



21.054

Messaggio concernente una modifica della legge su PUBBLICA

del 30 giugno 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge su PUBBLICA.

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

30 giugno 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il progetto consente di creare la base giuridica per il consolidamento finanziario delle casse di previdenza chiuse di PUBBLICA.

Situazione iniziale

Le aziende della Confederazione rese autonome a cavallo del secolo (tra cui Swisscom e RUAG) nonché le organizzazioni affiliate come la Società svizzera di radiotelevisione (SSR), al momento dell'uscita dalla Cassa pensioni della Confederazione hanno mantenuto presso PUBBLICA i loro aventi diritto alle rendite di vecchiaia, d'invalidità e per i superstiti. Si sono così venute a creare sette casse di previdenza alle quali non si affiliano più nuovi aventi diritto alle rendite di vecchiaia e d'invalidità e che pertanto vengono chiamate casse di previdenza chiuse.

Il 1° luglio 2008 è entrata in vigore la legge del 20 dicembre 2006 su PUBBLICA. Nelle sue disposizioni transitorie il tasso tecnico d'interesse per gli effettivi chiusi di aventi diritto alle rendite (casse di previdenza chiuse) è stato ridotto dal 4,0 al 3,0 per cento (art. 23 cpv. 3). In quel momento il rischio residuo di risanamento fu ritenuto minimo a seguito di tale riduzione.

Da allora il tasso tecnico d'interesse è stato adeguato a più riprese a fronte del perdurare dei bassi tassi d'interesse e del cambiamento delle basi tecniche (maggiore aspettativa di vita). L'ultima riduzione del tasso è stata effettuata dalla Commissione della cassa di PUBBLICA il 31 dicembre 2019, quando il tasso tecnico d'interesse delle casse di previdenza chiuse è passato dall'1,25 allo 0,5 per cento. Con questa riduzione, quattro delle sette casse di previdenza chiuse sono incorse in una situazione di copertura insufficiente.

Se il grado di copertura scende al di sotto del 100 per cento, la Commissione della cassa è tenuta ad adottare misure atte a sanare la copertura insufficiente. Tuttavia, ha constatato di non disporre di misure tali che consentano alle casse di previdenza chiuse di riassorbire l'importo scoperto con i propri mezzi. La Commissione della cassa ne individua la causa in un problema strutturale: il persistente basso livello dei tassi d'interesse e le insufficienti prospettive di rendimento impediscono un finanziamento adeguato delle casse di previdenza chiuse. Questo problema non era prevedibile al momento del passaggio dal primato delle prestazioni a quello dei contributi nel 2008.

Contenuto del progetto

Il progetto intende creare il quadro giuridico necessario per eliminare il problema strutturale e assicurare le rendite in modo duraturo. Il nuovo articolo 24a della legge su PUBBLICA conferisce al Consiglio federale la possibilità di intervenire in caso di copertura insufficiente delle casse di previdenza chiuse. Il progetto non determina il versamento automatico di contributi di risanamento da parte della Confederazione. L'articolo 24a si limita a definire quali condizioni (entità della copertura insufficiente) devono essere adempiute affinché il Consiglio federale possa chiedere alle Camere federali i fondi necessari al consolidamento finanziario.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Le aziende della Confederazione rese autonome a cavallo del secolo (tra cui Swisscom e RUAG) nonché le organizzazioni affiliate come la Società svizzera di radiotelevisione (SSR), al momento dell'uscita dalla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) hanno mantenuto presso PUBLICA i loro aventi diritto alle rendite di vecchiaia, d'invalità e per i superstiti. Il 1° luglio 2008 è entrata in vigore la legge del 20 dicembre 2006¹ su PUBLICA. Oltre al passaggio dal primato delle prestazioni a quello dei contributi (cambiamento di primato), la legge su PUBLICA ha comportato anche la transizione da istituto comune a istituto collettore, quindi per ogni datore di lavoro affiliato è stata di norma istituita una specifica cassa di previdenza con una contabilità e un bilancio separati (art. 7 e 17 della legge su PUBLICA). Con questa suddivisione si sono venute a creare anche casse di previdenza alle quali non si affiliano più nuovi aventi diritto alle rendite di vecchiaia e d'invalità e che pertanto vengono chiamate casse di previdenza chiuse. In proposito l'articolo 23 capoverso 2 della legge su PUBLICA parla di effettivi chiusi di aventi diritto alle rendite. La Commissione della cassa, l'organo supremo di PUBLICA, funge da organo paritetico di queste casse di previdenza (art. 24 cpv. 1 della legge su PUBLICA).

L'articolo 23 capoverso 3 della legge su PUBLICA sancisce che il tasso tecnico d'interesse si riduce dal 4,0 al 3,0 per cento per gli effettivi chiusi di aventi diritto alle rendite e dal 4,0 al 3,5 per cento per gli altri. La legge ha stabilito una riduzione maggiore per le casse di previdenza chiuse poiché in caso di risanamento non è possibile rivalersi né sul datore di lavoro né sui suoi dipendenti. Con la riduzione al 3,0 per cento il rischio residuo di risanamento fu allora ritenuto minimo. In virtù dell'articolo 23 capoverso 1 della legge su PUBLICA, la Confederazione ha pagato a PUBLICA, sotto forma di versamento unico di 954 milioni, l'importo necessario per far fronte al fabbisogno supplementare di capitale di copertura risultante dalla riduzione del tasso tecnico d'interesse applicabile all'intero effettivo di aventi diritto alle rendite (incluse le casse di previdenza chiuse) all'entrata in vigore della legge. Nei confronti delle casse di previdenza chiuse la Confederazione ha agito quindi da «ex organo responsabile e garante» della CPC². Ai fini del risanamento, invece di questo versamento unico più elevato sarebbe stata possibile anche una garanzia (cfr. n. 5).

Nel corso dei dibattiti parlamentari è stata respinta una variante che, in caso di risanamento, prevedeva una garanzia della Confederazione per le casse di previdenza chiuse. Con questa variante il tasso tecnico d'interesse per le casse di previdenza

¹ RS 172.222.1

² Cfr. l'intervento di Trix Heberlein che, esprimendosi a nome della Commissione durante le deliberazioni parlamentari, ha sottolineato che dal momento che non esiste più un datore di lavoro ufficiale viene meno l'opzione di risanamento e il tasso tecnico d'interesse per questi effettivi viene ridotto maggiormente (Boll. Uff. 2006 S 756).

chiusure sarebbe stato ridotto soltanto al 3,5 per cento come per quelle aperte, il che avrebbe comportato un versamento unico inferiore di circa 200 milioni.

Da allora il tasso tecnico d'interesse è stato adeguato a più riprese a fronte del perdurare dei bassi tassi d'interesse e del cambiamento delle basi tecniche (maggiore aspettativa di vita). I costi di queste riduzioni sono ammontati complessivamente a circa 1 miliardo di franchi e sono stati finanziati a discapito della riserva di fluttuazione e, quindi, del grado di copertura. L'ultima riduzione del tasso è stata effettuata dalla Commissione della cassa il 31 dicembre 2019, quando il tasso tecnico d'interesse delle casse di previdenza chiuse è passato dall'1,25 allo 0,5 per cento. Con questa riduzione quattro delle sette casse di previdenza chiuse sono incorse in una situazione di copertura insufficiente (grado di copertura al 31 dicembre 2019):

| Cassa di previdenza chiusa | Grado di copertura |
|---|--------------------|
| Solo aventi diritto alle rendite – assicurati volontari | 95,6 % |
| Sono aventi diritto alle rendite – organizzazioni affiliate | 96,7 % |
| Solo aventi diritto alle rendite – Confederazione | 99,1 % |
| Solo aventi diritto alle rendite – Swisscom | 97,7 % |
| Solo aventi diritto alle rendite – RUAG | 102,6 % |
| Solo aventi diritto alle rendite – SSR | 102,2 % |
| Solo aventi diritto alle rendite – Amministrazione PUBBLICA | 111,1 % |
| Totale | 99,4 % |

Se il grado di copertura regolamentare³ scende al di sotto del 100 per cento, la Commissione della cassa è tenuta⁴ ad adottare misure atte a sanare la copertura insufficiente, ossia a ripristinare un grado di copertura del 100 per cento entro un periodo compreso tra cinque e sette anni. La Commissione della cassa ha però constatato di non essere in grado di far riassorbire l'importo scoperto alle casse di previdenza chiuse con i propri mezzi. A suo avviso, la causa risiede in un problema strutturale: il persistente basso livello dei tassi d'interesse e le insufficienti prospettive di rendimento impediscono un finanziamento adeguato delle casse di previdenza chiuse. Questo problema non era prevedibile al momento del cambiamento di primato nel 2008⁵. La valutazione della Commissione della cassa si fonda sull'analisi di un esperto indipendente (ORTEC Finance AG), che segue da anni l'evoluzione delle casse di previdenza chiuse.

³ Con l'espressione *grado di copertura regolamentare* si intende il grado di copertura di cui all'articolo 44 dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2; RS 831.441.1).

⁴ Art. 9 cpv. 3 e 24 cpv. 1 della legge su PUBBLICA, art. 65, 65c e 65d della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40).

⁵ Come menzionato in precedenza, al momento del cambiamento di primato nel 2008 le casse di previdenza chiuse sono state rifinanziate a un tasso tecnico d'interesse del 3,0 per cento.

Con gli attuali parametri (LPP 2015 / TP 2022) si presume che dopo 44 anni le casse di previdenza chiuse non dovranno più versare rendite. Se si considerano anche le aspettative di prestazioni, l'obbligo di pagamento dura 54 anni.

Il presente progetto intende eliminare il problema strutturale e assicurare le rendite in modo duraturo.

1.2 Misure esaminate e opzione scelta

1.2.1 Misure esaminate e adottate dalla Commissione della cassa

Inizialmente la strategia d'investimento per le casse di previdenza chiuse era così articolata: 70 per cento in obbligazioni, 10 per cento in azioni e 20 per cento in immobili. All'inizio del 2012 la Commissione della cassa ha reagito al basso livello dei tassi d'interesse e alla scarsa redditività attesa con un aumento della quota azionaria dal 10 al 15 per cento, ma il solo adeguamento della strategia d'investimento non è stato sufficiente per risolvere il problema strutturale. Inoltre, la limitata capacità di rischio delle casse di previdenza chiuse lascia poco margine a ulteriori aumenti della quota azionaria.

La Commissione della cassa può avvalersi di ulteriori competenze e strumenti per migliorare la situazione finanziaria delle casse di previdenza chiuse, tra cui lo scioglimento di accantonamenti troppo elevati a fronte del rischio di longevità e la decurtazione o l'abolizione delle rendite in corso di maturazione per le «nuove rendite»⁶ modificando le disposizioni regolamentari concernenti le prestazioni per i superstiti. Con questi strumenti la Commissione della cassa dispone di alcune possibilità per migliorare la situazione finanziaria delle casse di previdenza chiuse. Una riduzione delle nuove rendite al minimo prescritto dalla LPP consentirebbe di innalzare il grado di copertura di oltre 10 punti percentuali. Con lettera del 18 marzo 2015 l'allora capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) invitava ad approfondire la possibilità di una diminuzione delle «nuove rendite» (prestazioni per i superstiti). Dopo averla esaminata, la Commissione della cassa l'ha tuttavia respinta con le seguenti motivazioni formulate nella sua risposta del 21 dicembre 2015 al capo del DFF:

- *Una diminuzione delle nuove rendite nel quadro della riduzione del tasso tecnico d'interesse comporterebbe un loro calo del 10 per cento circa. Il contributo di risanamento di questa misura ammonterebbe a 57 milioni di franchi circa, con un aumento del grado di copertura attorno all'1,6 per cento. Considerando le ripercussioni negative di questa misura (interpretata come riduzione delle rendite o come inadempimento degli impegni regolamentari in materia di prestazioni), il suo effetto di risanamento sarebbe comunque molto esiguo.*

Una variante con un effetto di risanamento molto maggiore, ossia la riduzione al minimo LPP, è stata respinta all'unanimità poiché, a seconda della data di

⁶ Nelle casse di previdenza chiuse le nuove rendite possono riguardare soltanto le prestazioni per i superstiti a favore della moglie, del marito, del convivente o dei figli.

inizio della riscossione della rendita, la riduzione si situerebbe tra lo 0 e il 100 per cento. Questa misura comporterebbe un effetto di risanamento di poco superiore a 10 punti percentuali del grado di copertura. Con tale distribuzione molto poco equilibrata delle perdite, le persone che sono andate in pensione solo all'epoca del regime obbligatorio della previdenza professionale (ossia a partire dal 1985) sarebbero privilegiate rispetto alle altre senza motivi oggettivi.

- *Una decurtazione delle rendite in corso di maturazione è da evitare per ragioni di equità. Una volta pensionato, un assicurato non può più influire sul suo futuro reddito conseguito sotto forma di rendita, che quindi non cambia: lo stesso principio dovrebbe valere anche per i suoi potenziali superstiti.*
- *Il fatto che esistano casse di previdenza chiuse è una conseguenza di precedenti decisioni parlamentari. La responsabilità del risanamento incombe dunque al Parlamento. Decidere una riduzione solo per creare consenso in Parlamento a favore del progetto di risanamento non è una motivazione valida. Se il Parlamento non è disposto a trovare una soluzione, interviene in ultima istanza il fondo di garanzia LPP [...].*

Nella valutazione hanno avuto un ruolo importante anche alcune considerazioni di politica sociale. Le misure di risanamento delineate implicano enormi rischi di reputazione (possono essere interpretate come riduzione delle rendite, mancato raggiungimento degli obiettivi regolamentari in materia di prestazioni, cambiamento delle regole al termine del finanziamento ecc.), che potrebbero danneggiare il secondo pilastro ben al di là dei confini dell'Amministrazione federale. Inoltre, queste misure di risanamento non risolverebbero appieno il problema strutturale.

Già nel mese di gennaio del 2015 il DFF era giunto alla conclusione che sarebbe stato difficile evitare un versamento nelle casse di previdenza chiuse nell'arco dei successivi cinque – dieci anni. Si era quindi impegnato a elaborare un messaggio concernente un disegno di legge che garantisse le rendite delle casse di previdenza chiuse laddove il grado di copertura regolamentare scendesse nettamente al di sotto del 100 per cento.

Nel 2019, all'atto del riesame della situazione, la Commissione della cassa è giunta alla stessa conclusione deducendo che le casse di previdenza chiuse non erano in grado di risolvere il problema strutturale con i propri mezzi.

Secondo la valutazione della Commissione della cassa, la copertura insufficiente insorta alla fine del 2019 rappresenta l'inizio di un inasprimento dei problemi finanziari. Con lettera del 9 aprile 2020 ha quindi informato nuovamente il capo del DFF riguardo alla situazione e ha esortato il nostro Collegio a intervenire sul piano legislativo per consentire un risanamento.

Anche noi valutiamo la situazione finanziaria delle casse di previdenza chiuse tale da ritenere che sia giunto il momento di chiedere alle vostre Camere di adottare la base legale per il finanziamento delle necessarie misure di risanamento.

1.2.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nel caso di un versamento la grande difficoltà consiste nel fatto che il momento ideale e l'ammontare esatto non possono essere determinati in anticipo. Tutti gli importi calcolati attualmente sulla base dei modelli applicati possono essere giusti o sbagliati. Se l'importo è insufficiente, c'è il rischio che debbano essere richiesti altri fondi in futuro. Nel 2008 gli esperti e l'Amministrazione avevano ipotizzato che il versamento unico più elevato per le casse di previdenza aperte avrebbe creato una copertura di capitale sufficiente anche per quelle chiuse. Se il versamento è troppo elevato, alla morte dell'ultimo avente diritto alle rendite l'eventuale capitale eccedente è assegnato alla cassa di previdenza della Confederazione (art. 24 cpv. 3 della legge su PUBBLICA). Tuttavia, se sono disponibili fondi liberi, esiste anche la possibilità che la Commissione della cassa decida un aumento delle prestazioni, in particolare sotto forma di adeguamento al rincaro, il che non corrisponde all'obiettivo del versamento.

Occorre poi considerare il nesso tra il momento del versamento e i costi per la Confederazione. Un intervento rapido sarebbe opportuno nel caso in cui procrastinare il risanamento potrebbe comportare costi complessivamente più elevati per la Confederazione. Attualmente PUBBLICA quantifica il versamento unico diretto in 0,5 miliardi di franchi rispetto agli 0,9 miliardi di franchi preventivati nel 2013. La differenza è motivata dal fatto che i rendimenti realizzati negli scorsi anni sono stati superiori a quelli inizialmente attesi.

Le diverse varianti di finanziamento sono descritte al numero 7.2 del documento di base concernente il fabbisogno delle casse di previdenza chiuse, elaborato dalla Commissione della cassa⁷. La maggior parte di queste varianti non è in grado di risolvere il problema di fondo, ossia l'impossibilità di determinare a priori l'ammontare esatto e il momento ideale del versamento. Il problema, per quanto insito nel sistema stesso, non interessa in pari misura ciascuna variante di finanziamento. Alcune varianti, per esempio la creazione di una *riserva di contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione*, sono estranee al sistema e comporterebbero soluzioni fondate su leggi speciali. Come esposto al numero 1.2.1, altre varianti devono essere respinte per motivi di equità nei confronti dei dipendenti, per esempio le *misure di risanamento che coinvolgono gli aventi diritto alle rendite*. Di seguito sono descritte sinteticamente le varianti di finanziamento che, secondo il nostro Collegio, meritano realmente di essere discusse.

Versamento unico diretto

Nell'ottica di un contenimento dei rischi, il rifinanziamento immediato è la variante più semplice: i costi si basano sul grado di copertura economico (cfr. n. 6.1) e allo stato attuale sono in gran parte noti (500 mio. fr. ca.). Per escludere gran parte dei rischi di investimento, sarebbe tuttavia necessario ridurre completamente i rischi sul fronte degli investimenti. Il rischio residuo si limiterebbe ai cambiamenti nell'aspettativa di vita, motivo per cui si dovrebbe comunque considerare un margine di oscillazione. Con una strategia d'investimento nella quale lo scaglionamento delle durate e i flussi dei capitali investiti coincidano il più possibile con quelli degli impegni,

⁷ Il documento di base è disponibile all'indirizzo www.publica.ch/documento-di-base.

anche nel caso di un aumento del livello dei tassi d'interesse e/o di un'evoluzione favorevole dei mercati dei titoli non sarebbe però possibile conseguire ulteriori ricavi. Parallelamente il versamento unico potrebbe far aumentare il grado di copertura regolamentare al punto che le casse di previdenza chiuse avrebbero fondi liberi: in tal caso, l'organo paritetico (ossia la Commissione della cassa) avrebbe la competenza di ampliare le prestazioni (p. es. concedendo una compensazione del rincaro sulle rendite), il che contraddirebbe l'obiettivo del versamento. In ultima istanza, la Confederazione non avrebbe la certezza che il versamento diretto non sia troppo elevato.

Interessi garantiti dalla Confederazione

Questa variante è ritenuta troppo complessa dalla Tesoreria federale. La Commissione della cassa definirebbe la strategia d'investimento, ma sarebbe la Confederazione ad assumere il rischio dell'investimento.

Compensazione continua del grado di copertura

In definitiva questa variante corrisponde a una garanzia. La Confederazione interverrebbe ogniqualvolta le singole casse di previdenza incorrano in una situazione di copertura insufficiente. Al riguardo sarebbe necessario definire una soglia minima di intervento che dovrebbe essere approvata dall'autorità di vigilanza. Occorrerebbe altresì disciplinare il grado di copertura da rifinanziare ogni volta al verificarsi dell'evento. Per impedire che i contributi di risanamento siano troppo elevati, questo valore non dovrebbe tuttavia superare il grado di copertura regolamentare del 100 per cento. Una volta creata la base legale, le diverse tranche del versamento potrebbero essere chieste alle vostre Camere tramite il preventivo. Il vantaggio di questa soluzione consiste nella possibilità di ripartire il finanziamento su più anni. Inoltre, il versamento verrà effettuato solo se le casse di previdenza si trovano in una situazione di netta sottocopertura.

Rifinanziamento della riduzione del tasso tecnico d'interesse

Sebbene questa variante consenta di quantificare esattamente l'importo da versare, in passato si è osservato che il rifinanziamento della riduzione del tasso tecnico d'interesse non costituisce una strategia di risanamento sostenibile. Una nuova riduzione di tale tasso renderebbe necessari ulteriori versamenti. Se invece i ricavi saranno superiori alle attese, la Confederazione non ne trarrà alcun vantaggio. La variante presenta un certo grado di incertezza e non garantisce la risoluzione del problema.

Costituzione di una garanzia della Confederazione (analogamente al sistema della capitalizzazione parziale)

Per le casse di previdenza chiuse verrebbe creato un disciplinamento fondato su leggi speciali in analogia con i punti essenziali degli articoli 72a-72g LPP (metodo della capitalizzazione parziale). Dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza non verrebbe chiesto un grado di copertura del 100 per cento, poiché la garanzia della Confederazione provvederebbe a evitare l'insolvenza delle casse di previdenza chiuse. In tal modo uno dei problemi di fondo, ossia la determinazione dell'ammontare da versare, potrebbe essere rinviato al momento in cui il versamento è quantificabile. Quest'ultimo verrebbe effettuato soltanto qualora il capitale fosse esaurito e le rendite dovessero continuare a essere pagate. Di conseguenza, le casse di previdenza

incorrerebbero in una situazione di copertura insufficiente per un periodo di tempo prolungato. Andrebbe creata una base legale secondo cui la Confederazione funge da garante per le rendite delle casse di previdenza chiuse. In virtù di questa garanzia sarebbe possibile rinunciare a un apporto di capitale fino a quando le casse di previdenza mantengono la loro liquidità. Questo aspetto costituisce anche la principale differenza rispetto alla capitalizzazione parziale degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico secondo gli articoli 72a–72g LPP, che devono aumentare il proprio grado di copertura regolamentare almeno fino all'80 per cento. Nel caso delle casse di previdenza chiuse, il grado di copertura diminuisce continuamente. In compenso, a differenza della maggior parte delle altre varianti, per il versamento di capitale da richiedere alle vostre Camere di fatto potrebbe essere presentato il «conteggio finale».

Soluzione scelta

Dopo un'attenta valutazione dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse varianti di finanziamento, il nostro Consiglio ha optato per una *compensazione continua del grado di copertura*.

Questa variante di finanziamento equivale in definitiva a una garanzia. La Confederazione interviene sostanzialmente quando le casse di previdenza presentano una situazione di notevole sottocopertura. Per evitare di dover intervenire ogni anno nella peggiore delle ipotesi, la soluzione prevista dal nostro Collegio contempla un grado di copertura del 95 per cento come soglia di intervento. Una cassa di previdenza chiusa che, a fine anno, presenta una copertura insufficiente almeno del 5 per cento viene rifinanziata fino a ripristinare un grado di copertura del 100 per cento.

Il vantaggio di questa soluzione consiste nella possibilità di ripartire il finanziamento su più anni. Questo scaglionamento è vantaggioso in termini di politica finanziaria, poiché evita una marcata concentrazione dei pagamenti e quindi è più semplice da attuare nel quadro del freno all'indebitamento. Inoltre il versamento verrà effettuato soltanto se le casse di previdenza si troveranno in una situazione di netta sottocopertura. Nel contempo la Commissione della cassa e l'autorità di vigilanza hanno la certezza, in virtù della base legale esistente, che la Confederazione intervenga in qualità di garante per lo scoperto del capitale di copertura in presenza di una lacuna finanziaria o nel caso di un risanamento e che la solvibilità delle casse di previdenza chiuse sia garantita.

L'adozione del disegno di legge non comporta ancora alcun versamento; crea solo la base legale per il ruolo di garante della Confederazione.

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁸ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁹ sul programma di legislatura 2019–2023.

Alla fine del 2019 le casse di previdenza chiuse si trovavano in una situazione di copertura insufficiente, riconducibile a un sottofinanziamento strutturale di queste casse di previdenza. Come esposto nei numeri 1.1. e 1.2, un consolidamento finanziario con i propri mezzi non è possibile. Nel consuntivo 2019, volume I, parte B Conto annuale della Confederazione, 83 Voci fuori bilancio, il nostro Collegio afferma quanto segue: «... *In considerazione dell'attuale copertura regolamentare insufficiente, la Commissione della cassa e il Dipartimento federale delle finanze effettueranno una valutazione e stabiliranno l'ulteriore modo di procedere ...*».

Sebbene il consolidamento finanziario non fosse annunciato né nel programma di legislatura né del piano finanziario, nel rendiconto finanziario il nostro Consiglio aveva in tal modo evidenziato la necessità di intervenire nel settore delle casse di previdenza chiuse.

Tuttavia, affinché la Confederazione possa agire, occorre prima di tutto creare una base legale formale.

1.4 **Interventi parlamentari**

Il progetto non si basa su un intervento parlamentare.

2 **Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione, per la preparazione di progetti di legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) è indetta una procedura di consultazione. Il presente disegno di legge ha tuttavia una portata molto limitata; in concreto interessa le persone assicurate nelle sette casse di previdenza chiuse di PUBLICA. Di conseguenza è stato possibile rinunciare allo svolgimento di una procedura di consultazione.

Per contro, il disegno di messaggio e di atto normativo sono stati sottoposti all'autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza e sulle fondazioni del Cantone di Berna (Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations,

⁸ FF 2020 1565

⁹ FF 2020 7365

¹⁰ RS 172.061

ABSPPF) e alla Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP). Nessuno dei due organi ha avuto obiezioni.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Secondo la sistematica del diritto europeo, il secondo pilastro previsto dalla legislazione svizzera è un sistema legale di sicurezza sociale per quanto riguarda la parte obbligatoria e un sistema pensionistico aziendale per quanto riguarda la parte sovraobbligatoria.

Il 14 dicembre 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno emanato la direttiva (UE) 2016/2341¹¹ relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali. La direttiva non fa parte del pertinente «acquis comunitario» ai sensi degli accordi conclusi dalla Svizzera con l'UE e i suoi Stati membri e pertanto non è vincolante per il nostro Paese¹².

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

In quanto legge speciale, la legge su PUBBLICA, che disciplina la previdenza professionale del personale federale insieme alla legge del 24 marzo 2000¹³ sul personale federale, può contenere norme che derogano alle prescrizioni minime della LPP a condizione che non penalizzino gli assicurati e gli aventi diritto alle rendite rispetto alle prescrizioni della LPP.

Nella legge su PUBBLICA viene introdotto il nuovo articolo 24a che disciplina il risanamento delle casse di previdenza chiuse e attribuisce al Consiglio federale la competenza di chiedere alle Camere federali i fondi necessari in caso di risanamento.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Il disegno di legge crea la base legale necessaria alla Confederazione per un risanamento delle casse di previdenza chiuse. Senza questa base legale, la Confederazione non ha la possibilità di intervenire e le casse di previdenza chiuse non possono più garantire le prestazioni sotto forma di rendita al verificarsi di una situazione di insolvenza. Dovrebbe quindi intervenire la collettività o il Fondo di garanzia LPP, che però assicura solo le prestazioni regolamentari fino a un importo limite superiore definito

¹¹ Direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) (rifusione), GU L 354 del 23.12.2016, pag. 37.

¹² In generale in merito al rapporto con il diritto europeo cfr. messaggio del 23 settembre 2005 sulla Cassa pensioni della Confederazione (FF 2005 5171, in particolare 5261).

¹³ RS 172.220.1

per legge (art. 56 cpv. 2 LPP). È inoltre lecito chiedersi se il Fondo di garanzia non rifiuterebbe del tutto di provvedere alla copertura appellandosi al «ruolo di garante» della Confederazione. Quest'ultima non può permettersi un simile danno di reputazione.

5 **Commento all'articolo**

Nel corso dei dibattiti in seno alle vostre Camere concernenti la legge su PUBBLICA, il nostro Consiglio e l'Amministrazione hanno segnalato che, in caso di risanamento, molto probabilmente non sarebbe stato possibile rivalersi sui datori di lavoro che a suo tempo erano usciti dalla CPC¹⁴. Questa circostanza avrebbe dovuto essere tenuta in considerazione con una garanzia in caso di risanamento o con un versamento unico più elevato sulla base di un tasso tecnico d'interesse più basso di 0,5 punti percentuali sugli effettivi chiusi di aventi diritto alle rendite.

All'epoca le vostre Camere hanno respinto tutte le soluzioni sotto forma di garanzia (cassa dei pensionati per tutti gli effettivi di aventi diritto alle rendite, garanzia solo per le casse di previdenza chiuse in caso di risanamento) optando invece per un versamento unico che, in base alle valutazioni di allora, avrebbe dovuto escludere il caso di risanamento.

Come già esposto al numero 1.1, il persistente basso livello dei tassi d'interesse e i necessari adeguamenti delle basi tecniche hanno fatto sì che alla fine del 2019 quattro delle sette casse di previdenza chiuse presentassero una copertura regolamentare insufficiente. A fine 2020 soltanto una di queste casse di previdenza si trovava ancora in questa situazione (cfr. n. 6.1). Il rischio che si rilevi una nuova copertura insufficiente o che quella esistente si aggravi ulteriormente dovrebbe aumentare nei prossimi anni e secondo l'esperto esterno di casse pensioni si tratta di un rischio di natura strutturale. Una situazione di copertura insufficiente non può quindi essere risolta autonomamente dalle casse di previdenza chiuse.

L'articolo 24a della legge su PUBBLICA intende creare la base legale che consenta al Consiglio federale di intervenire in caso di copertura insufficiente.

Art. 24a Risanamento delle casse di previdenza degli effettivi chiusi di aventi diritto alle rendite

Capoverso 1: la disposizione sancisce l'obbligo per la Confederazione di riassorbire la sottocopertura delle casse di previdenza chiuse poiché, in caso di risanamento, non è possibile rivalersi sugli ex datori di lavoro e alle casse di previdenza chiuse sono affiliati solo pensionati. Per l'avvio del risanamento viene stabilita una soglia di intervento al di sotto della quale la Confederazione deve versare contributi di risanamento fino al raggiungimento di un grado di copertura del 100 per cento. Per il momento non è possibile affermare quanto spesso la Confederazione sarà chiamata a versare tali contributi e quale ne sarà l'ammontare complessivo. In ogni caso la Confederazione

¹⁴ Spiegazioni dell'Amministrazione del 21 marzo 2006 alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N).

sarà tenuta a rispondere fino al decesso di tutti gli aventi diritto a una rendita di vecchiaia, d'invalidità o per i superstiti. Dopo il decesso dell'ultimo beneficiario di rendite il capitale ancora disponibile sarà assegnato alla cassa di previdenza della Confederazione conformemente all'articolo 24 capoverso 3 della legge su PUBBLICA. In alternativa, al raggiungimento di un effettivo residuo molto piccolo, il nostro Consiglio potrebbe far sciogliere la cassa di previdenza chiusa anche anticipatamente e trasferire i restanti aventi diritto alle rendite, insieme con il capitale di copertura esistente, nella cassa di previdenza della Confederazione (art. 24 cpv. 4 della legge su PUBBLICA).

Capoverso 2: i mezzi finanziari per il risanamento saranno chiesti di volta in volta alle Camere federali nel quadro della procedura ordinaria.

Il grado di copertura regolamentare sarà determinato annualmente per ciascuna delle sette casse di previdenza chiuse; un'eventuale copertura insufficiente del 5 per cento o oltre sarà riassorbita dalla Confederazione. In tal modo il numero di interventi si riduce.

Il calcolo e l'eventuale versamento sono effettuati singolarmente per ogni cassa di previdenza.

La fusione delle casse di previdenza chiuse in un'unica cassa di previdenza avrebbe il vantaggio di realizzare una compensazione dei rischi la cui utilità aumenterebbe con il tempo, poiché l'effettivo delle rendite è in costante diminuzione. Le oscillazioni del grado di copertura sarebbero dunque minori a seguito del numero più elevato di aventi diritto alle rendite (essendoci una sola cassa di previdenza). Su richiesta dell'Ufficio federale del personale la Commissione della cassa ha quindi esaminato la possibilità di tale fusione individuando i seguenti vantaggi e svantaggi:

| Vantaggi di una fusione | Svantaggi di una fusione |
|---|--|
| L'accantonamento per fluttuazioni dell'effettivo potrebbe essere sciolto a favore della cassa di previdenza comune a seguito dell'abolizione degli effettivi (più piccoli (60 mio. fr. ca., stato: 31.12.2019). | Una scomposizione dettagliata dei costi di risanamento delle casse di previdenza originarie, laddove necessaria, non sarebbe più possibile. Dopo la fusione delle casse di previdenza ricostruire le cifre dettagliate dei costi di risanamento richiederebbe un dispendio sproporzionato. |
| In virtù della solidarietà tra le casse di previdenza (compensazione dei rischi e del grado di copertura), il primo eventuale pagamento del garante verrebbe ritardato. | Le informazioni dettagliate a livello delle casse di previdenza originarie andrebbero perse (nessuna scheda individuale con indicatori come grado di copertura, effettivi ecc.). |
| Il numero degli interventi può essere ridotto. | Tutti i contratti di affiliazione dovrebbero essere adeguati. |
| Il numero delle casse di previdenza da gestire diminuisce e quindi si riduce l'onere amministrativo. | |

In considerazione dei suddetti vantaggi e svantaggi, il 25 novembre 2020 la Commissione della cassa ha deciso di utilizzare il seguente albero decisionale:

- fino a quando non sarà stabilito chi si assumerà l'onere del risanamento delle casse di previdenza chiuse, gli argomenti contrari a una fusione (soprattutto il fatto che con la fusione viene meno la possibilità di calcolare il fabbisogno di risanamento a livello di cassa di previdenza) prevarranno su quelli a favore. In particolare, senza la garanzia della Confederazione, sia lo scioglimento dell'accantonamento per fluttuazioni dell'effettivo sia la diluizione del grado di copertura sono problematici da un punto di vista giuridico;
- i vantaggi di una fusione superano invece gli svantaggi se la Confederazione si assume l'onere del risanamento delle casse di previdenza chiuse. In questo caso la fusione delle casse di previdenza chiuse interessate è opportuno, più efficiente a livello di comunicazione e semplifica i processi amministrativi.

Una fusione è dunque ipotizzabile solo dopo che le vostre Camere avranno adottato il presente disegno.

Nell'ambito dell'elaborazione del messaggio abbiamo inoltre esaminato la possibilità di introdurre ulteriori condizioni nell'articolo 24a, in particolare una riserva di approvazione del nostro Consiglio in caso di modifica della strategia d'investimento per le casse di previdenza chiuse e la non computabilità dei contributi di risanamento nei fondi liberi. Abbiamo tuttavia rinunciato a proporre le relative disposizioni nella legge.

La riserva di approvazione in caso di modifica della strategia d'investimento avrebbe avuto lo scopo di evitare che la Commissione della cassa scegliesse una strategia particolarmente rischiosa e che quindi un eventuale contributo di risanamento della Confederazione per perdite da investimenti risultasse più elevato. Con la garanzia d'intervento della Confederazione in caso di copertura insufficiente e l'attuale tasso tecnico d'interesse dello 0,5 per cento, la Commissione della cassa può continuare a scegliere una strategia d'investimento conservativa e adeguata ai rischi per le casse di previdenza chiuse. Non vi è nessuna pressione a scegliere una strategia d'investimento ad alto rischio per ottenere il rendimento più elevato possibile. Il nostro Collegio presuppone quindi che la Commissione della cassa si attenga alla strategia d'investimento esistente per le casse di previdenza chiuse (cfr. n. 1.2.1).

Abbiamo anche rinunciato a prevedere una condizione per quanto riguarda la computabilità dei contributi di risanamento nei fondi liberi. Nella loro valutazione, gli esperti esterni di casse pensioni sono giunti alla conclusione che le casse di previdenza chiuse presentano un problema strutturale (cfr. n. 1.1) che non possono risolvere con i propri mezzi. Non vi è quindi da attendersi che le casse di previdenza chiuse raggiungano un grado di copertura (>115 %) che generi fondi liberi.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica di legge proposta comporta il versamento di contributi di risanamento da parte della Confederazione quando il grado di copertura regolamentare di una o più delle sette casse di previdenza chiuse scende al di sotto del 95 per cento. Gli eventuali contributi di risanamento non potranno essere erogati in un solo anno come versamento unico, ma si distribuiranno su più anni. L'entità e i tempi dei versamenti sono difficilmente prevedibili allo stato attuale. Le seguenti considerazioni indicano la forbice all'interno della quale la Confederazione sarà probabilmente chiamata a effettuare versamenti.

A fine dicembre 2020 il capitale di copertura delle casse di previdenza chiuse ammontava a 3,02 miliardi di franchi, mentre gli aventi diritto alle rendite erano 8374. È ipotizzabile che l'effettivo di aventi diritto alle rendite diminuirà notevolmente nei prossimi anni: negli ultimi otto anni si è già ridotto di quasi un terzo (32 %). Oggi quasi due terzi delle rendite sono versati a persone di oltre 85 anni.

Attualmente nessuna delle casse di previdenza chiuse si trova in una situazione di sottocopertura regolamentare di 5 o più punti percentuali (stato: dicembre 2020). Alla data di riferimento del 31 dicembre 2020, in tutte le casse di previdenza chiuse il patrimonio disponibile superava di quasi 92 milioni il capitale attuariale di previdenza necessario (compresi gli accantonamenti), il che corrisponde a una sovracopertura del 3,1 per cento (grado di copertura regolamentare).

| Cassa di previdenza chiusa | Grado di copertura secondo l'OPP 2 | Copertura insufficiente in mio. fr. |
|---|------------------------------------|-------------------------------------|
| Solo aventi diritto alle rendite – assicurati volontari | 97,1 % | 3,06* |
| Solo aventi diritto alle rendite – organizzazioni affiliate | 101,2 % | |
| Solo aventi diritto alle rendite – Confederazione | 101,8 % | |
| Solo aventi diritto alle rendite – Swisscom | 101,3 % | |
| Solo aventi diritto alle rendite – RUAG | 106,7 % | |
| Solo aventi diritto alle rendite – SSR | 106,3 % | |
| Solo aventi diritto alle rendite – Amministrazione PUBBLICA | 115,4 % | |
| Totale | 103,1 % | |

* Disavanzo rispetto al grado di copertura del 100 per cento secondo l'OPP 2.

Stato: dicembre 2020

La *grado di copertura regolamentare* è determinante in relazione all'obbligo di intervenire nel caso di una copertura insufficiente conformemente al diritto in materia di vigilanza. Indica quando è necessario intervenire e quale importo deve essere compensato. Nell'eventualità in cui il grado di copertura regolamentare di tutte le casse di

previdenza chiuse scendesse al di sotto del 95 per cento, considerando la situazione a dicembre 2020 la Confederazione dovrebbe versare 146,5 milioni di franchi in queste casse di previdenza per riportare il grado di copertura al 100 per cento. Tuttavia il grado di copertura regolamentare non è l'indicatore giusto per quantificare l'importo totale dei futuri contributi di risanamento nell'ambito qui considerato: nel caso delle casse di previdenza chiuse manca infatti la stabilità (perennità). Il capitale di queste casse di previdenza diminuisce progressivamente con i versamenti delle rendite; pertanto, le perdite sugli investimenti patrimoniali difficilmente possono essere recuperate negli anni a venire a causa dell'erosione della base di capitale. Per valutare l'intervento finanziario necessario si ricorre dunque anche a un approccio economico.

Il *grado di copertura economico* valuta entrambe le parti del bilancio, gli investimenti e gli impegni, secondo gli stessi criteri, ossia i prezzi di mercato. Per lo sconto degli impegni viene utilizzata la curva dei tassi d'interesse delle obbligazioni della Confederazione. Inoltre si procede alla stima più accurata possibile dell'aspettativa di vita.

Considerando che il grado di copertura economico presenta una situazione momentanea e cambia con il mutare delle aspettative sui tassi d'interesse, in funzione dell'evoluzione dei tassi sono possibili diversi scenari. Nel monitoraggio strategico condotto da ORTEC Finance nel mese di febbraio del 2020 vengono illustrati vari scenari (approccio economico). Un ulteriore calo dei tassi d'interesse comporta una revisione al ribasso delle aspettative di rendimento a più lungo termine, con un conseguente aumento del fabbisogno di risanamento:

- un'ulteriore, lieve riduzione dei tassi d'interesse (obbligazioni decennali della Confederazione tra 10 anni al -0,5 %) si tradurrà in un disavanzo di 380 milioni di franchi nel 2024;
- con un leggero aumento dei tassi d'interesse (obbligazioni decennali della Confederazione tra 10 anni all'1 %) si prevede una sottocopertura economica di 350 milioni di franchi;
- un rapido aumento dei tassi d'interesse (obbligazioni decennali della Confederazione tra 10 anni al 2 %) porterà il disavanzo a 290 milioni.

Per ogni possibile evoluzione dei tassi d'interesse sono stati inoltre definiti gli scenari peggiori («*worst-case*»), ossia quelli riferiti ai rischi estremi, basandosi su una misura del rischio che indica il disavanzo atteso per una percentuale dei casi peggiori («Value-at-Risk condizionato»). Il fabbisogno di risanamento si colloca tra 560 e 670 milioni nel 5 per cento dei casi peggiori secondo gli scenari dei tassi d'interesse ipotizzati.

In base a questi scenari i versamenti a scopo di risanamento da parte della Confederazione dovrebbero ammontare a poche o alcune centinaia di milioni. Dal momento che il numero di aventi diritto alle rendite e, quindi, gli impegni previdenziali delle casse di previdenza diminuiscono costantemente, anche la necessaria compensazione del grado di copertura dovrebbe ridursi progressivamente.

Esecuzione nel preventivo

Non appena una cassa di previdenza chiusa presenta una copertura insufficiente di oltre il 5 per cento, la richiesta di approvare l'importo necessario per ripristinare un

grado di copertura del 100 per cento è sottoposta alle Camere federali per approvazione.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni. La legge su PUBBLICA è una legge speciale che disciplina esclusivamente la Cassa pensioni della Confederazione e pertanto non possono esserne dedotti diritti o obblighi di altri istituti di previdenza di diritto pubblico.

6.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società

È evidente che non si attendono ripercussioni sull'economia e sulla società, quindi questo aspetto non è stato analizzato in dettaglio.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il disegno si fonda sugli articoli 113 e 173 capoverso 2 Cost.¹⁵.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nessuno degli accordi ratificati dalla Svizzera stabilisce norme riguardanti il settore trattato nella presente revisione (cfr. n. 3).

7.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La modifica della legge su PUBBLICA si inserisce nel quadro dell'iter legislativo usuale.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Eventuali risorse finanziarie saranno chieste alle Camere federali attraverso il bilancio ordinario secondo la procedura di cui al numero 5.

¹⁵ RS 101

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. l'articolo 24a della legge su PUBBLICA necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che può comportare nuovi sussidi ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi¹⁶.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il nostro Consiglio persegue l'obiettivo di garantire gli interessi delle casse di previdenza chiuse della Cassa pensioni della Confederazione. Il nuovo strumento non comporta alcun rischio in merito al rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

L'articolo 24a della legge su PUBBLICA è una disposizione in materia di sussidi. È concepito come disposizione transitoria e si applica fino allo scioglimento delle casse di previdenza chiuse in questione o, al più tardi, fino al decesso dell'ultima persona che percepisce rendite da una di queste casse di previdenza. La stabilità delle casse di previdenza chiuse è nell'interesse della Confederazione. Il presente disciplinamento elimina il problema strutturale delle casse di previdenza chiuse sorto dal 1° luglio 2008 poiché un crollo dei tassi d'interesse nella misura avvenuta non poteva essere previsto. A causa di questi sviluppi, il rifinanziamento allora stabilito si è dimostrato insufficiente. La soluzione proposta della compensazione continua del capitale di copertura in caso di un grado di copertura inferiore al 95 per cento costituisce un metodo conveniente ed efficiente: impedisce picchi di uscite e garantisce che la Confederazione non intervenga prematuramente e che, soprattutto, non vincoli inutilmente risorse finanziarie nella previdenza professionale.

7.7 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge conferisce al Consiglio federale unicamente la competenza di chiedere alle Camere federali i fondi necessari al risanamento delle casse di previdenza chiuse. Non prevede alcuna delega di competenze legislative al Consiglio federale.

7.8 Protezione dei dati

Il disegno di legge non ha ripercussioni sulla protezione dei dati.

¹⁶ Cfr. n. 4.1.1.11 del messaggio del 23 settembre 2005 sulla Cassa pensioni della Confederazione (FF 2005 5171, in particolare 5257 seg.), secondo cui anche la garanzia allora proposta sottostava al freno alle spese.