuito un mandato in tal senso al professor Heinz Schmid (direttore di progetto) e alla Aon Chuard Consulting SA. Il gruppo di lavoro si è concentrato sulle società d'assicurazione e sulle loro istituzioni collettive. Ai fini di un confronto illustrativo sono stati considerati anche istituti di previdenza (in parte) autonomi. Un'analisi approfondita di altri considerevoli problemi inerenti a questo settore non è oggetto della presente indagine.

La presente indagine si occupa di due problematiche: in primo luogo, conoscere l'entità delle eccedenze conseguite dalle società di assicurazione con i capitali della previdenza professionale e trasmesse alle loro istituzioni collettive. In secondo luogo, ci si è chiesti come siano state ripartite eventuali eccedenze riconducibili all'attività d'investimento degli istituti di previdenza e se a questo proposito si sia tenuto conto del principio della parità di trattamento e di altri principi sanciti nella legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP).

¹ Mozione (02.3417) del Gruppo socialista «Attività di vigilanza dell'Ufficio federale delle assicurazioni private. Esame» del 17.9.2002 e mozione (02.3456) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale «Verifica dell'attività di vigilanza da parte della CdG-N» del 23.9.2002.

² I membri del gruppo di lavoro sono: i consiglieri nazionali Hugo Fasel (presidente), Josy Gyr, Kathy Riklin, Serge Beck, Walter Glur, Hans Ulrich Mathys, Fabio Pedrina, Stéphane Rossini e i consiglieri agli Stati Françoise Saudan, Alain Berset e Alex Kuprecht. Sino a dicembre 2003 il gruppo di lavoro era composto come segue: i consiglieri nazionali Hubert Lauper (presidente), Milli Wittenwiler, Serge Beck, Walter Bosshard, Maurice Chevrier, Hugo Fasel, Peter Jossen, Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Kurt Wasserfallen e i consiglieri agli Stati Françoise Saudan, Hannes Germann e Jean Studer.

Nell'aprile 2004, l'esperto ha presentato il suo rapporto finale al gruppo di lavoro e ha fornito le necessarie spiegazioni in occasione della seduta del 27 maggio 2004. Dal canto suo, l'OPCA ha riassunto le più importanti considerazioni nel rapporto del 13 maggio 2004. Su questa base, il gruppo di lavoro ha tratto le sue conclusioni e le ha presentate nella forma attuale alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) quale commissione competente. Il 22 giugno 2004, la CdG-N ha approvato all'unanimità il presente rapporto. I risultati completi dell'indagine sono pubblicati in allegato al presente rapporto e possono essere consultati anche nella perizia del professor Schmid (pubblicata nella serie dell'OPCA). Le considerazioni che seguono si limitano alle conclusioni che la CdG-N ha tratto dai risultati dell'indagine.

2 Conclusioni della Commissione della gestione

2.1 Costituzione di una base di dati significativa nell'ambito della previdenza professionale

L'esperto incaricato ha stabilito che gli istituti di previdenza che gestivano i propri capitali (quindi istituti (in parte) autonomi) hanno conseguito e anche distribuito negli anni Novanta eccedenze di regola notevolmente superiori rispetto alle istituzioni collettive di società d'assicurazione. Questa valutazione è comprovata da numerosi esempi, mentre a causa della difficile situazione a livello dei dati rilevati non è possibile convalidarla statisticamente.

Gli accertamenti hanno evidenziato notevoli lacune per quanto riguarda i dati a disposizione delle autorità e degli istituti di previdenza. Manca una base di dati significativa per il ramo del sistema previdenziale nazionale che gestisce la maggior parte del capitale di vecchiaia svizzero. Mancano pure prescrizioni unitarie sulle modalità di determinazione dell'utile per le imprese d'assicurazione.

I dati e le informazioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e dell'Ufficio federale di statistica (UST) riguardanti la determinazione e la ripartizione delle eccedenze sono del tutto insufficienti.

L'UFAP, pur rilevando i dati elettronici completi relativi ai conti economici e ai bilanci delle società d'assicurazione sottoposte alla sua vigilanza, non può renderli disponibili in tempo utile e quali dati di riferimento per problematiche diverse. Dal momento che mancano piani contabili unitari, definizioni chiare e prescrizioni vincolanti in materia di presentazione dei conti sia per gli assicuratori sia, fino ad oggi, per i singoli istituti di previdenza, non è possibile rilevare dati coerenti e comparabili sul conseguimento e sulla ripartizione delle eccedenze. Né la base di dati dell'UFAP né l'attuale prassi degli assicuratori in materia di presentazione dei conti bastano per riconoscere un eventuale abuso a danno degli assicurati ed eventualmente intervenire. I piani delle eccedenze approvati e controllati dall'UFAP non permettono di risolvere questo problema; definiscono unicamente come devono essere ripartite eventuali eccedenze, senza peraltro precisare come sono calcolati i proventi realizzati dalla previdenza professionale e di conseguenza eventuali eccedenze. Anche la definizione di una quota di eccedenti obbligatoria («legal quote») non cambia il problema, fintanto che il calcolo di questi utili non è disciplinato da una norma vincolante in materia di presentazione dei conti.

La situazione relativa all'evoluzione patrimoniale e ai proventi degli investimenti è di regola più trasparente negli istituti di previdenza (in parte) autonomi che non nelle assicurazioni collettive di un consorzio assicurativo. Tuttavia, né le autorità cantonali di vigilanza né l'UFAS rilevano elettronicamente in maniera coordinata dati rappresentativi definiti in maniera unitaria relativi ai singoli istituti di previdenza. Anche la statistica delle casse pensioni dell'UST, allestita con ritardi e basata su indagini e valutazioni, non è significativa per conoscere la situazione finanziaria degli istituti di previdenza.

Il rilevamento di dati significativi è ostacolato da un sistema contabile non armonizzato che si rifà a prassi obsolete. Il problema principale risiede nella determinazione delle eccedenze e non nella loro ripartizione. A causa della mancanza di prescrizioni, il patrimonio destinato alla ripartizione non può essere rilevato in maniera trasparente e non è possibile ricostruire né le numerose chiavi di riparto per i proventi né soprattutto i costi. Mentre il Consiglio federale ha elaborato per gli istituti di previdenza (in parte) autonomi prescrizioni unitarie in materia di presentazione dei conti con la modifica dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP2), entrata in vigore il 1° aprile 2004, il problema della trasparenza rimane per i capitali a risparmio di istituzioni collettive, accumulati presso le società d'assicurazione.

Raccomandazione 1:

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad adoperarsi affinché per tutto il settore della previdenza professionale siano rilevati annualmente dati significativi e rappresentativi. Esso provvede affinché siano applicate norme in materia di presentazione dei conti che consentano un esame comparativo del calcolo delle eccedenze per tutti gli istituti di previdenza.

2.2 Garanzia di trasparenza completa e di protezione esauriente contro gli abusi

Anche se dovessero essere disponibili dati significativi sulle eccedenze conseguite, le attuali basi legali non garantiscono agli assicurati una protezione sufficiente da abusi nell'ambito della partecipazione ai proventi d'investimento del patrimonio della previdenza professionale. Secondo l'articolo 42 della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), il Consiglio federale dovrebbe emanare «disposizioni complete per un intervento contro abusi che compromettono gli interessi degli assicurati». Alla fine del 2003, il Consiglio federale non aveva elaborato alcuna disposizioni concreta riguardante un abuso diverso da quello di una possibile insolubilità. La CdG-N constata che, in questo ambito, il Consiglio federale non ha adempiuto il suo dovere di vigilanza. Con l'attenzione centrata sul problema della solvibilità, l'UFAP non ha sinora potuto proteggere completamente gli assicurati dagli abusi. Come precisato più sopra, l'UFAP non disponeva a tale scopo nemmeno delle necessarie basi di dati.

Nell'ambito della revisione LPP, Parlamento e Consiglio federale hanno emanato nel frattempo prescrizioni in materia di trasparenza³, che dovrebbero impedire un abuso nel senso descritto.

La CdG-N è dell'avviso che, nell'ambito dell'esecuzione delle prescrizioni esistenti in materia di trasparenza e tenuto conto dei nuovi sviluppi, vi siano ancora grandi sfide da affrontare. Un accompagnamento attivo da parte del Consiglio federale e un corrispondente riconoscimento precoce hanno pertanto priorità assoluta. A questo riguardo, il Consiglio federale deve garantire nei limiti delle sue competenze di vigilanza una trasparenza completa nel senso delle richieste formulate dal professor Schmid (cfr. allegato, n. 4.5). La trasparenza deve estendersi sino al livello degli assicurati. In pari tempo, l'utilizzazione dei mezzi (in particolare l'investimento dei capitali a risparmio e l'utilizzazione dei proventi corrispondenti) dev'essere trasparente.

Raccomandazione 2:

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a garantire, nell'ambito della sua vigilanza, una trasparenza completa sull'utilizzazione dei mezzi nella previdenza professionale secondo le richieste formulate dal professor Schmid e a contrastare gli abusi che pregiudicano gli interessi degli assicurati.

2.3 Delimitazione delle competenze e delle esigenze in materia di vigilanza

La carente delimitazione delle esigenze legali (LPP o diritto nell'ambito della sorveglianza assicurativa) e delle competenze in materia di vigilanza (UFAS/Cantoni o UFAP) rappresenta un grave problema nel settore delle istituzioni collettive delle società d'assicurazione.

L'UFAP controlla soltanto una parte del processo di ripartizione che non comprende la ripartizione delle eccedenze da parte degli enti previdenziali agli assicurati. L'UFAP ritiene che, nel caso delle istituzioni collettive attive a livello nazionale, ciò spetti all'UFAS. Quest'ultimo, dal canto suo, non si occupa sistematicamente della vigilanza sulla ripartizione delle eccedenze o dei mezzi liberi, perché a questo scopo gli mancano le necessarie informazioni. Per svolgere il suo compito di vigilanza, l'UFAS fa capo inoltre ai livelli inferiori della piramide di controllo (organi di controllo, esperti delle casse pensioni). Dato che non ricade sotto la competenza né di un ufficio né dell'altro, questo processo di ripartizione delle eccedenze agli assicurati da parte degli enti previdenziali non sottostà ad alcuna vigilanza. A questo riguardo, gli uffici si scaricano reciprocamente la responsabilità della vigilanza. La delimitazione delle competenze e la responsabilità della vigilanza tra l'UFAS e l'UFAP dev'essere urgentemente chiarita. A questo proposito non si tratta soltanto di riordinare le competenze (come si può desumere dalla discussione pubblica), bensì di coordinare e delimitare il diritto materiale.

³ Cfr. art. 65a LPP e art. 6a della legge federale sull'assicurazione vita (LAssV).

Problemi sollevano anche le differenze nelle regole in materia di amministrazione del patrimonio previdenziale. Mentre i patrimoni previdenziali delle istituzioni collettive esistenti presso le società di assicurazione sono controllati dall'UFAP secondo i principi del diritto in materia di sorveglianza assicurativa, l'UFAS e i Cantoni svolgono questo compito presso gli istituti di previdenza (in parte) autonomi conformandosi ai principi della LPP. Per quanto riguarda le esigenze poste alla sicurezza dei mezzi (solvibilità), i principi sanciti nel diritto sulla sorveglianza assicurativa sono chiaramente più rigorosi di quelli della previdenza professionale. Viceversa, le prescrizioni vincolanti della LPP sono applicabili all'obbligo d'informazione nei confronti degli assicurati nonché alla composizione degli organi direttivi (parità), responsabili anche per l'investimento dei capitali di vecchiaia. Il diritto assicurativo non prevede simili prescrizioni per gli organi di una società d'assicurazione, che amministra capitali provenienti da contratti collettivi. Le decisioni sull'investimento di capitali previdenziali delle istituzioni collettive e sull'utilizzazione dei corrispondenti proventi d'investimento possono essere prese senza che gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro siano rappresentati. La 1ª revisione della LPP attua la rappresentanza paritetica solo a livello delle istituzioni collettive, ma non tocca l'utilizzazione del denaro previdenziale nella società d'assicurazione.

La questione se e come i principi della LPP debbano essere considerati in riferimento alla vigilanza secondo la LSA va ancora chiarita nell'ambito della procedura di eliminazione delle divergenze in merito alla revisione della LSA. A differenza della proposta del Consiglio federale e del Consiglio degli Stati, il Consiglio nazionale si è attenuto all'articolo 68 LPP addirittura inasprendolo. Di conseguenza, i principi della LPP non solo devono essere considerati nell'ambito della sorveglianza assicurativa conformemente alla LSA, ma devono anche godere di priorità. Sulla base dei suoi accertamenti, la CdG-N sostiene questa posizione chiara del Consiglio nazionale. Inoltre, è opportuno esaminare se e come in futuro sia auspicabile una separazione istituzionale, personale e finanziaria della previdenza professionale o delle prestazioni obbligatorie LPP dai rimanenti affari degli assicuratori.

In conclusione, possiamo affermare che la vigilanza sul rispetto dei principi della LPP riguardo alla ripartizione delle eccedenze presenta lacune sia a livello di concezione sia nell'esecuzione. Dal momento che, nelle istituzioni collettive, l'efficacia dei meccanismi interni di controllo, il principio della parità nel processo decisionale nonché la trasparenza nei confronti degli assicurati sono elementi critici a causa delle strette connessioni con le società d'assicurazione, le lacune a livello di vigilanza hanno a questo proposito un'importanza particolare.

Raccomandazione 3:

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a delimitare in maniera vincolante e chiara le competenze e le responsabilità di vigilanza tra l'UFAP e l'UFAS (compresi i Cantoni). Al riguardo esso deve mostrare come i principi della LPP vanno considerati nell'ambito della sorveglianza assicurativa secondo la LSA.

Raccomandazione 4:

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a esaminare se occorra procedere a una separazione istituzionale, personale e finanziaria della previdenza professionale o delle prestazioni obbligatorie LPP dai rimanenti affari degli assicuratori.

2.4 Garanzia di parità di trattamento e parità nella ripartizione delle eccedenze nel settore LPP

L'analisi dei dati effettuata dagli esperti ha mostrato chiaramente che non tutti gli assicurati delle istituzioni collettive prese in esame hanno ricevuto eccedenze. Le casse di previdenza con molti assicurati hanno ricevuto dalle società d'assicurazione eccedenze notevolmente più elevate per assicurato rispetto a quelle piccole. Soprattutto negli anni del boom borsistico si sono manifestate differenze sostanziali. Notevoli disparità si sono avute a livello degli assicurati: anche se la cassa di previdenza ha beneficiato di trasferimenti dell'istituzione collettiva, circa la metà degli assicurati non ha ricevuto nessuna quota delle eccedenze. Nell'ambito della perizia non è stato possibile chiarire se le disparità constatate violino i principi della parità di trattamento o della parità contributiva. Non si può escludere che, nell'attribuzione delle eccedenze a singole casse di previdenza importanti dal profilo politico-commerciale possano aver giocato un ruolo anche criteri soggettivi quali considerazioni di marketing, operazioni di compensazione ecc. Va valutata criticamente anche la ripartizione delle eccedenze tra datori di lavoro e lavoratori. La prassi di ridurre unilateralmente i contributi di rischio del datore di lavoro attingendo alle eccedenze, prassi relativamente diffusa secondo il parere degli esperti, dev'essere ritenuta nella maggior parte dei casi illecita, come stabilito da una recente decisione del Tribunale federale (DTF 128 II 24).

Questi fatti dimostrano quanto sia importante una vigilanza e una trasparenza efficaci a tutti i livelli, sino a quello dei singoli assicurati.

Raccomandazione 5:

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad attuare il principio della parità di trattamento e della parità contributiva nella ripartizione delle eccedenze LPP nell'ambito della vigilanza e dell'esecuzione delle disposizioni in materia di trasparenza sino al livello dei singoli assicurati.

3

Prospettive e seguito della procedura

Consiglio federale, autorità e società di assicurazione sono invitati a proseguire i loro sforzi tesi a instaurare un regime di trasparenza e a impedire abusi nella previdenza professionale.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale trasmette il presente rapporto, unitamente alle sue raccomandazioni e al suo allegato, al Consiglio federale invitandolo a esprimere il suo parere entro *fine settembre 2004*. Essa invita il Consiglio federale a tener conto delle considerazioni formulate nel corso delle correnti decisioni (gruppo di esperti Brühwiler, vigilanza dei mercati finanziari ecc.).

22 giugno 2004

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Hugo Fasel, consigliere nazionale

Il segretario supplente delle Commissioni della gestione,
Martin Albrecht

Rapporto d'esperti su cui si è basata direttamente la presente indagine

- perizia «Überschussverteilung». Rapporto finale del prof. dott. Heinz Schmid del 16 aprile 2004 (pubblicato nella serie dell'OPCA)