

07.055

**Messaggio
concernente la revisione della legge federale
sulla previdenza professionale per la vecchiaia,
i superstiti e l'invalidità
(Riforma strutturale)**

del 15 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2000 | P | 98.3076 | Casse pensioni. Controllo degli attivi (N 21.3.00, [Hochreutener] – Widrig) |
| 2002 | P | 02.3405 | Alta vigilanza della Confederazione sulla previdenza professionale (N 3.10.02, Hess Walter) |
| 2002 | P | 02.3429 | Secondo pilastro. Instaurare un controllo e creare trasparenza (N 3.10.02, Gruppo dell'Unione democratica di centro) |
| 2002 | P | 02.3453 | Vigilanza integrale sugli istituti di previdenza professionale (N 3.10.02, Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN; S. 28.11.02) |
| 2003 | M | 02.3401 | Sicurezza e fiducia nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia (N 3.10.02, Gruppo radicale-democratico; S 4.6.03) |
| 2003 | M | 02.3418 | Vigilanza sulle assicurazioni (N 3.10.02, Gruppo socialista; S 4.6.03) |
| 2003 | P | 03.3430 | Previdenza professionale. Vigilanza unitaria della Confederazione su tutti gli istituti (S 18.12.03, Commissione dell'economia e dei tributi RS 03.035) |
| 2006 | P | 06.3660 | Legge sui mercati finanziari. Sviluppi futuri (N 28.11.06; Commissione dell'economia e dei tributi CN [06.017]) |

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

15 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio propone due progetti di modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP).

Il primo progetto, riguardante la riforma strutturale, contiene sostanzialmente i seguenti elementi:

- a. rafforzamento della vigilanza mediante la cantonalizzazione e la regionalizzazione della vigilanza diretta e chiara distinzione dei compiti e della responsabilità delle parti coinvolte;*
- b. rafforzamento dell'alta vigilanza mediante l'istituzione di una commissione federale di alta vigilanza, amministrativamente e finanziariamente indipendente dal Consiglio federale e dotata di una segreteria indipendente, ma aggregata sotto il profilo amministrativo all'UFAS;*
- c. introduzione di disposizioni complementari in materia di governance.*

Il secondo progetto riguarda i provvedimenti volti a favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro.

Il 29 gennaio 2003 il Consiglio federale ha approvato un programma denominato «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale». In questo ambito ha istituito una commissione peritale per l'ottimizzazione della vigilanza nella previdenza professionale (Commissione peritale Ottimizzazione) che, nell'aprile 2004, ha presentato un rapporto. Nell'agosto 2004 il Consiglio federale ha deciso di istituire una nuova commissione incaricata di elaborare, entro la fine del 2005, un progetto per il rafforzamento della vigilanza e dell'alta vigilanza (Commissione peritale Riforma strutturale). Il 17 marzo 2006 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto della Commissione peritale Riforma strutturale e ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno di elaborare, entro fine giugno 2006, un avamprogetto di revisione della LPP. Il testo posto in consultazione si fondava in gran parte sulle raccomandazioni della Commissione peritale Riforma strutturale, ma non prendeva in considerazione alcuni parametri, come l'aliquota di conversione e il tasso d'interesse minimo né le direttive d'investimento, in quanto esaminati in progetti separati.

Dalla procedura di consultazione è emerso che, sebbene tutti i partecipanti fossero favorevoli a un rafforzamento della vigilanza, non tutti concordavano sulle modalità per raggiungere questo obiettivo. Considerate le esigenze contraddittorie delineatesi durante la consultazione, il disegno di revisione riprende essenzialmente gli elementi fondamentali del testo posto in consultazione. Respinta dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione, è stata abbandonata la possibilità di istituire una vigilanza unica sugli istituti collettivi o comuni.

In seguito ai casi Swissfirst e First Swiss, nel disegno di revisione sono state integrate alcune disposizioni concernenti le norme di comportamento in materia di amministrazione degli istituti di previdenza («Pension Fund Governance»). Esse precisano i requisiti d'integrità e lealtà che devono rispettare i gestori delle casse pensioni e riformulano le disposizioni sugli affari conclusi a fini personali, sui

conflitti d'interesse, sul pagamento di retrocessioni e sulla dichiarazione dei vantaggi personali. Le principali modifiche riguardano il divieto di effettuare investimenti paralleli («parallel running»), l'obbligo di versare le retrocessioni all'istituto di previdenza e la verifica, da parte dell'ufficio di revisione, di determinate pratiche.

La seconda parte della revisione include due provvedimenti volti a favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro. A questo scopo i regolamenti dovrebbero prevedere che l'assicurato possa, in una certa misura, compensare con contributi propri più elevati le riduzioni di salario occorse poco prima dell'età di pensionamento, al fine di evitare una riduzione delle prestazioni di vecchiaia. In secondo luogo, chi continua a lavorare oltre l'età ordinaria di pensionamento dovrebbe restare assicurato per migliorare, con i contributi complementari versati alla previdenza professionale, le prestazioni di cui potrà usufruire. La possibilità di ricorrere a questi provvedimenti deve essere lasciata alla discrezione dell'assicurato.

Indice

Compendio	5201
I. Riforma strutturale	5205
1 Punti essenziali del progetto	5205
1.1 Situazione iniziale	5205
1.1.1 Crisi dei mercati finanziari e situazione finanziaria degli istituti di previdenza	5205
1.1.2 Commissione peritale Ottimizzazione	5205
1.1.2.1 Mandato della Commissione peritale Ottimizzazione	5205
1.1.2.2 Rapporto della Commissione peritale Ottimizzazione	5205
1.1.2.3 Provvedimenti urgenti per l'attuazione di singole raccomandazioni	5207
1.1.3 Commissione peritale Riforma strutturale	5208
1.1.3.1 Composizione e mandato della Commissione peritale Riforma strutturale	5208
1.1.3.2 Rapporto della Commissione peritale Riforma strutturale	5209
1.1.4 Rapporto del Consiglio federale sulla riforma strutturale	5209
1.1.5 Consultazione sul rapporto del Consiglio federale	5210
1.1.6 Seguito dei lavori	5211
1.2 Nuovo disciplinamento della vigilanza nella previdenza professionale	5211
1.2.1 Carenze del sistema attuale	5211
1.2.2 L'organo supremo	5213
1.2.3 Ufficio di revisione e periti in materia di previdenza professionale	5213
1.2.4 Vigilanza	5214
1.2.5 Alta vigilanza	5216
1.3 Variante esaminata: vigilanza unica sugli istituti collettivi e comuni e sulle fondazioni d'investimento	5220
1.3.1 Istituti collettivi e comuni	5220
1.3.2 Fondazioni d'investimento	5220
1.4 Amministrazione dei fondi di previdenza	5221
1.5 Rapporto con il diritto europeo	5221
1.6 Interventi parlamentari	5222
1.7 Modifiche redazionali di altri articoli	5223
2 Commento ai singoli articoli	5223
2.1 Modifica della LPP	5223
2.2 Modifica della LFLP	5238
2.3 Modifica del CC	5238
2.4 Disposizioni transitorie	5239
3 Ripercussioni	5239
3.1 Per la Confederazione	5239
3.2 Per i Cantoni	5242
3.3 Per l'economia	5243
3.3.1 Dati economici	5243

3.3.2 Conseguenze del disegno per determinati gruppi sociali	5244
3.4 Altre ripercussioni	5245
4 Programma di legislatura	5246
5 Aspetti giuridici	5246
5.1 Costituzionalità	5246
5.2 Delega di competenze legislative	5247
II. Provvedimenti per favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro	5248
6 Situazione iniziale	5248
7 Modalità	5248
8 Conseguenze in termini di costi	5248
9 Commento alle modifiche di legge	5249
9.1 Modifiche della LPP	5249
9.2 Modifiche di altre leggi	5251
9.3 Disposizione transitoria	5252
10 Ripercussioni	5253
10.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale per Confederazione e Cantoni	5253
10.2 Ripercussioni economiche	5253
11 Rapporto con il diritto europeo	5253
12 Basi legali	5253
Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) (Riforma strutturale) (Disegno)	5255
Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) (Provvedimenti per favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro) (Disegno)	5267

Messaggio

I. Riforma strutturale

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Crisi dei mercati finanziari e situazione finanziaria degli istituti di previdenza

In seguito al continuo abbassamento dei tassi d'interesse delle obbligazioni federali e alla crisi dei mercati finanziari, nel 2002 il nostro Collegio ha deciso di abbassare il tasso d'interesse minimo nell'ambito della previdenza professionale. L'annuncio di tale decisione ha spinto il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati a riunirsi in una sessione speciale nel settembre 2002. In tale occasione, le Camere ci hanno presentato 42 interventi parlamentari contenenti vari mandati incaricandoci di procedere a verifiche e di agire in taluni settori, in particolare la vigilanza in materia di previdenza professionale. Per poter esaminare in maniera sistematica tutti questi mandati parlamentari, il 29 gennaio 2003 abbiamo approvato il programma «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale».

1.1.2 Commissione peritale Ottimizzazione

1.1.2.1 Mandato della Commissione peritale Ottimizzazione

Nell'agosto 2003 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha istituito la Commissione peritale Ottimizzazione, incaricandola di ottimizzare la struttura e i compiti della vigilanza nell'ambito della previdenza professionale. A tal fine, la commissione ha esaminato in particolare la possibilità di centralizzare la vigilanza presso la Confederazione per risolvere i problemi dovuti alla ripartizione dei compiti fra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), le autorità cantonali e l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP). La commissione, presieduta dal prof. Jürg Brühwiler, ha completato i lavori nell'aprile 2004 e, il 24 agosto 2004, il nostro Collegio ha preso atto delle raccomandazioni proposte.

1.1.2.2 Rapporto della Commissione peritale Ottimizzazione

Nel suo rapporto la Commissione peritale Ottimizzazione ha formulato nel complesso 14 raccomandazioni concernenti la stabilizzazione del sistema e alcuni miglioramenti materiali, nonché due raccomandazioni concernenti la struttura del sistema di vigilanza (organizzazione della vigilanza e dell'alta vigilanza).

La vigilanza della previdenza professionale, finora soprattutto repressiva, va integrata con elementi prudenziali e armonizzata maggiormente a livello nazionale (raccomandazione 1). Secondo i periti della Commissione peritale Ottimizzazione, la previdenza professionale dovrà continuare a essere gestita da istituti di previdenza e assicuratori sulla vita (raccomandazione 3), anche se il ruolo di questi ultimi verrà

modificato dalla maggiore autonomia a livello organizzativo e finanziario degli istituti collettivi (raccomandazione 5). Le parti sociali saranno rappresentate, secondo il principio di parità, in seno all'organo supremo, del quale non faranno invece più parte gli assicuratori sulla vita che hanno fondato istituti collettivi. Saranno gli istituti collettivi a decidere che rapporto intrattenere con gli assicuratori sulla vita (trasferimento della gestione patrimoniale, riassicurazione ecc.; raccomandazione 5). Se gli istituti di previdenza e gli assicuratori sulla vita assumono rischi analoghi dal punto di vista attuariale e in relazione ai mercati finanziari, devono essere soggetti alle stesse condizioni quadro e alle stesse regole di vigilanza. Regole diverse vanno adottate solo laddove siano giustificate e necessarie (raccomandazione 4). Per quanto riguarda gli investimenti, è necessario istituzionalizzare la gestione dei rischi; per far ciò, le autorità di vigilanza o alta vigilanza formulano norme per la redazione dei regolamenti d'investimento. L'autorità di vigilanza competente verifica se i regolamenti emanati dagli istituti di previdenza corrispondono a tali standard, mentre l'ufficio di revisione, nell'ambito del controllo della gestione ordinaria, deve verificare se questa corrisponde al regolamento approvato in materia di investimenti (raccomandazione 2).

Prima di avviare l'attività, gli istituti collettivi e comuni autonomi o parzialmente autonomi che, come gli assicuratori sulla vita che offrono un'assicurazione completa, si rivolgono a un gruppo di assicurati consistente ed eterogeneo, devono dimostrare di disporre di un capitale minimo; in seguito, dovranno disporre di sufficienti accantonamenti e riserve per far fronte ai rischi e agli investimenti (raccomandazioni 6 e 9). La strategia d'investimento degli istituti di previdenza deve basarsi sugli standard attuariali e d'investimento approvati dall'alta vigilanza. Controllare l'adempimento delle condizioni è compito dell'autorità di vigilanza (capitale minimo, riserve, accantonamenti, approvazione del regolamento in materia di investimenti) e dell'ufficio di revisione (osservanza del regolamento approvato in materia di investimenti).

Gli organi di controllo e di vigilanza devono inoltre rispettare alcuni requisiti supplementari: le imprese che vogliono svolgere la funzione di ufficio di revisione dovranno essere iscritte in un registro, aver stipulato un'assicurazione di responsabilità civile e possedere altri requisiti tecnici (comprovata esperienza, formazione di perito contabile) e personali (buona reputazione) (raccomandazione 11); i periti in materia di previdenza professionale dovranno effettuare una perizia attuariale con maggiore frequenza (ogni due invece che ogni cinque anni) e aver stipulato anch'essi un'assicurazione di responsabilità civile (raccomandazione 12); le autorità di vigilanza dovranno essere autonome dal punto di vista legale, finanziario e amministrativo, e i loro compiti e competenze andranno definiti e delimitati rispetto a quelli dell'alta vigilanza, e andranno infine specificati i requisiti tecnici per svolgere l'attività di vigilanza (raccomandazione 14).

Dal punto di vista strutturale, la commissione ha raccomandato di istituire autorità di vigilanza regionali su base concordataria in cui integrare l'alta vigilanza delle assicurazioni e della previdenza professionale (raccomandazioni 15 e 16). Una minoranza avrebbe preferito che le attività di vigilanza venissero centralizzate presso la Confederazione, il che avrebbe reso superflua l'alta vigilanza.

Nel maggio 2004 la Commissione LPP, che è la commissione consultiva del Consiglio federale per le questioni della previdenza professionale, ha respinto le raccomandazioni della Commissione peritale Ottimizzazione, ritenendo che la struttura e i compiti dell'odierna vigilanza siano soddisfacenti. A suo parere, andrebbe unica-

mente resa più efficiente l'alta vigilanza. Il nostro Collegio ha condiviso quanto proposto dalla Commissione LPP per quel che riguarda gli aspetti strutturali, ma non ha accolto la proposta di istituire un'autorità di vigilanza centralizzata a livello federale. Abbiamo invece deciso di far elaborare un testo da porre in consultazione sulla base delle raccomandazioni della Commissione peritale Ottimizzazione e, laddove le raccomandazioni non richiedevano modifiche di legge, abbiamo adottato i provvedimenti necessari.

1.1.2.3 Provvedimenti urgenti per l'attuazione di singole raccomandazioni

Molte delle raccomandazioni formulate dalla Commissione peritale Ottimizzazione sono state realizzate in tempi brevi poiché non richiedevano modifiche legislative.

La raccomandazione 6 si basava sulla decisione secondo cui le imprese di assicurazione sulla vita e gli istituti di previdenza che si occupano di previdenza professionale devono essere soggetti alle stesse condizioni quadro se i rischi incorsi sono gli stessi. Gli istituti di previdenza che, come gli istituti collettivi o comuni, hanno un effettivo di assicurati consistente ed eterogeneo e non dispongono né di un'assicurazione completa né di una riassicurazione devono provare, come gli assicuratori sulla vita, di disporre di un capitale minimo per poter esercitare l'attività. I loro rischi non sono paragonabili a quelli degli istituti di previdenza aziendali e degli istituti di previdenza professionali, dato che questi ultimi hanno tradizionalmente un legame più stretto con i datori di lavoro affiliati, che in caso di difficoltà finanziarie intervengono a sostegno dell'istituto. Quale autorità di alta vigilanza della previdenza professionale, il nostro Collegio ha emanato delle istruzioni¹, con effetto a partire dal 1° luglio 2005, secondo le quali, per fondare un istituto collettivo o comune autonomo o parzialmente autonomo, è necessario un capitale minimo. In tal modo si vuole garantire che, nella fase iniziale, i costi organizzativi ed amministrativi siano coperti. Inoltre va presentata una garanzia bancaria o assicurativa per l'eventualità di una liquidazione nei primi cinque anni di attività. A parziale attuazione della raccomandazione 9, abbiamo deciso di modificare l'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia e i superstiti (OPP 2)²: per ridurre il rischio imponderabile (soprattutto per i piccoli istituti di previdenza) nel settore dell'invalidità, tutti gli istituti di previdenza con meno di 300 assicurati (in precedenza 100) costituiti dal 1° gennaio 2006 dovranno adottare misure di sicurezza supplementari. Esse possono consistere in una riassicurazione o in sufficienti riserve tecniche proprie. Misure del genere sono già piuttosto diffuse tra gli istituti di previdenza. Le raccomandazioni 6 e 9 della Commissione peritale Ottimizzazione possono dunque considerarsi realizzate.

Anche la raccomandazione 5 è già stata parzialmente realizzata nel quadro dell'attuazione della 1ª revisione della LPP. Essa chiedeva che, soprattutto nel caso degli istituti collettivi o comuni parassicurativi, venisse applicato in modo rigoroso il principio della pari rappresentanza di datori di lavoro e lavoratori e che gli assicuratori sulla vita non fossero rappresentati nel consiglio di fondazione.

¹ Istruzioni concernenti le condizioni da adempiere per la fondazione d'istituti collettivi o comuni, FF **2005** 3821.

² Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2), RS **831.441.1**

Per quanto riguarda la raccomandazione 15, vari Cantoni hanno avviato un processo di regionalizzazione della vigilanza. Dal 1° gennaio 2006, i Cantoni della Svizzera centrale Lucerna, Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Svitto e Zugo hanno affidato la vigilanza sulla LPP a un ente di diritto pubblico indipendente («Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht»), con sede a Lucerna, finanziato integralmente da emolumenti. Dal 1° gennaio 2008, anche i Cantoni della Svizzera orientale di Glarona, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni e Turgovia affideranno le funzioni di vigilanza sulla LPP a un istituto di diritto pubblico finanziato da emolumenti («Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht»), con sede a San Gallo; l'ente fungerà da centro di competenza regionale. Il Cantone Ticino intende acquisire servizi speciali di vigilanza sulla LPP dall'ente della Svizzera orientale stipulando un contratto di cooperazione. Nei Cantoni interessati sono in corso le pertinenti procedure legislative. Il 1° gennaio 2007 il Cantone di Sciaffusa ha delegato al Cantone di Zurigo la vigilanza sulle sue fondazioni. I Cantoni della Svizzera nord-occidentale Basilea Città, Basilea Campagna e Soletta hanno istituzionalizzato e ufficializzato la cooperazione già esistente costituendo un'associazione regionale («Regionalgruppe der Nordwestschweizer BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden»). Progetti simili sono al vaglio anche nella Svizzera romanda.

1.1.3 Commissione peritale Riforma strutturale

1.1.3.1 Composizione e mandato della Commissione peritale Riforma strutturale

Anche se in linea di massima gli istituti di previdenza sono riusciti a superare le difficoltà attraversate negli anni di crisi dei mercati finanziari, è necessario migliorare il sistema di vigilanza della previdenza professionale, in particolare in vista di futuri rischi di sistema. Per questa ragione, nell'agosto 2004 il nostro Collegio ha incaricato la nuova Commissione peritale Riforma strutturale di elaborare entro la fine del 2005, sulla base delle raccomandazioni formulate dalla commissione precedente, un progetto concernente l'ottimizzazione strutturale e materiale della vigilanza nella previdenza professionale. La commissione era presieduta dal prof. Raymond Schmutz e la segreteria è stata gestita dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Il mandato della commissione consisteva nell'elaborare un progetto volto a rafforzare la vigilanza nell'ambito della previdenza professionale. Sulla base delle raccomandazioni della Commissione peritale Ottimizzazione, il testo doveva integrare l'attuale sistema di vigilanza e sostituire la competenza parallela di Confederazione e Cantoni in ambito di vigilanza diretta con, da un lato, regioni di vigilanza intercantionali basate su concordati e, dall'altro, un'alta vigilanza forte. Inoltre nel rapporto esplicativo doveva essere esaminata, come eventuale alternativa, la costituzione di un dispositivo di vigilanza indipendente, centralizzato a livello federale e separato dalla vigilanza assicurativa, munito di filiali regionali (e, in compenso, privo di alta vigilanza). Bisognava anche valutare se gli organi di controllo interni degli istituti di previdenza dovessero comprendere, oltre ai periti in materia di previdenza professionale e agli uffici di revisione, anche uno specialista in investimenti incaricato di controllare come è investito il patrimonio. Infine, andavano definiti i requisiti per una vigilanza adeguata sulle fondazioni d'investimento.

La diversa ponderazione delle due soluzioni riflette la posizione della Conferenza dei governi cantonali, che nel maggio 2004 si è pronunciata a favore di una vigilanza regionalizzata della previdenza professionale. La creazione di regioni di vigilanza permette, infatti, di riunire e di armonizzare tre elementi delle diverse autorità di vigilanza cantonali: la prossimità alla clientela, la vigilanza specializzata e le conoscenze tecniche.

1.1.3.2 Rapporto della Commissione peritale Riforma strutturale

Nel rapporto consegnato alla fine del 2005 la Commissione peritale Riforma strutturale propone di rafforzare la vigilanza e l'alta vigilanza, di cantonalizzare la vigilanza federale diretta e di regionalizzare la vigilanza cantonale diretta, secondo il modello adottato nella Svizzera centrale dal 1° gennaio 2006. Le autorità di vigilanza cantonali dovranno soddisfare chiari criteri di qualità e la responsabilità dei Cantoni per i danni cagionati da queste ultime dovrà essere disciplinata dalla LPP. Inoltre, l'alta vigilanza non dovrà più essere di competenza del Consiglio federale, bensì di una Commissione di alta vigilanza dotata di una segreteria indipendente, ma amministrativamente aggregata all'UFAS. Questa commissione non sarà soggetta alle istruzioni del Consiglio federale e dovrà essere indipendente anche dal punto di vista finanziario. Avrà il compito di garantire la stabilità del sistema, di coordinare la vigilanza diretta e di adottare misure volte a tutelare la certezza del diritto. A garanzia della qualità, in futuro i periti in materia di previdenza professionale e gli uffici di revisione dovranno essere abilitati ad esercitare un'attività nell'ambito della previdenza professionale. Infine la Commissione di alta vigilanza dovrà vegliare all'uniformità della prassi delle autorità di vigilanza cantonali, in modo da garantire una maggiore certezza del diritto. A tal fine, avrà il diritto d'impartire direttive di carattere generale alle autorità di vigilanza.

La Commissione peritale ha anche presentato proposte volte a «depoliticizzare» i parametri del sistema della previdenza professionale, in quanto riteneva che la fissazione del tasso d'interesse tecnico e dell'aliquota di conversione dovesse essere lasciata all'autodisciplina degli istituti di previdenza.

Il rapporto della Commissione peritale è stato sottoposto alla Commissione LPP in occasione della seduta del 26 gennaio 2006. In linea di massima, la Commissione LPP ha condiviso le raccomandazioni della Commissione peritale.

1.1.4 Rapporto del Consiglio federale sulla riforma strutturale

Nella seduta del 17 marzo 2006 il nostro Collegio ha preso atto del rapporto peritale sulla riforma strutturale e ha approvato il modello di cantonalizzazione e di regionalizzazione della vigilanza diretta delle casse pensioni nonché l'istituzione di una Commissione di alta vigilanza indipendente, che disporrà di una segreteria amministrativamente aggregata all'UFAS.

Abbiamo incaricato il DFI di elaborare, entro la fine di giugno 2006 e in base al rapporto della Commissione peritale, un avamprogetto di revisione della LPP da porre in consultazione. L'avamprogetto non prendeva in considerazione parametri

come l'aliquota di conversione e il tasso d'interesse minimo né le direttive d'investimento, in quanto già esaminati in progetti separati.

Il 16 giugno 2006, inoltre, abbiamo deciso di completare l'avamprogetto con provvedimenti volti a favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato di lavoro.

1.1.5 Consultazione sul rapporto del Consiglio federale

Il 5 luglio 2006 abbiamo incaricato il DFI di consultare i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello di Comuni, Città e regioni montane attive a livello nazionale, le associazioni mantello dell'economia e le altre cerchie interessate sulla riforma strutturale in materia di previdenza professionale e sui provvedimenti in favore dei lavoratori anziani. La procedura di consultazione si è svolta dal 10 luglio al 31 ottobre 2006.

Dalla procedura di consultazione è emerso che, sebbene tutti i partecipanti fossero favorevoli a un rafforzamento della vigilanza e dell'alta vigilanza, e a un miglioramento e armonizzazione della qualità dei processi d'esecuzione, non tutti concordavano sulle modalità per raggiungere questo obiettivo. Dei 67 destinatari che hanno risposto all'appello, 44 si sono pronunciati a favore dell'avamprogetto, approvando l'idea di cantonalizzare o regionalizzare la vigilanza diretta. Tra questi vi erano tutti i 26 Cantoni, tre partiti (PLR, PEV e PLS). Dodici destinatari, invece, tra cui PS, UDC, PPD e PCS, hanno respinto l'avamprogetto nella sua forma attuale. Nove destinatari, infine, non erano di parere unanime. Le critiche principali si concentrano sul pericolo di un eccessivo rincaro della previdenza professionale, sul carattere potenzialmente transitorio delle modifiche proposte, e sulla proposta di centralizzare la vigilanza, invece di cantonalizzarla. In relazione con il caso Swissfirst sono inoltre state evocate questioni riguardanti la *governance*. La maggior parte dei destinatari favorevoli alla soluzione della centralizzazione ritiene che sia superfluo strutturare la vigilanza su due livelli e istituire un'autorità di alta vigilanza. Le opinioni divergono anche per quanto riguarda la composizione in termini di personale, l'organizzazione, le competenze e il finanziamento della nuova Commissione di alta vigilanza. La possibilità di riunire sotto un'unica vigilanza tutti gli istituti comuni e collettivi e le fondazioni d'investimento è stata scartata dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione, sebbene alcuni la ritenessero opportuna per le fondazioni d'investimento. A questo proposito, un'alternativa potrebbe consistere nell'assoggettare le fondazioni d'investimento all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

I partecipanti hanno accolto quasi all'unanimità i provvedimenti in favore dei lavoratori anziani, essendo tutti concordi nel riconoscere la necessità di rendere più flessibili le disposizioni in materia di pensionamento e di accrescere il numero di lavoratori anziani sul mercato del lavoro. Sono invece state ampiamente criticate le misure proposte, perché percepite come troppo restrittive e troppo vincolate dalla fiscalità, oltre che inconsistenti, non finalizzate e sconnesse dalle necessità reali.

1.1.6 Seguito dei lavori

Durante la seduta del 28 febbraio 2007, il nostro Collegio ha preso atto dei risultati della consultazione sulla riforma strutturale nella previdenza professionale. Sulla base dell'esame di questi risultati, ha incaricato il DFI di elaborare, entro la fine di giugno 2007, un disegno di revisione volto a rafforzare la vigilanza della previdenza professionale e a stabilire norme di comportamento in materia di amministrazione degli istituti di previdenza (*governance*). Considerate le esigenze contraddittorie delineatesi durante la consultazione, il disegno di revisione riprende essenzialmente gli elementi fondamentali del testo posto in consultazione. Gli elementi principali sono la cantonalizzazione o regionalizzazione della vigilanza diretta sugli istituti del 2° pilastro e l'istituzione di una commissione federale di alta vigilanza indipendente dall'amministrazione. Respinta dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione, la possibilità di istituire una vigilanza unica sugli istituti collettivi o comuni è stata abbandonata.

Il disegno di revisione integra inoltre alcune disposizioni concernenti le norme di comportamento in materia di amministrazione degli istituti di previdenza (*governance*). Esse precisano i requisiti d'integrità e lealtà cui devono rispondere i gestori delle casse pensioni e riformulano le disposizioni sugli affari conclusi a fini personali, sui conflitti d'interesse, sul pagamento di retrocessioni e sulla dichiarazione dei vantaggi personali. Le principali modifiche riguardano il divieto di effettuare investimenti paralleli («parallel running»), l'obbligo di versare le retrocessioni all'istituto di previdenza e la verifica, da parte dell'ufficio di revisione, di determinate pratiche.

Il disegno include anche una serie di provvedimenti volti a favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro. I lavoratori che intendono proseguire la propria attività dopo l'età di pensionamento devono poter versare contributi per migliorare le prestazioni previdenziali. Per tener conto dei risultati della consultazione, questi provvedimenti sono stati parzialmente modificati. Diversamente da quanto proposto nel testo posto in consultazione, la possibilità di prorogare l'assicurazione non è più limitata a chi deve colmare lacune di contribuzione causate dall'iter professionale. Inoltre, i contributi non saranno versati in parti uguali dal datore di lavoro e dal lavoratore.

Il nostro Collegio ha inoltre incaricato il DFF di studiare, in collaborazione con il DFGP e il DFI, le modalità di assoggettamento delle fondazioni d'investimento alla legge federale sugli investimenti collettivi di capitale (LICol) e di presentare un messaggio al riguardo entro la metà del 2008.

1.2 Nuovo disciplinamento della vigilanza nella previdenza professionale

1.2.1 Carenze del sistema attuale

Attualmente la vigilanza e il controllo sugli istituti di previdenza sono strutturati su vari livelli: l'istituto di previdenza sceglie un perito indipendente e un ufficio di revisione³. Ogni istituto di previdenza sottostà a un'autorità di vigilanza cantonale o

³ Art. 53 LPP

alla vigilanza della Confederazione⁴; l'alta vigilanza è esercitata dal Consiglio federale⁵. Non si tratta di sconvolgere il sistema esistente, ma piuttosto di impostarlo secondo criteri di prudenza coinvolgendo maggiormente tutte le parti interessate.

La LPP, originariamente concepita come legge quadro, è ormai diventata un insieme dettagliato e complicato di disposizioni che limita il margine di manovra degli organi di gestione. Nonostante questa abbondanza di norme, manca una definizione precisa dei compiti e delle responsabilità in seno agli istituti di previdenza, nei rapporti fra gli istituti, i periti e gli uffici di revisione da un lato, e fra la vigilanza e l'alta vigilanza dall'altro. Dalle disposizioni di legge non emerge cioè un'attribuzione chiara di determinati compiti (ad es. la responsabilità degli attivi del bilancio e la fissazione del tasso d'interesse tecnico) e vi è quindi poca trasparenza riguardo alle rispettive responsabilità. L'attuale vigilanza ha un carattere piuttosto repressivo. Anche se l'autorità di vigilanza effettua un controllo preventivo affinché i regolamenti, il finanziamento e la struttura organizzativa dell'istituto di previdenza siano conformi alla legge, di solito gli errori di gestione, le lacune nei processi e nei controlli interni, gli errori nell'impiego delle risorse e i problemi di finanziamento sono individuati e corretti soltanto a posteriori.

L'alta vigilanza spetta al Consiglio federale⁶, che delega alcuni compiti all'UFAS⁷. Quest'ultimo è anche competente per la vigilanza diretta sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale. A causa di queste competenze parallele, tuttavia, l'UFAS non è percepito come un ente effettivamente autonomo. La vigilanza diretta e l'alta vigilanza vanno pertanto separate: la prima – eccezion fatta per la vigilanza sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore – sarà esercitata soltanto da autorità di vigilanza cantonali o regionali, mentre la seconda spetterà a una commissione decisionale indipendente, dotata di una segreteria gestita dall'UFAS. La vigilanza sulle fondazioni d'investimento sarà assunta dalla FINMA.

Rispetto ad oggi, l'autorità di alta vigilanza avrà una funzione più attiva e più ampia sul piano della regolamentazione. Attualmente, con gli strumenti a sua disposizione, l'UFAS può impartire alle autorità di vigilanza soltanto direttive a carattere prettamente tecnico⁸. Solo il Consiglio federale ha la facoltà di emanare istruzioni di più vasta portata⁹. D'ora in poi la Commissione di alta vigilanza dovrà garantire la qualità della vigilanza emanando norme e impartendo istruzioni di carattere generale agli uffici di revisione e ai periti in materia di previdenza professionale (in casi particolari, questo compito sarà assunto dall'autorità di vigilanza competente). Controllerà inoltre che le autorità di vigilanza esercitino la vigilanza conformemente a principi uniformi. Grazie a questa impostazione l'alta vigilanza può influenzare sin dall'inizio il modo in cui le parti coinvolte sfruttano il proprio margine di manovra.

Le competenze dell'autorità di alta vigilanza e quelle delle autorità di vigilanza vanno definite in modo chiaro. In questo modo, il ruolo delle autorità di vigilanza viene rafforzato, specificandone, in sede legislativa, i compiti, le competenze e gli strumenti. In particolare, è determinante che le autorità di vigilanza abbiano il diritto di impartire direttive agli istituti di previdenza, ai periti e agli uffici di revisione e

4 Art. 61 LPP

5 Art. 64 LPP

6 Art. 64 LPP

7 Art. 4 dell'ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1), RS **831.435.1**

8 Art. 4 cpv. 2 OPP 1

9 Art. 64 cpv. 2 LPP

che, in linea di principio, venga soppresso l'effetto sospensivo in caso di ricorso contro le loro decisioni. In tal modo si intende evitare che, nell'ambito del procedimento d'impugnazione, gli ordini dell'autorità di vigilanza siano ritardati a tal punto da non poter più essere eseguiti una volta terminato il procedimento.

1.2.2 L'organo supremo

Nella previdenza professionale l'organo supremo riveste un ruolo di primo piano, basato sul principio della responsabilità individuale degli istituti di previdenza. Un'autorità di vigilanza non può anteporre il proprio potere discrezionale a quello dell'organo supremo; d'altro canto, né i periti, né l'ufficio di revisione né l'autorità di vigilanza possono assumere, al suo posto, la responsabilità per l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza.

L'organo supremo è responsabile della gestione globale dell'istituto di previdenza; ne stabilisce la strategia (anche d'investimento), sceglie come organizzare il sistema delle prestazioni dei singoli piani previdenziali (primato dei contributi o delle prestazioni) e decide le modalità di finanziamento dell'istituto di previdenza e l'importo dei contributi.

Nel dettaglio, l'organo supremo ha i seguenti compiti:

- è responsabile della sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza e fa in modo che il patrimonio investito sia commisurato agli impegni esistenti. A questo scopo, può ricorrere, ad esempio, a un perito in materia di previdenza professionale il quale, nel verificare se gli impegni correnti dell'istituto di previdenza possono essere onorati, tiene conto della situazione sul fronte degli investimenti. A seconda delle dimensioni e della struttura dell'istituto di previdenza, può anche rivolgersi a un esperto in investimenti;
- stabilisce le basi tecniche pertinenti;
- alla fine dell'esercizio, fissa il tasso d'interesse con cui sono remunerati gli averi di vecchiaia, tenendo conto della situazione finanziaria, delle riserve e degli accantonamenti;
- organizza la gestione dell'istituto di previdenza e vigila su di essa; risponde dei danni provocati agli assicurati da eventuali lacune nelle istruzioni impartite ai responsabili della gestione o nella vigilanza;
- fissa gli obiettivi e i principi dell'amministrazione del patrimonio di previdenza e della vigilanza su di essa, ricorrendo, se necessario, a un esperto in investimenti.

1.2.3 Ufficio di revisione e periti in materia di previdenza professionale

Finora, i compiti del perito in materia di previdenza professionale e dell'ufficio di revisione erano stati disciplinati a livello di ordinanza; ora vengono sanciti in una legge. In futuro, per poter operare nel settore, i periti in materia di previdenza professionale e gli uffici di revisione saranno sottoposti a una procedura di abilitazione.

La Commissione di alta vigilanza avrà il compito di giudicare l' idoneità dei periti a esercitare le funzioni previste dalla legge, verificando il rispetto dei requisiti tecnici (formazione, esperienza e conoscenze professionali richieste) e personali (buona reputazione e affidabilità). Per definire più precisamente i requisiti da soddisfare, la Commissione di alta vigilanza potrà riconoscere le regole deontologiche di un' associazione di categoria e, se opportuno, fissare essa stessa determinati criteri. A garanzia della qualità dell' operato del perito in materia di previdenza professionale (ad es. ritiro/scadenza dell' abilitazione, ripetute lacune nell' esercizio della funzione ecc.), si dovrà prevedere, a livello di ordinanza, un sistema istituzionalizzato d' informazione e notificazione fra autorità di alta vigilanza, autorità di vigilanza e associazioni professionali.

Il riconoscimento dell' ufficio di revisione e dei singoli revisori presenta una particolarità: i revisori saranno riconosciuti ufficialmente soltanto se l' autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) li avrà precedentemente abilitati a esercitare l' attività di perito revisore ai sensi della legge federale sulla sorveglianza dei revisori (LSR)¹⁰. Gli uffici statali di controllo delle finanze non potranno più fungere da ufficio di controllo (art. 33 lett. b OPP 2) per istituti di previdenza comunali o cantonali perché, in questo caso, il requisito dell' indipendenza non sarebbe adempiuto. L' abilitazione, inoltre, non dovrebbe più dipendere dall' appartenenza a una determinata associazione (art. 33 lett. a OPP 2) o dal precedente esercizio di un' attività nell' ambito della revisione di istituti di previdenza (art. 33 lett. d OPP 2). Sarebbe quindi necessaria una modifica dell' articolo 33 OPP 2.

Per vegliare a che sia mantenuto l' equilibrio fra investimenti (attivi) e impegni (passivi), l' organo supremo può ricorrere a esperti in materia di investimenti o di previdenza professionale. A intervalli regolari, gli esperti in previdenza professionale presentano raccomandazioni su un eventuale adeguamento delle basi tecniche (es. tasso d' interesse tecnico) e, se l' organo supremo non vi si attiene, compromettendo così la sicurezza dell' istituto di previdenza, gli esperti devono informare l' autorità di vigilanza. Quest' ultima decide infine se impartire istruzioni all' organo supremo.

Oltre agli attuali compiti, l' ufficio di revisione verifica se gli investimenti dell' istituto di previdenza tengono conto dell' equilibrio tra patrimonio investito e impegni assunti.

1.2.4 Vigilanza

Negli ultimi anni i requisiti per l' esercizio della vigilanza sono aumentati a causa del contesto difficile (copertura insufficiente degli istituti di previdenza in seguito alla crisi dei mercati finanziari), ma anche dei recenti sviluppi della legislazione. Le numerose nuove esigenze che devono affrontare gli istituti di previdenza hanno accresciuto anche la pressione sulle autorità di vigilanza. Compiti aggiuntivi derivano da nuove disposizioni legali, come l' approvazione dei regolamenti sulla liquidazione parziale di istituti di previdenza con effetto costitutivo oppure il fatto che le autorità di vigilanza sono tenute a pronunciarsi in prima istanza sulle controversie in materia di trasparenza. Anche le disposizioni di natura fiscale della 1^a revisione della LPP hanno determinato un aumento, non trascurabile, della responsabilità delle

¹⁰ FF 2005 6529

autorità di vigilanza. Se finora erano le autorità fiscali a disciplinare nella prassi la previdenza fiscalmente agevolata, d'ora innanzi saranno la LPP e le relative ordinanze d'esecuzione a disciplinare i principi di adeguatezza, collettività, pianificazione previdenziale, assicurazione ecc. La doppia verifica dei regolamenti da parte delle autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza e delle autorità fiscali è stata sostituita da una verifica unica da parte delle autorità di vigilanza sulla previdenza professionale.

Nei Cantoni più piccoli manca spesso un'autorità che si occupi esclusivamente della vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni classiche. I Cantoni hanno, almeno in parte, riconosciuto questa lacuna e stanno cercando di colmarla. Il 1° gennaio 2006, ad esempio, è entrato in vigore un concordato siglato dai Cantoni della Svizzera centrale per l'istituzione di un'autorità di vigilanza comune. Anche nella Svizzera orientale si sta preparando un concordato analogo con l'obiettivo di poter disporre, entro il 1° gennaio 2008, di un'autorità di vigilanza regionale. Con l'entrata in vigore di questi due concordati la maggior parte dei Cantoni più piccoli farà parte di una struttura di vigilanza regionale. Dal 1° gennaio 2007, infine, la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale con sede nel Cantone di Sciaffusa è passata al Cantone di Zurigo. Questi sviluppi sono indubbiamente positivi, ma l'auspicata garanzia della qualità della vigilanza in materia previdenziale potrà essere raggiunta soltanto mediante altri raggruppamenti regionali, grazie ai quali le autorità di vigilanza potranno disporre del personale qualificato necessario. Il disegno prevede che i Cantoni si uniscano mediante concordato, ma la Confederazione non dispone di basi costituzionali per costringere i Cantoni a stipulare accordi di questo tipo. Il nostro Collegio auspica però che i Cantoni si uniscano comunque in regioni di vigilanza: in tal modo disporrebbero, infatti, del volume minimo necessario per poter esercitare la vigilanza in modo professionale. La scelta di questa soluzione poggia sulle seguenti constatazioni:

- l'autorità di vigilanza deve disporre di un volume minimo di casi trattati e di risorse sufficienti per poter esaminare se l'istituto di previdenza, i periti e l'ufficio di revisione adempiono i loro compiti conformemente alla legge;
- i piccoli Cantoni devono essere integrati in una struttura regionale di vigilanza (concordato) per poter raggiungere il suddetto volume minimo e disporre di risorse sufficienti (la Confederazione non può però obbligare i Cantoni a stipulare concordati);
- l'uniformità della prassi in materia di vigilanza è un presupposto fondamentale per la certezza del diritto e deve essere garantita mediante un'alta vigilanza efficiente.

Nel sistema attuale, la vigilanza sugli istituti di previdenza è esercitata direttamente dalle autorità di vigilanza cantonali e dal centro di competenza Vigilanza previdenza professionale dell'UFAS (art. 61 LPP). Gli istituti di previdenza a carattere nazionale o internazionale (art. 3 OPP 1) sono sottoposti alla vigilanza di questo centro di competenza. Si tratta, di regola, di istituti collettivi o comuni attivi non solo a livello regionale, ma anche nazionale. Tutti gli altri istituti – le fondazioni aziendali, ossia aziende che dispongono di un proprio soggetto giuridico per la previdenza, e le casse pensioni di gruppi economici – sono soggetti alla vigilanza cantonale.

In futuro la vigilanza diretta sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale, attualmente esercitata dall'UFAS, sarà trasferita ai Cantoni. I Cantoni saranno quindi responsabili della vigilanza diretta sugli istituti di previdenza domiciliati sul

loro territorio. L'assoggettamento degli istituti di previdenza attivi a livello nazionale alla vigilanza dei Cantoni o delle regioni avrà per conseguenza che le autorità di vigilanza competenti dovranno comunicare con gli istituti di previdenza sottoposti alla loro vigilanza non solo nella lingua ufficiale del rispettivo Cantone ma, se necessario, anche nelle altre lingue ufficiali. Il principio della vigilanza esercitata dal Cantone in cui l'istituto ha sede non si applica, tuttavia, al fondo di garanzia e all'istituto collettore, perché non sono istituti di previdenza in senso stretto. In questi due casi la vigilanza è esercitata dall'autorità di alta vigilanza.

I Cantoni devono controllare che le singole autorità di vigilanza possiedano le competenze necessarie in termini di personale e a livello tecnico. La responsabilità per qualsiasi danno causato dalle autorità di vigilanza cantonali è determinata sulla base del diritto cantonale, tenendo presente che, nella maggior parte dei Cantoni, la responsabilità dello Stato è di natura causale.

La regolamentazione federale sulla responsabilità, proposta dalla Commissione peritale Riforma strutturale, rappresenterebbe un'intromissione nella sovranità cantonale in materia di organizzazione, giustificata soltanto in caso di motivi importanti. Inoltre, la suddetta regolamentazione limiterebbe considerevolmente l'attuale responsabilità dei Cantoni, dato che, come accennato, nella maggior parte dei casi è di natura causale.

1.2.5 Alta vigilanza

In virtù dell'articolo 64 LPP, il Consiglio federale esercita l'alta vigilanza sulle autorità di vigilanza e ha il diritto d'impartire loro delle istruzioni. L'articolo 4 OPP 1 descrive i compiti e le competenze assunti dall'UFAS a sostegno del Consiglio federale. In base a tale articolo, l'UFAS può richiedere le informazioni e i documenti necessari all'esercizio dell'alta vigilanza, elabora istruzioni da sottoporre al Consiglio federale e decisioni destinate alle autorità di vigilanza.

Il Consiglio federale ha inoltre delegato all'UFAS una parte delle proprie competenze di alta vigilanza, grazie alle quali l'Ufficio federale può impartire direttamente alle autorità di vigilanza istruzioni concernenti:

- l'iscrizione degli istituti di previdenza nel registro della previdenza professionale e la loro radiazione;
- il controllo dell'affiliazione dei datori di lavoro a un istituto di previdenza;
- la loro collaborazione con i periti in materia di previdenza professionale e con gli uffici di revisione;
- la loro collaborazione con le autorità cantonali che esercitano la vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico;
- l'investimento del patrimonio degli istituti di previdenza.

Finora il Consiglio federale ha fatto un uso molto moderato della propria competenza di impartire istruzioni. Dall'entrata in vigore della LPP ne ha, in effetti, emanate soltanto tre:

- le istruzioni dell'11 maggio 1988 sull'obbligo degli istituti di previdenza registrati d'informare i loro assicurati (abrogate nel quadro della 1^a revisione della LPP)¹¹;
- le istruzioni del 27 ottobre 2004 concernenti le misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale (che hanno sostituito le omonime istruzioni del 21 maggio 2003)¹²;
- le istruzioni del 10 giugno 2005 concernenti le condizioni da adempiere per la fondazione d'istituti collettivi o comuni¹³.

L'alta vigilanza, così com'è stata concepita finora, presenta varie lacune. In primo luogo, il Consiglio federale non è l'organo adeguato per esercitarla. Per l'importanza che riveste in seno all'apparato statale, il Consiglio federale può intervenire a titolo di autorità di alta vigilanza soltanto quando i problemi hanno assunto una certa rilevanza. Le competenze delegate all'UFAS si limitano a questioni prettamente tecniche e l'Ufficio non dispone quindi delle risorse necessarie all'esercizio di un'alta vigilanza efficiente.

La nuova autorità di alta vigilanza dovrà garantire che il sistema della previdenza professionale nel suo insieme funzioni in maniera sicura e affidabile. Le autorità di vigilanza, invece, eserciteranno la vigilanza diretta sui singoli istituti di previdenza e dovranno controllare che gli enti attivi nella previdenza professionale operino in conformità con le disposizioni legali e le regole emanate o adottate dall'autorità di alta vigilanza. La definizione dei compiti dell'autorità di alta vigilanza impone requisiti specifici sulla qualità del suo operato. Essa deve essere in grado di negoziare da pari a pari con le organizzazioni di categoria e le autorità di vigilanza; chi lavora per l'autorità di alta vigilanza deve dunque vantare elevate competenze tecniche.

L'autorità di alta vigilanza deve vegliare a garantire la qualità dei revisori e dei periti in materia di previdenza professionale. A tale scopo, può dichiarare di obbligatorietà generale regole deontologiche in vigore o emanare essa stessa norme in materia. Inoltre, può impartire ai periti e agli uffici di revisione istruzioni di carattere generale.

Compito dell'alta vigilanza è anche garantire la qualità delle autorità di vigilanza cantonali e regionali, controllando che espletino le loro mansioni con la professionalità necessaria e conformemente alle prescrizioni del diritto federale. A questo scopo, si avvale dei rapporti di gestione delle autorità di vigilanza. L'autorità di alta vigilanza può anche impartire alle autorità di vigilanza istruzioni su questioni tecniche e adottare misure per ovviare a carenze. Se le qualifiche professionali o personali di un'autorità di vigilanza risultano insufficienti, si rivolge al Cantone o ai Cantoni responsabili.

All'occorrenza, l'autorità di alta vigilanza può eseguire degli audit presso le autorità di vigilanza. Questi offrono la possibilità di risolvere questioni in sospeso tra l'autorità di vigilanza e l'alta vigilanza, di discutere di questioni pratiche e di trovare

¹¹ Messaggio del 1° marzo 2000 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) (1^a revisione LPP), FF **2000** 2341.

¹² FF **2004** 6029

¹³ FF **2005** 3821

congiuntamente soluzioni. Gli audit non devono, tuttavia, sostituire il dialogo permanente tra l'autorità di alta vigilanza e le varie autorità di vigilanza.

Oltre alla garanzia della qualità, l'autorità di alta vigilanza assicura la certezza del diritto, principio chiave della previdenza professionale. La certezza del diritto presuppone una prassi di vigilanza uniforme, vale a dire l'applicazione uniforme delle leggi federali su tutto il territorio svizzero. A tal fine, l'autorità di alta vigilanza ha la competenza di emanare istruzioni di carattere generale o rivolte a singole autorità di vigilanza e, se necessario, di adottare misure per ovviare alle carenze riscontrate. L'attuale competenza dell'UFAS di emanare direttive in base all'OPP 1 è trasferita all'autorità di alta vigilanza.

Quest'ultima ha anche la facoltà di interporre ricorsi al Tribunale federale contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale¹⁴. Il Tribunale federale la invita inoltre ad esprimere un parere su decisioni del Tribunale amministrativo federale impugnate dinanzi al Tribunale federale. In caso di controversie secondo l'articolo 73 LPP (azione), l'UFAS rimane competente per interporre ricorso e per sottoporre pareri al Tribunale federale.

L'autorità di alta vigilanza esercita la vigilanza diretta sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore in deroga al principio secondo cui la vigilanza è esercitata dall'autorità del Cantone in cui l'istituto ha il proprio domicilio. Il fondo di garanzia non è di per sé un istituto di previdenza e funge, tra le altre cose, da ufficio centrale del 2° pilastro e da organo di collegamento con i Paesi dell'UE e dell'AELS. L'istituto collettore, invece, sarebbe un istituto di previdenza in senso stretto, ma si occupa anche dell'affiliazione dei datori di lavoro inadempienti e della riscossione dei loro contributi versati in ritardo. L'attribuzione della vigilanza sull'istituto collettore a un'autorità di vigilanza regionale avrebbe per conseguenza problematiche commistioni di competenze a livello istituzionale. La Commissione peritale Riforma strutturale ha pertanto scartato questa soluzione. Il contemporaneo esercizio della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza non è invece apparso così problematico e l'assoggettamento all'autorità di alta vigilanza è sembrata quindi una soluzione opportuna sia per il fondo di garanzia che per l'istituto collettore. Era invece già stata respinta la proposta di assoggettare soltanto il fondo di garanzia all'autorità di alta vigilanza, attribuendo la vigilanza sull'istituto collettore all'autorità federale di vigilanza sulle fondazioni.

Per poter svolgere i propri compiti, l'autorità di alta vigilanza deve essere indipendente dal Consiglio federale sia dal punto di vista tecnico che da quello materiale. Indipendenza tecnica significa non essere sottoposto a istruzioni del Consiglio federale. Naturalmente il Consiglio federale, quale organo gerarchicamente superiore, esercita la vigilanza sull'autorità di alta vigilanza, che è tenuta a rendergli conto del suo operato. È inoltre necessaria un'indipendenza finanziaria, in modo da assicurare all'autorità di alta vigilanza le risorse necessarie, a prescindere dalla situazione finanziaria della Confederazione. L'autorità di alta vigilanza dovrà quindi essere finanziata mediante emolumenti, che saranno riscossi presso le autorità di vigilanza cantonali, le quali li ripercuoteranno sugli istituti di previdenza. Per questa ragione, è importante che la struttura dell'autorità di alta vigilanza sia il più semplice possibile.

¹⁴ Art. 86 e 89 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), RS 173.110, entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

Tenendo conto dei compiti da svolgere e della condizione d'indipendenza, la Commissione peritale Riforma strutturale ha valutato tre varianti di strutturazione istituzionale dell'autorità di alta vigilanza e si è espressa a favore di un modello di alta vigilanza esercitata da una commissione dotata di una propria segreteria. Questa soluzione è stata appoggiata anche dal nostro Collegio. Una commissione è un'unità amministrativa esterna all'amministrazione centrale della Confederazione, dotata di una struttura adeguata alle dimensioni dell'autorità di alta vigilanza. Il fatto di potersi avvalere di una segreteria le permetterà di svolgere tutti i compiti assegnatele. Commissioni di questo tipo sono per esempio la Commissione federale delle banche, la Commissione federale delle case da gioco e la Commissione federale delle comunicazioni, che tuttavia, contrariamente alla commissione di alta vigilanza che si vuole istituire, esercitano la vigilanza diretta nei rispettivi settori.

La particolarità di queste commissioni è che non sono sottoposte alle istruzioni del Consiglio federale, ma sono tenute a presentargli regolarmente un rapporto sulla loro attività. Le commissioni sono nominate dal Consiglio federale e devono sottoporgli il loro regolamento per approvazione. Le disposizioni legali precisano che, per poter diventare membro di una commissione, bisogna disporre di conoscenze tecniche. Inoltre, i membri della commissione non possono appartenere all'organo di un'azienda sottoposta alla vigilanza della commissione in questione.

La Commissione di alta vigilanza conterà da sette a nove membri, due dei quali saranno designati dalle parti sociali. I membri eserciteranno la loro carica a titolo accessorio e, come in altre commissioni, dovranno essere esperti indipendenti, scelti sulla base delle loro competenze professionali e non dell'appartenenza a un'organizzazione. Non dovranno neppure appartenere a organi di associazioni professionali o di un'autorità di vigilanza cantonale, né essere membri della Commissione LPP. Viceversa, il fatto che una persona sia membro di un consiglio di fondazione o eserciti l'attività di perito o revisore non dovrebbe escluderla automaticamente dalla nomina a membro della Commissione di alta vigilanza.

Per i compiti operativi la commissione necessita di una segreteria. Un regolamento interno disciplina la ripartizione dei compiti tra commissione e segreteria. Sono di competenza della Commissione di alta vigilanza le questioni relative alla strategia e ai principi, l'emanazione di istruzioni e norme, l'abilitazione (o revoca di abilitazione) di imprese o persone che intendono operare come revisori o periti in materia di previdenza professionale, mentre la preparazione e l'esecuzione delle decisioni della commissione sono di competenza della segreteria. L'indipendenza finanziaria della commissione è garantita dal finanziamento mediante emolumenti. Tuttavia, per coordinare le attività della commissione con quelle di altri settori delle assicurazioni sociali ed evitare conflitti di competenza tra la legislazione e l'alta vigilanza, il nostro Collegio ritiene opportuno che la segreteria della commissione sia amministrativamente aggregata all'UFAS. La segreteria deve disporre di tutte le conoscenze giuridiche e tecniche necessarie.

I costi per il personale della Commissione di alta vigilanza (segreteria compresa) verrebbero rimborsati alla Confederazione tramite gli emolumenti di vigilanza. La commissione firmerà le decisioni a proprio nome, di modo che l'UFAS non sarà messo in relazione con l'alta vigilanza.

1.3 Variante esaminata: vigilanza unica sugli istituti collettivi e comuni e sulle fondazioni d'investimento

1.3.1 Istituti collettivi e comuni

In futuro la competenza per la vigilanza sugli istituti di previdenza si fonderà sul principio del domicilio dell'istituto, già applicato agli istituti soggetti alle autorità di vigilanza cantonali. Finora gli istituti operanti a livello nazionale o internazionale erano soggetti alla vigilanza della Confederazione indipendentemente dal loro domicilio; d'ora in poi saranno ripartiti tra i Cantoni o le regioni in base al principio del domicilio.

Considerata la particolare struttura degli istituti collettivi e comuni, il nostro Collegio aveva proposto nel suo rapporto di optare per l'assoggettamento a un'unica regione di vigilanza, invece che a varie autorità di vigilanza secondo il principio del domicilio. Non avevamo tuttavia specificato se questa unica regione di vigilanza sarebbe stata aggregata a un'autorità cantonale o regionale, alla Commissione di alta vigilanza o a un'autorità federale separata. Dalla consultazione è tuttavia emersa una certa ostilità a derogare al principio del domicilio per certi istituti di previdenza. Questa proposta avrebbe infatti creato un'ulteriore categoria di istituti e conseguenti problemi di delimitazione.

1.3.2 Fondazioni d'investimento

Le fondazioni d'investimento sono organizzazioni annesse della previdenza professionale che servono all'investimento collettivo di capitali. Secondo la Commissione Riforma strutturale, offrendo comparti d'investimento conformi all'OPP 2, le fondazioni di investimento sono molto utili per la previdenza professionale e vanno dunque mantenute. Visto che mancano argomenti federalistici a favore di una vigilanza regionale, che quasi tutti gli ambienti del settore sono favorevoli al mantenimento della vigilanza centralizzata sulle fondazioni d'investimento e che vi sono differenze sostanziali e problemi di praticabilità, la Commissione non ha ritenuto opportuno assoggettare le fondazioni d'investimento alle autorità di vigilanza regionali secondo il principio del domicilio o affidare la vigilanza ad un'unica autorità regionale mediante contratto di prestazione. La Commissione Riforma strutturale ha pertanto raccomandato di disciplinare la vigilanza sulle fondazioni di investimento e la vigilanza sugli investimenti collettivi di capitale nella legge federale sugli investimenti collettivi di capitale (LlCol)¹⁵ e di assoggettare le fondazioni di investimento alla FINMA.

Le fondazioni d'investimento non rientravano nel campo d'applicazione della legge federale sui fondi d'investimento (LFI). Contrariamente a quanto previsto nell'avamprogetto della legge sugli investimenti collettivi di capitale, sono inoltre state espressamente escluse dal campo di applicazione di tale legge in base alla richiesta del DFE del 25 novembre 2004, formulata nel rapporto sui risultati della consultazione, alla decisione del nostro Collegio del 3 dicembre 2004 e al nostro messaggio del 23 settembre 2005¹⁶. Le procedure di consultazione avevano in effetti evidenziato problemi giuridici fondamentali, che avrebbero considerevolmente ritardato

¹⁵ RS 951.31

¹⁶ FF 2005 5701

l'entrata in vigore della LICol. Inoltre, con decisione del 25 agosto 2004, il nostro Collegio aveva istituito la Commissione peritale Riforma strutturale, che doveva pronunciarsi sulla vigilanza delle fondazioni d'investimento e i cui lavori non andavano pregiudicati. La nostra decisione di escludere le fondazioni d'investimento dal campo d'applicazione della legge non è stata rimessa in discussione né dal Consiglio nazionale quando ha esaminato il disegno di legge (sessione primaverile 2006), né dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati con le proposte avanzate il 28 aprile 2006.

Poiché, quando è iniziata la procedura di consultazione, la questione restava aperta, nel nostro rapporto abbiamo presentato due varianti nel quadro della LPP: una prevedeva l'assoggettamento delle fondazioni d'investimento alla Commissione di alta vigilanza e l'altra l'assoggettamento a un'unica autorità di vigilanza. I partecipanti alla consultazione hanno respinto entrambe le varianti. Intendiamo pertanto assoggettare nuovamente le fondazioni d'investimento alla vigilanza della FINMA e, a tal fine, con decisione del 28 febbraio 2007, abbiamo incaricato il DFF di esaminare, in collaborazione con il DFGP e il DFI, le modalità di attuazione di tale assoggettamento alla LICol, e, all'occorrenza, di presentarci un pertinente messaggio entro la metà del 2008.

1.4 Amministrazione dei fondi di previdenza

Memori dei casi Swissfirst e First Swiss, alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di migliorare le disposizioni in materia di *governance* nel quadro della riforma strutturale in corso. Allo stesso modo, nelle risposte a diversi interventi parlamentari, il nostro Collegio si è espresso a favore dell'esame e dell'inclusione di misure supplementari di *governance* nella riforma in corso, per rafforzare le disposizioni adottate con la 1ª revisione della LPP (06.3424 Ip. urgente Frick: Trasparenza e sicurezza in materia di gestione degli averi del secondo pilastro; 06.3430 Ip. urgente Gentil e 06.3427 Ip. Gruppo socialista: Swissfirst-Bellevue Bank-Connection. A danno degli assicurati LPP; 06.3441 Ip. Gruppo liberale-radical e 06.3449 Ip. Forster-Vannini: Vigilanza sulle casse pensioni). Si è inoltre visto che l'interesse per la previdenza e la necessità di maggiore controllo è sempre più importante per gli assicurati.

A tale riguardo sono ancora in sospenso tre mozioni del consigliere nazionale Rudolf Rechsteiner (06.3456, 06.3457 e 06.3458). In accordo con l'autore, prima di rispondere è stato deciso di attendere l'adozione del messaggio sulla riforma strutturale.

1.5 Rapporto con il diritto europeo

Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, la Svizzera ha ricevuto il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Il regolamento concerne soltanto la previdenza per la vecchiaia legale, non quella sovraobbligatoria, e disciplina peraltro unicamente il coordinamento dei diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale, mentre la loro concezione e attuazione restano prerogativa dei singoli Stati.

La vigilanza sugli istituti di previdenza è stata disciplinata separatamente nella direttiva 2003/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali. Questa direttiva non rientra nell'*acquis communautaire* recepito dalla Svizzera ed è applicabile soltanto alla previdenza sovraobbligatoria e non a quella obbligatoria.

La riforma strutturale proposta non viola il diritto dell'Unione europea né alcuna disposizione del Consiglio d'Europa.

1.6 Interventi parlamentari

Il nostro Collegio propone di togliere di ruolo otto interventi parlamentari. La mozione Widrig «Casse pensioni. Controllo degli attivi» (98.3076), accolta dal Consiglio nazionale sotto forma di postulato il 21 marzo 2000, chiedeva di istituzionalizzare gli esperti in investimenti nel settore della previdenza professionale. Il presente messaggio tiene conto della richiesta della mozione attribuendo i vari aspetti delle attività d'investimento ai singoli interessati e prevedendo la collaborazione di esperti in investimenti. Parimenti, con il presente messaggio si può considerare realizzato il postulato Hess Walter «Alta vigilanza della Confederazione sulla previdenza professionale» (02.3405), che chiedeva una verifica della doppia vigilanza e il miglioramento dell'alta vigilanza. Una maggiore trasparenza e il controllo sugli istituti collettivi, chiesti nel postulato del Gruppo dell'Unione democratica di centro «Secondo pilastro. Instaurare un controllo e creare trasparenza» (02.3429), sono stati in gran parte concretizzati con la 1^a revisione della LPP e con la legge sulla sorveglianza degli assicuratori (autonomia degli istituti collettivi e rappresentanza paritetica nell'organo supremo). Il messaggio analizza inoltre in dettaglio la questione di un'autorità di vigilanza adeguata per gli istituti collettivi. Il postulato «Vigilanza integrale sugli istituti di previdenza professionale» (02.3453), accolto il 28 novembre 2002, chiedeva l'istituzione di un'autorità di vigilanza adeguata per tutti gli istituti di previdenza professionale che avesse anche competenze in materia di politica finanziaria e d'investimento. Nel messaggio del 1° febbraio 2006¹⁷ sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, il nostro Collegio ha deciso che la previdenza professionale non sarà integrata nella FINMA. Resta tuttavia da esaminare un eventuale assoggettamento alla FINMA delle fondazioni d'investimento. Il punto 2 dell'intervento del Gruppo radicale-democratico «Sicurezza e fiducia nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia» (02.3401) è stato adottato come mozione. Vi si domanda di migliorare la vigilanza nel 2° pilastro e d'instaurare una struttura di vigilanza indipendente ed esterna all'Amministrazione. Questa richiesta è stata presa in considerazione nel presente messaggio. La mozione del Gruppo socialista «Vigilanza sulle assicurazioni» (02.3418), in cui si chiede di migliorare la vigilanza sulle casse pensioni e sulle assicurazioni collettive sulla vita, è stata realizzata in parte con la revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) e in parte con il presente disegno di revisione della LPP. La 1^a revisione della LPP (vigilanza del pilastro 3a), la revisione della LSA (distinzione tra vigilanza assicurativa e vigilanza in materia previdenziale) e la presente ottimizzazione del 2° pilastro hanno permesso di risolvere anche la questione di una vigilanza federale unitaria in ambito previdenziale posta dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati nel postulato

¹⁷ FF 2006 2625

«Previdenza professionale. Vigilanza unitaria della Confederazione su tutti gli istituti» (03.3430). Il postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale «Legge sui mercati finanziari. Sviluppi futuri» (06.3660) che chiedeva di esaminare l'assoggettamento di altri intermediari finanziari, come le casse pensioni, alla legge sui mercati finanziari era già stato in gran parte realizzato grazie alla nostra decisione di non applicare la legge sui mercati finanziari ai gerenti patrimoniali. Il presente disegno rende obsoleta la questione dell'assoggettamento alla FINMA degli istituti di previdenza.

1.7 Modifiche redazionali di altri articoli

Il presente disegno di revisione prevede anche alcuni adeguamenti redazionali che non concernono la riforma strutturale, ma che sono resi necessari dalla 1^a revisione della LPP:

- l'articolo 33 LPP è abrogato;
- i rimandi nell'articolo 26 capoverso 3 LPP, nell'articolo 47 capoverso 2 LPP, nell'articolo 9 capoverso 2 LFLP e nell'articolo 19 LFLP vanno aggiornati.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Modifica della LPP

Art. 26 cpv. 3

Il rimando all'articolo 2 capoverso 1^{bis} LPP va corretto perché, con l'entrata in vigore della 1^a revisione della LPP, le disposizioni sui beneficiari di indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione sono state spostate all'articolo 2 capoverso 3 LPP.

Art. 33 Prestazioni minime nel periodo transitorio

L'articolo 33 LPP può essere abrogato. Poiché con il secondo pacchetto della 1^a revisione LPP è stato deciso che non vi sarà più una definizione delle prestazioni minime, l'articolo 33, che vi fa riferimento, perde di significato.

Art. 47 cpv. 2

Il rimando all'articolo 2 capoverso 1^{bis} LPP va corretto perché, con l'entrata in vigore della 1^a revisione della LPP, le disposizioni sui beneficiari di indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione sono state spostate nell'articolo 2 capoverso 3 LPP.

Art. 49 cpv. 2 n. 7, 9, 10, 14 e 15

Questo articolo è adeguato alle modifiche di legge apportate. I numeri 7 (amministrazione paritetica e compiti dell'organo supremo dell'istituto di previdenza) e 9 (abilitazione e compiti degli organi di controllo) sono espressi in modo più esteso, il

numero 10 (conflitti d'interesse) è completato dalle disposizioni sull'integrità e la lealtà dei responsabili e da quelle sui negozi giuridici con persone prossime; il numero 14 è adeguato ai corrispondenti nuovi articoli e il numero 15 può essere abrogato, dal momento che è abrogato anche l'articolo 63a LPP.

Art. 51 cpv. 6 e 7

La formazione dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori è importante per garantire la qualità della previdenza professionale. La responsabilità di tale formazione sarà pertanto affidata all'organo supremo e disciplinata nel nuovo articolo 51a, ragion per cui i capoversi 6 e 7 possono essere abrogati.

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

L'attuale LPP non elenca esplicitamente i compiti dell'organo supremo dell'istituto di previdenza. Le disposizioni relative agli obblighi legali riguardano sempre l'istituto di previdenza nel suo complesso. È tuttavia di fondamentale importanza che il margine di manovra decisionale e quindi anche le responsabilità dei singoli organi siano definiti chiaramente. I compiti e le responsabilità dell'organo supremo saranno dunque riassunti in un nuovo articolo.

Il capoverso 1 elenca i compiti dell'organo supremo sotto forma di principi. L'organo supremo definisce gli obiettivi strategici e i principi dell'istituto di previdenza, tra cui in primo luogo il sistema di finanziamento, gli obiettivi in materia di prestazione, i piani previdenziali. Sulla base della capacità di rischio dell'istituto, stabilisce gli obiettivi e i principi degli investimenti. Decide inoltre l'organizzazione dell'istituto e i mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi. Infine, è responsabile per l'adempimento dei compiti che la legge attribuisce all'istituto di previdenza.

L'organo supremo può delegare determinate incombenze. Vi sono però alcuni compiti fondamentali, riportati nel capoverso 2, che è tenuto a svolgere esso stesso, ossia: decidere il sistema di finanziamento (impostazione del medesimo e determinazione dei contributi), definire gli obiettivi in materia di prestazioni (primato dei contributi o primato delle prestazioni) e i piani previdenziali (reddito assicurato, accrediti di vecchiaia, tipi di prestazioni), stabilire i principi per la ripartizione dei fondi liberi (rapporto tra l'indicizzazione delle rendite e il miglioramento delle aspettative degli assicurati attivi, condizioni per una riduzione dei contributi), emanare e modificare regolamenti, approvare il conto annuale, scegliere le basi tecniche determinanti (basi attuariali [es. tabelle attuariali CFA, VZ Zurigo; LPP 200x] e tasso d'interesse tecnico), definire l'organizzazione dell'istituto di previdenza (anche per evitare conflitti d'interesse), organizzare la contabilità (in particolare *reporting* e *controlling*), informare gli assicurati (attivi e beneficiari di rendite), garantire la formazione e il perfezionamento dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, nominare e revocare le persone incaricate della gestione (anche nomina e revoca di amministratori esterni e osservanza delle disposizioni in materia di integrità e lealtà), decidere se coprire i rischi dell'istituto di previdenza mediante misure di sicurezza supplementari (copertura integrale, assicurazione contro i rischi, assicurazione *stop-loss* ecc.) e, se del caso, scegliere un riassicuratore, stabilire gli obiettivi e i principi dell'amministrazione patrimoniale (obiettivi di rendimento, esercizio di diritti di voto ecc.), sorvegliare il processo d'investimento (nomina e revoca degli amministratori patrimoniali, garanzia della loro lealtà tramite misure adeguate) e verificare periodicamente il rapporto tra gli investimenti patrimoniali e gli impegni

dell'istituto di previdenza. L'adempimento di questi compiti spetta sia per all'organo paritetico di una cassa pensioni aziendale sia agli organi supremi di istituti collettivi o comuni. L'unica riserva riguarda gli istituti di previdenza di diritto pubblico, qualora le disposizioni in questione siano disciplinate nelle prescrizioni legali emanate dai poteri pubblici cui sono soggetti. Queste disposizioni si applicano inoltre per analogia agli istituti di previdenza che hanno la forma giuridica della cooperativa.

Il capoverso 3 disciplina i compiti che l'organo supremo può delegare e a chi, in seno a questo organo, possono essere delegati. Per lo svolgimento dei compiti dell'organo supremo non è sempre necessaria la partecipazione di tutti i membri. L'organo supremo può affidare la preparazione o l'esecuzione delle decisioni a uno o più dei membri, ma resta responsabile per l'atto della decisione e per le relative conseguenze. Le persone a cui sono stati delegati determinati compiti devono informare regolarmente gli altri membri dell'organo supremo e, allo stesso tempo, l'organo supremo è tenuto a chiedere che sia adempiuto l'obbligo di informazione.

Soprattutto in caso di delega dei compiti a terzi, va ricordato l'obbligo generale di diligenza dell'organo supremo, conformemente all'articolo 55 CO (*cura in eligendo, instruendo et custodiendo*): per selezionare le persone o gli enti cui affidare deleghe, l'organo supremo ne verifica la formazione, l'esperienza, la reputazione, la garanzia di un'attività irreprensibile, la coscienziosità e l'affidabilità. Deve inoltre assicurarsi che non emergano conflitti d'interesse. L'organo supremo è tenuto a istruire e sorvegliare le persone cui sono delegati dei compiti o che sono impiegate (sia interne che esterne). Vanno inoltre precisate la portata e l'intensità di tale vigilanza, che avranno ad esempio maggior peso nel caso di gestori di patrimoni non soggetti né alla vigilanza di banche né a quella di assicurazioni. Nei grandi istituti di previdenza, questo compito può essere affidato a un organo di controllo interno e indipendente (ufficio di *compliance*). L'organo supremo infine deve vegliare alla buona organizzazione dell'istituto di previdenza.

Il capoverso 4 corrisponde nella sostanza all'attuale articolo 51 capoverso 7 LPP, secondo cui l'organo supremo stabilisce un'indennità adeguata da versare ai propri membri per la partecipazione a sedute e corsi di formazione.

Art. 51b (nuovo)

Integrità e lealtà dei responsabili

Finora, l'articolo 48h OPP2 definiva determinati requisiti tecnici soltanto per i gestori di patrimoni. È vero che l'attuale articolo 51 capoverso 6 LPP (nuovo art. 51a cpv. 3 lett. i LPP) prevede l'obbligo di formazione e perfezionamento dei membri dell'organo supremo, ma manca una disposizione generale sui requisiti qualitativi che devono possedere le persone incaricate di gestire o amministrare l'istituto di previdenza o sue parti. Anche in futuro non saranno tuttavia definite le conoscenze o esperienze formative necessarie per ricoprire cariche dirigenziali, in particolare in seno all'organo supremo; in un sistema a composizione paritetica, infatti, sarebbe difficile imporre simili criteri qualitativi come condizione per la candidatura.

Il capoverso 1 si limita pertanto a precisare che chi assume funzioni di gestione o amministra il patrimonio dell'istituto deve godere di una buona reputazione e garantire un'attività irreprensibile. Formulazioni analoghe si ritrovano in altre leggi sulla

vigilanza finanziaria (es. art. 3 cpv. 2 lett. c LBCR¹⁸, art. 14 cpv. 1 lett. a LICOI¹⁹, art. 12 cpv. 1 lett. a LCG²⁰, art. 40 LCC²¹ in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 1 OLCC²²). È quindi già assodata una certa prassi in materia.

Questa disposizione consente alle autorità di vigilanza di identificare chi non possiede determinati requisiti. La buona reputazione e l'attività irreprensibile si riferiscono pertanto all'esercizio delle proprie funzioni e, per comprometterle, la persona deve macchiarsi di un reato relativamente grave, come un reato contro il patrimonio in ambito professionale. Semplici contravvenzioni (ad es. delle prescrizioni della circolazione stradale), invece, non compromettono a priori la buona reputazione di un gerente o di un amministratore.

Il capoverso 2 disciplina quanto, di per sé, dovrebbe essere scontato, e cioè che per un organo o un impiegato di un istituto di previdenza, gli interessi dell'istituto hanno sempre la precedenza. Anche mandatari esterni, come gerenti o amministratori di patrimoni, devono adottare le misure organizzative necessarie per evitare conflitti d'interesse fra di loro o altri clienti e l'istituto di previdenza e quindi eventuali pregiudizi a danno dell'istituto di previdenza (principio della parità di trattamento). L'organo supremo ha l'obbligo di vegliare all'osservanza di questi principi.

Art. 51c (nuovo)

Negozi giuridici con persone prossime

Conformemente al capoverso 1 vanno evitati negozi giuridici conclusi a condizioni di mercato sfavorevoli e quindi a potenziale danno dell'istituto di previdenza. Introdurre un divieto generale di concludere negozi giuridici delicati con persone prossime non sarebbe tuttavia realizzabile, perché non vi sono abbastanza fattispecie precise. Spesso, in due situazioni praticamente identiche, è consigliabile concludere il negozio in un caso, ma non nell'altro. Questa distinzione è particolarmente frequente nei negozi giuridici con il datore di lavoro: quando un istituto di previdenza stipula un contratto di gestione patrimoniale con il datore di lavoro o il responsabile finanziario del datore di lavoro, possono scaturirne utili sinergie e scambi di conoscenze. D'altro canto, c'è il pericolo che i costi per la gestione patrimoniale imposti dal datore di lavoro siano troppo elevati. Problemi simili si presentano nelle vendite immobiliari: se un datore di lavoro non riesce a vendere un immobile o ha urgente bisogno di liquidità, l'istituto di previdenza può intervenire acquistando l'immobile. Se il prezzo dell'immobile è in linea con i prezzi di mercato, non vi sono motivi di discussione; ma, in caso contrario, l'istituto di previdenza corre un certo rischio. In altre parole, l'interesse del datore di lavoro è stato ritenuto più importante. Anche in questo caso, tuttavia, l'acquisto non dovrebbe essere impedito o invalidato a priori: se, infatti, l'acquisto dell'immobile può salvare l'azienda e gli assicurati possono, in ultima analisi, trarne beneficio, sarebbe difficile giustificare la nullità dell'operazione.

La fattispecie che consente di classificare il negozio giuridico come delicato deve essere formulata in termini relativamente chiari ed è necessario prevedere un esame del caso specifico, che viene svolto dall'ufficio di revisione. Diversamente da quanto proposto in un primo tempo, i negozi giuridici con persone prossime non saranno

¹⁸ RS 952.0

¹⁹ RS 951.31

²⁰ RS 935.22

²¹ RS 221.214.1

²² RS 221.214.11

vagliati a priori perché un esame preliminare sarebbe gravoso e dispendioso, e comprometterebbe la certezza del diritto.

Per queste ragioni, conformemente al capoverso 2, i negozi giuridici che l'istituto di previdenza conclude con membri dell'organo supremo, con datori di lavoro affiliati, con persone fisiche o giuridiche incaricate della gestione dell'istituto o dell'amministrazione del suo patrimonio e con persone fisiche o giuridiche prossime a quelle succitate devono essere dichiarati all'ufficio di revisione in occasione della verifica del rapporto annuale. L'ufficio di revisione dovrà esaminare, caso per caso, se nei negozi giuridici dichiarati gli interessi dell'istituto di previdenza sono adeguatamente garantiti. Sono considerate persone prossime i coniugi, i parenti e società controllate economicamente.

Se l'ufficio di revisione constata che un negozio giuridico con persone prossime è illecito o concluso a condizioni non conformi al mercato, lo notifica all'autorità di vigilanza competente che, nel quadro degli strumenti di vigilanza a sua disposizione, adotterà i provvedimenti del caso (cpv. 3).

Art. 52 cpv. 1 e 4 (nuovo)

Questa disposizione disciplina la responsabilità dell'ufficio di revisione e corrisponde all'attuale articolo 53 capoverso 1^{bis} LPP. Per ragioni sistematiche, la disposizione concernente la responsabilità dell'ufficio di revisione deve figurare insieme alle altre disposizioni sulla responsabilità, vale a dire nell'articolo 52.

Art. 52a (nuovo) Verifica

Le disposizioni, che corrispondono nella sostanza al vigente articolo 53 capoversi 1 e 2 LPP, impongono all'istituto di previdenza la verifica da parte di un ufficio di revisione e di un perito in materia di previdenza professionale.

Capoverso 2: l'organo di gestione dell'istituto di previdenza e non l'ufficio di revisione sarà responsabile di informare l'autorità di vigilanza e il perito in materia di previdenza professionale sul risultato della verifica. In aggiunta al rapporto di revisione inoltrate, l'autorità di vigilanza potrà continuare a esigere gli originali dei rapporti complementari, destinati in primo luogo alla gestione operativa, se in un caso specifico ciò apparisse necessario per l'esercizio della vigilanza sull'istituto di previdenza ed eventualmente anche sull'ufficio di revisione. Per ragioni pratiche, è mantenuto il principio secondo cui gli assicurati non ricevono automaticamente il rapporto di revisione, ma possono richiederlo in qualsiasi momento.

Art. 52b (nuovo) Abilitazione di uffici di revisione per la previdenza professionale

La nuova legge sulla sorveglianza dei revisori (LSR)²³ disciplina l'abilitazione delle imprese di revisione e dei revisori all'attività di revisione in ambiti soggetti a normative giuridiche al fine di migliorare e uniformare la qualità delle prestazioni. Le disposizioni della LSR si applicano a tutte le forme di persone giuridiche soggette a verifica, comprese le fondazioni di diritto privato e le cooperative. Agli istituti di previdenza sono applicabili unicamente laddove la LPP rimanda alla LSR.

Conformemente al capoverso 1, per l'esercizio dell'attività di revisione nella previdenza professionale è necessaria l'abilitazione di perito revisore secondo la LSR. Dato che le possibilità per ottenere l'abilitazione attualmente ancora figuranti nell'articolo 33 lettere a, c e d OPP 2 dovrebbero essere in larga misura soppresse, i criteri per l'abilitazione secondo la LSR corrispondono all'attuale articolo 33 lettera c OPP 2, ragione per cui non sono necessarie condizioni di abilitazione supplementari. Un registro a parte risulta inoltre superfluo, poiché l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori terrà un registro centrale.

Nel capoverso 2 il Consiglio federale si riserva il diritto di stabilire, a livello di ordinanza, condizioni complementari per l'esame di istituzioni particolari, come gli istituti collettivi o comuni, le fondazioni di libero passaggio o le istituzioni del pilastro 3a.

Art. 52c (nuovo) Compiti dell'ufficio di revisione

Nel capoverso 1 sono precisati e completati i compiti dell'ufficio di revisione, finora disciplinati a livello di legge e di ordinanza:

- le lettere a e b corrispondono agli attuali articoli 53 capoverso 1 LPP e 35 capoverso 1 lettere a e b OPP 2. La verifica della conformità con la LPP dei conti di vecchiaia (conto testimone) è ora prescritta per legge;
- secondo la lettera c, l'ufficio di revisione ha il compito di verificare che l'attività d'investimento attuata dall'organo supremo sia stata preceduta dalle dovute analisi (equilibrio tra patrimonio e impegni dell'istituto di previdenza conformemente alle dimensioni e al tipo d'istituto) e sia conforme alle prescrizioni legali e regolamentari in materia di investimenti;
- la lettera d riprende l'obbligo relativo alla lealtà nella gestione del patrimonio previsto dall'attuale articolo 35 capoverso 1 lettera c OPP 2. In base alle nuove disposizioni in materia di lealtà (art. 48f–48h OPP 2), l'ufficio di revisione deve anche verificare che l'organo supremo svolga i controlli necessari per assicurare l'osservanza di tali disposizioni;
- la lettera e rimanda all'obbligo di impiegare conformemente alle disposizioni legali e regolamentari le eccedenze risultanti dalle imputazioni agli accantonamenti e alle riserve a titolo di fondi liberi o di partecipazioni alle eccedenze. Attualmente la legge disciplina solo l'impiego delle partecipazioni alle eccedenze risultanti dai contratti d'assicurazione (art. 68a LPP);
- la lettera f riprende gli obblighi stabiliti nell'articolo 65d LPP, secondo i quali l'organo supremo è tenuto a prendere le misure necessarie in caso di copertura insufficiente. In particolare, l'ufficio di revisione deve verificare se esiste un regolamento che tenga conto della situazione specifica dell'istituto di previdenza, segnatamente per quanto riguarda la strutturazione degli investimenti e degli impegni, nonché della prevista evoluzione dell'effettivo degli assicurati e dei beneficiari di rendite (art. 65d cpv. 2 LPP) e se esso permette di riassorbire l'importo scoperto entro un termine ragionevole. Questo si applica in particolare nei casi di cui all'articolo 65d capoverso 3 LPP, vale a dire quando è riscosso un contributo di risanamento dai datori di lavoro e dai lavoratori o dai beneficiari di rendite;

- la lettera g esige la verifica dell’adempimento di tutti gli obblighi di notifica. La LPP prevede in diverse circostanze obblighi di notifica di vari operatori alle autorità di vigilanza: il perito in materia di previdenza professionale è tenuto a informare l’autorità di vigilanza se la situazione dell’istituto di previdenza richiede un rapido intervento, se il suo mandato scade o se l’organo supremo fissa un tasso d’interesse tecnico differente da quello da lui proposto. Anche il conto annuale, incluso il rapporto di revisione, i regolamenti e altri documenti devono essere inoltrati all’autorità di vigilanza. L’ufficio di revisione deve verificare se queste notifiche sono avvenute per tempo;
- la lettera h impone la verifica dei negozi giuridici di cui all’articolo 51c LPP.

Capoverso 2: nella prassi sono oggi utilizzati due strumenti d’informazione:

- l’attestazione: l’organo supremo viene informato in modo riassuntivo su ampiezza, metodo e risultati della verifica tramite un attestato standard. Se la verifica non dà luogo a osservazioni particolari, si dichiara che il conto annuale, la gestione, l’investimento del patrimonio e i conti di vecchiaia (nel caso degli istituti registrati) sono conformi alle prescrizioni legali, statutarie e regolamentari. Se sono soddisfatte queste condizioni, di regola è raccomandata l’approvazione del conto annuale. Presso molti istituti di previdenza gli assicurati ricevono l’attestato e il conto annuale completo; presso altri, invece, sono informati brevemente dall’organo di gestione e possono richiedere una copia dell’attestato e del conto annuale;
- i rapporti complementari: spesso l’attestato vero e proprio è completato da verbali di discussioni, dalla cosiddetta «management letter» e dal rapporto esplicativo. Questi documenti sono spesso rivolti a destinatari differenti, il che significa che non sempre tutti i membri dell’organo di gestione o dell’organo supremo ne sono a conoscenza. Neppure le autorità di vigilanza ricevono questi documenti, destinati in primo luogo alla gestione operativa, ma, se del caso, possono esigerli. Gli assicurati, invece, non possono consultarli. In seguito alla ridefinizione dei compiti di verifica, va adeguato anche il contenuto del rapporto annuale ordinario. Con la menzione del conto annuale si intende chiarire che il rapporto dell’ufficio di revisione e il conto annuale accompagnato dall’attestato costituiscono un’unica componente informativa.

Capoverso 3: per garantire che, secondo i casi, i rapporti siano sufficientemente dettagliati, la legge sancisce la possibilità di redigere rapporti complementari. Sarebbe però eccessivo rendere questi ultimi obbligatori a livello generale. In futuro si dovrà garantire che tutti i membri dell’organo supremo di un istituto di previdenza siano esaurientemente informati sul contenuto e i risultati della verifica dell’ufficio di revisione. Come fatto sinora, l’ufficio di revisione dovrà poter discutere i risultati, rispettando la gerarchia, con i rappresentanti della gestione operativa, ma tutte le sue relazioni scritte dovranno essere messe a disposizione dell’organo supremo.

Il capoverso 4 concerne il rapporto tra l’ufficio di revisione e le associazioni di categoria, da un lato, e le autorità di vigilanza e la Commissione di alta vigilanza, dall’altro. In particolare:

- sistema di notifica istituzionalizzato tra le associazioni di categoria del settore della revisione e le autorità di vigilanza: se nell’ambito della loro attività, le autorità di vigilanza constatano lacune nelle verifiche effettuate dagli uffici

ci di revisione, le comunicano tramite l'autorità di alta vigilanza alle associazioni di categoria in modo da migliorare il livello qualitativo generale;

- definizione di ambiti di verifica particolari: la Commissione di alta vigilanza potrà definire ambiti di verifica particolari, che dovranno essere esaminati dagli uffici di revisione durante un determinato periodo al fine di analizzare l'attuazione a livello generale di provvedimenti prioritari o anche di nuove disposizioni di legge od ordinanza (es. l'attuazione della parità nell'organo supremo dopo l'entrata in vigore della 1ª revisione della LPP).

Art. 52d (nuovo) Abilitazione dei periti in materia di previdenza
professionale

Conformemente al nuovo capoverso 1, anche i periti in materia di previdenza professionale dovranno d'ora in poi essere abilitati dalla Commissione di alta vigilanza prima di poter esercitare. Anche in questo caso potranno essere abilitate sia imprese che persone fisiche. Le imprese dovranno dimostrare che tutti i dipendenti che eserciteranno la funzione di perito in materia di previdenza professionale adempiono individualmente le condizioni di abilitazione.

Oltre alle condizioni tecniche, quali la formazione e l'esperienza professionale (nell'ambito specifico), nonché la conoscenza delle disposizioni giuridiche pertinenti, ai periti in materia di previdenza professionale sarà richiesto, sul piano personale, di godere di una buona reputazione ed essere affidabili (cpv. 2).

I criteri di abilitazione tecnici e personali sono definiti più dettagliatamente dalle associazioni di categoria; queste elaborano le regole deontologiche relative all'abilitazione (cpv. 3). Se la Commissione di alta vigilanza condivide tali regole, conferisce loro carattere vincolante. Le regole deontologiche possono essere elaborate da più associazioni di categoria. Se queste non riescono ad accordarsi su regole uniformi o se le regole di un'associazione di categoria non sono condivise dalla Commissione di alta vigilanza, quest'ultima stabilisce criteri propri.

I periti in materia di previdenza professionale ottengono un'abilitazione quinquennale. Durante questo periodo, la Commissione di alta vigilanza può revocare l'abilitazione se constata che le condizioni di abilitazione non sono più soddisfatte, ad esempio in seguito a una comunicazione in tal senso da parte di un'associazione di categoria o di un'autorità di vigilanza. L'abilitazione si estingue automaticamente allo scadere dei cinque anni. Su richiesta, la Commissione di alta vigilanza verifica se le condizioni sono ancora soddisfatte e, se del caso, rinnova l'abilitazione per altri cinque anni (cpv. 4).

Art. 52e (nuovo) Compiti del perito in materia di previdenza
professionale

Il capoverso 1 lettere a e b corrisponde per lo più al vigente articolo 53 capoverso 2. Nella lettera a è stato cancellato l'avverbio «sempre» poiché l'articolo 65c LPP autorizza una temporanea insufficienza di copertura, in deroga al principio generale dell'articolo 65 capoverso 1 LPP. Inoltre, un esame periodico non basta ad assicurare che l'istituto di previdenza possa garantire in qualsiasi momento l'adempimento dei propri impegni. Secondo il nuovo capoverso 2, il perito, che svolge una funzione consultiva, raccomanda all'organo supremo il tasso d'interesse tecnico e le altre basi tecniche.

Secondo il capoverso 3, se l'organo supremo non si attiene alle raccomandazioni del perito, di modo che la sicurezza dell'istituto di previdenza ne risulti potenzialmente minacciata, il perito deve informare l'autorità di vigilanza, che, a sua volta, deciderà come procedere.

Il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare il rapporto tra il perito in materia di previdenza professionale e la Commissione di alta vigilanza. Questa disposizione va messa in relazione con i nuovi articoli 62a capoverso 2 lettera b e 64a capoverso 1 lettera f. Il primo attribuisce all'autorità di vigilanza la competenza di impartire ai periti direttive riguardanti casi specifici, mentre il secondo conferisce alla Commissione di alta vigilanza il diritto di impartire ai periti istruzioni di carattere generale.

Art. 53 Controllo

L'articolo 53 può essere abrogato, poiché queste disposizioni sono sostituite da quelle dei nuovi articoli 52a–52e LPP.

Art. 53a Disposizioni d'esecuzione

Per impedire i conflitti d'interesse è introdotta una clausola generale a livello di legge (art. 51b), ragion per cui all'articolo 53a vengono apportate modifiche redazionali (stralcio della lettera b). I venticinque articoli 48f e 48g OPP 2 vanno completati nel modo indicato qui appresso.

Nella lettera c dell'articolo 48f capoverso 2 OPP 2 è integrato il divieto di effettuare investimenti in concomitanza con operazioni effettuate dall'istituto di previdenza («parallel running»). Nella prassi, infatti, la distinzione tra «parallel running» e «front running» (effettuare investimenti essendo a conoscenza di transazioni previste o decise dall'istituto di previdenza) non è sempre chiara, né sembrano esservi ragioni di forza maggiore che costringerebbero un gerente di patrimoni a rinunciare a compiere operazioni private mentre gestisce il patrimonio dell'istituto di previdenza. Chi gestisce patrimoni per conto degli istituti di previdenza dovrebbe essere in grado di tracciare un confine relativamente netto tra l'incarico che deve svolgere e i suoi interessi personali.

L'articolo 48f capoverso 3 OPP 2 stabilisce il principio secondo cui le persone o le istituzioni incaricate di gestire e amministrare l'istituto di previdenza o investire e gestire il patrimonio dell'istituto devono restituire all'istituto tutti i vantaggi pecuniari ricavati da terzi nell'esercizio della loro attività. Fanno eccezione regali di piccola entità e regali di circostanza. Questo principio, ripreso esplicitamente nel presente disegno, si ritrova nella normativa sul mandato (art. 400 cpv. 1 CO) e quella sul contratto di lavoro (art. 321b cpv. 1 CO), ed è stato recentemente riaffermato in una decisione del Tribunale federale (DTF 132 III 460). L'obbligo di restituzione deve essere vincolante e non può pertanto essere modificato da condizioni contrattuali divergenti.

L'articolo 48g OPP 2 (vantaggi finanziari personali: annuncio) è completato in modo tale che le persone e le istituzioni incaricate di gestire e amministrare l'istituto di previdenza o di investire e gestire il patrimonio dell'istituto devono presentare ogni anno all'organo paritetico una dichiarazione scritta in cui confermano l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 48f OPP 2. Sono esonerate da questo obbligo le persone e le istituzioni a cui si applica la legge sulle banche.

Con una verifica a campione, conforme alle dimensioni e alla struttura dell'istituto di previdenza, l'organo supremo controlla che le informazioni fornite nella dichiarazione siano corrette. Nel caso di grandi istituti di previdenza che possiedono meccanismi di controllo interni, l'organo supremo può delegare a questi il compito di verifica, oppure può affidare l'incarico a un ufficio esterno.

Chi è interessato dalla procedura di verifica è tenuto a fornire all'organo di controllo soltanto le informazioni sulla propria situazione patrimoniale necessarie a verificare la correttezza della dichiarazione.

Art. 61 Autorità di vigilanza

Rispetto al vigente articolo della LPP, nel capoverso 1 è stata introdotta soltanto una modifica redazionale. La disposizione continua ad applicarsi non soltanto agli istituti di previdenza registrati ai sensi della LPP, ma anche a tutti gli istituti attivi nel settore della previdenza professionale. La vigilanza è esercitata secondo il principio del domicilio, secondo cui la competenza spetta al Cantone sul cui territorio ha sede l'istituto di previdenza, sia esso di diritto privato o pubblico, o attivo a livello regionale, nazionale o internazionale.

Finora il capoverso 2 permetteva al Consiglio federale di stabilire a quali condizioni gli istituti di previdenza e gli istituti dediti alla previdenza professionale erano soggetti alla vigilanza della Confederazione. Nel disegno di legge è previsto che questi istituti non saranno più soggetti alla vigilanza di un'autorità della Confederazione, ma a quella di un'autorità cantonale o regionale. Il capoverso deve pertanto essere abrogato.

Il nuovo capoverso 2 conferisce ai Cantoni la possibilità di costituire delle regioni di vigilanza, in particolare nel caso di Cantoni che non dispongono, da soli, delle risorse sufficienti per adempiere le esigenze legali in materia di vigilanza.

Il capoverso 3 stabilisce il principio dell'indipendenza giuridica, finanziaria e amministrativa delle autorità di vigilanza cantonali e regionali, come richiesto dalla Commissione «Ottimizzazione». Dal momento che si chiede alla Commissione di alta vigilanza di diventare indipendente, appare logico porre questa condizione anche alle autorità di vigilanza cantonali. Anche in questo caso sussiste infatti il rischio che vengano strette intese o che si incorra in conflitti d'interesse. A titolo di esempio, le autorità cantonali esercitano la vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico, anch'essi appartenenti a un'autorità cantonale (di regola il dipartimento cantonale delle finanze). Attualmente, le persone incaricate della vigilanza fanno per principio parte del personale dell'amministrazione cantonale e sono pertanto vincolate dalle relative istruzioni, ragion per cui non dispongono dell'indipendenza necessaria (budget, personale limitato ecc.) allo svolgimento dei loro compiti. La disposizione è tuttavia formulata in modo tale che il legislatore cantonale ha un certo potere discrezionale quanto ai metodi per limitare questa indipendenza, in particolare nei seguenti settori: obbligo di rendere conto sull'esercizio della vigilanza, approvazione delle nomine delle persone responsabili, retribuzione del personale, procedura di determinazione degli emolumenti, forma giuridica dell'autorità decentrata. Dato che l'importanza della vigilanza sull'esecuzione della previdenza professionale aumenta costantemente e che le esigenze sono sempre maggiori, la nuova disposizione specifica i settori in cui va garantita l'indipendenza delle autorità di vigilanza. Una tale norma è necessaria non da ultimo per le caratteristiche intrinseche all'autorità di vigilanza, che non deve essere in nessun modo vincolata a istru-

zioni e il cui personale non deve dipendere dalla politica di bilancio del Cantone. Solo in questo modo è possibile garantire un controllo sul sistema e una vigilanza imparziali e non influenzati da interessi politici.

Le responsabilità delle autorità di vigilanza non sono disciplinate esplicitamente nella LPP. L'articolo 52 LPP si riferisce unicamente agli organi dell'istituto di previdenza. La responsabilità per eventuali danni causati dalle autorità di vigilanza cantonali è disciplinata nella normativa cantonale, dove, nella maggior parte dei casi, è di natura causale.

Art. 62 cpv. 1 frase introduttiva e lett. a nonché cpv. 2

Questo articolo attribuisce un nuovo compito alle autorità di vigilanza, le quali dovranno controllare che i periti in materia di previdenza professionale e gli uffici di revisione osservino le prescrizioni legali. L'autorità di vigilanza non si limita dunque più a prendere visione dei rapporti degli uffici di revisione e del perito conformemente alla lettera c. Se accerta manchevolezze, è infatti tenuta a prendere i dovuti provvedimenti, conformemente all'articolo 62 capoverso 1 lettera d LPP.

Prima di iscrivere un istituto di previdenza nel registro di commercio, l'ufficiale del registro chiede all'autorità di vigilanza competente di verificare che le disposizioni statutarie e regolamentari siano formalmente conformi alle prescrizioni legali. L'aggiunta nella lettera a non fa dunque altro che sancire la prassi già in uso. La facoltà di verifica dell'autorità di vigilanza è così stabilita per legge ed estesa agli statuti degli istituti di previdenza. Per statuti si intendono sia l'atto di fondazione che gli statuti della società cooperativa, di cui agli articoli 830 segg. CO.

Attualmente, l'obbligo di impiegare il patrimonio di previdenza conformemente al fine previsto è disciplinato unicamente nel diritto delle fondazioni (art. 84 cpv. 2 CC). Per gli istituti di previdenza gestiti sotto forma di fondazione (nella prassi il caso più frequente), gli articoli 61 e 62 LPP si applicano anche alla previdenza sovraobbligatoria in virtù dell'articolo 89^{bis} capoverso 6 numero 12 CC. Nell'ambito della previdenza più estesa, il nuovo articolo 49 capoverso 2 lettera 16 LPP, risultante dalla 1^a revisione della LPP, fa riferimento anche alle disposizioni della LPP concernenti la vigilanza. Anche se nella previdenza professionale la forma giuridica della società cooperativa è scelta raramente, bisogna tuttavia provvedere a che gli istituti di previdenza che, conformemente all'articolo 48 capoverso 2 LPP, sono organizzati secondo questa forma giuridica, impieghino il patrimonio di previdenza conformemente al fine previsto, tanto più che il diritto delle società cooperative non prevede disposizioni particolari in merito. La modifica di legge permette dunque all'autorità di vigilanza di controllare che i fondi siano impiegati conformemente al fine previsto, indipendentemente dalla forma giuridica dell'istituto di previdenza. Poiché il nuovo capoverso 1 estende a tutti gli istituti di previdenza il principio secondo cui il patrimonio di previdenza deve essere impiegato conformemente al fine previsto, non è pertanto più necessario un esplicito rimando all'articolo 84 capoverso 2 CC.

Nel capoverso 2 è aggiunto il riferimento agli articoli 85, 86a e 86b CC che sono nuovi e, all'entrata in vigore della 1^a revisione della LPP, non erano ancora in vigore. Completano dunque la definizione del ruolo dell'autorità di vigilanza in caso di modifica dello scopo della fondazione.

Art. 62a Strumenti di vigilanza

Gli strumenti a disposizione dell'autorità di vigilanza e dell'autorità di alta vigilanza per vigilare sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore sono raggruppati e descritti dettagliatamente in un capitolo separato.

I rapporti redatti dal perito e dagli uffici di revisione (cpv. 1) sono lo strumento più importante (e di regola anche il primo) di cui si avvale l'autorità di vigilanza. Per questa ragione, l'articolo 62 capoverso 1 lettera c LPP stabilisce esplicitamente che è compito dell'autorità di vigilanza prendere visione di tali rapporti. Se li ritiene coerenti, non deve prendere ulteriori provvedimenti, se invece ha dubbi può disporre una o più misure previste nel capoverso 2. Le misure sono classificate secondo il grado d'incidenza sulle competenze degli organi interessati.

Il provvedimento più blando è dunque il diritto dell'autorità di vigilanza di essere informata dall'organo supremo e dalle autorità di controllo (lett. a), quello più severo la punizione delle inosservanze di prescrizioni d'ordine (lett. i). L'autorità di vigilanza ha naturalmente il diritto di denunciare qualsiasi presunta violazione delle disposizioni penali di cui agli articoli 75–77 LPP, riguardanti reati perseguiti d'ufficio.

Qualora le misure di cui al capoverso 2 richiedano una prestazione di terzi (es. perizia, gestione commissariale ecc.), in virtù del principio di causalità, le spese che ne derivano sono a carico dell'istituto di previdenza che ha causato i provvedimenti di vigilanza (cpv. 3). L'organo supremo sarà così indotto a sorvegliare con diligenza la gestione dell'istituto di previdenza per evitare costosi provvedimenti dell'autorità di vigilanza, che limiterebbero la facoltà di disporre liberamente del patrimonio di previdenza. La formulazione della disposizione permette di addebitare i costi supplementari della vigilanza non solo agli istituti di previdenza in senso stretto, ma anche agli istituti dediti alla previdenza professionale.

Art. 63

Poiché la vigilanza sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore è disciplinata nell'articolo 64a capoverso 3, l'articolo 63 è abrogato.

Art. 63a

La vigilanza diretta esercitata ancora dalla Confederazione (fondo di garanzia e istituto collettore) è trasferita alla Commissione di alta vigilanza. La modalità di finanziamento di quest'ultima è definita nell'articolo 64c. L'articolo 63a è pertanto abrogato.

Art. 64 Commissione di alta vigilanza

L'alta vigilanza sarà esercitata da una Commissione di alta vigilanza, che, conformemente al capoverso 1, verrà nominata dal Consiglio federale. Composta da sette a nove membri, sarà una commissione decisionale permanente ai sensi degli articoli 4 e 5 dell'ordinanza sulle commissioni²⁴. I membri dovranno essere esperti indipendenti. Il requisito dell'indipendenza andrà precisato a livello d'ordinanza. Ogni parte sociale avrà diritto a un rappresentante.

²⁴ RS 172.31

Va osservato che il requisito dell'indipendenza è difficilmente compatibile con quello della competenza tecnica, dato che quest'ultima si fonda sull'esperienza pratica. Il nostro Collegio dovrà pertanto valutare in modo pragmatico il criterio dell'indipendenza degli esperti.

Il capoverso 2 stabilisce che la Commissione non è vincolata a istruzioni del Consiglio federale e dispone di una propria segreteria permanente. Poiché l'obiettivo è rafforzare l'alta vigilanza, la Commissione si concentrerà sulle questioni fondamentali, mentre l'ordinaria amministrazione sarà delegata alla segreteria. Un regolamento concernente l'organizzazione e la gestione della Commissione, che dovrà essere approvato dal Consiglio federale (art. 64c cpv. 1 lett. g), stabilirà quali pratiche possono essere delegate e disciplinerà il diritto di firma.

Poiché la Commissione di alta vigilanza svolge numerosi compiti di vigilanza di grande importanza, la sua attività rappresenta un grosso rischio per la responsabilità della Confederazione. Per minimizzare questo rischio, il capoverso 3 limita la responsabilità della Confederazione, specificando che per il comportamento della Commissione di alta vigilanza e della sua segreteria vi è una responsabilità soltanto se sono stati violati doveri d'ufficio essenziali o se sono insorti danni non riducibili a violazioni degli obblighi da parte di una persona soggetta alla vigilanza.

Il capoverso 4 rinvia per il resto alle disposizioni della legge sulla responsabilità²⁵.

Art. 64a (nuovo)

Compiti della Commissione di alta vigilanza

Mentre le autorità di vigilanza cantonali sono responsabili della vigilanza sui singoli istituti di previdenza, la Commissione di alta vigilanza vigila sull'intero sistema.

Il capoverso 1 lettere a e b disciplina il rapporto fra la Commissione di alta vigilanza e le autorità di vigilanza: la prima veglia affinché le attività di vigilanza siano svolte secondo regole uniformi e impartisce istruzioni alle autorità cantonali. Provvede inoltre affinché le autorità di vigilanza cantonali verifichino, durante l'esame dei regolamenti, che le disposizioni fiscali della LPP (con particolare riferimento alla OPP 2) siano state rispettate e applichino le medesime in maniera uniforme. Questa verifica è importante per le autorità fiscali. La Commissione di alta vigilanza emana istruzioni di carattere generale o dirette a singole autorità di vigilanza, ma non ha la competenza di impartire istruzioni per casi specifici. Le autorità di vigilanza che non vi si attengono dovranno rispondere dei danni eventualmente derivati agli istituti di previdenza. In simili casi, starebbe tuttavia all'istituto di previdenza far valere l'inadempienza dell'autorità di vigilanza nella procedura di ricorso. Se un'autorità di vigilanza non si è attenuta alle istruzioni della Commissione di alta vigilanza, quest'ultima può rivolgersi all'organo gerarchicamente superiore. Conformemente alla lettera b, nell'ambito del mandato di garanzia della qualità, la Commissione di alta vigilanza esamina i rapporti annuali delle autorità di vigilanza cantonali e, se vi sono elementi che fanno sorgere dubbi sulla qualità del loro operato, si rivolge all'organo gerarchicamente superiore. La Commissione di alta vigilanza può inoltre procedere a ispezioni presso le autorità di vigilanza, analogamente a quanto avviene in altri ambiti giuridici, in cui l'alta vigilanza è esercitata dalla Confederazione. La Commissione di alta vigilanza dispone in questo modo di uno strumento efficace che, in caso di necessità, le permette di verificare sul posto l'attività delle autorità di

vigilanza nel quadro di un audit approfondito. I risultati dell'audit vanno presentati in un rapporto, che deve essere reso noto all'organo gerarchicamente superiore.

La lettera c conferisce alla Commissione di alta vigilanza la competenza di definire norme tecniche e qualitative. A tal fine, è necessario introdurre una base legale. Per l'elaborazione delle norme vengono interpellati gli ambienti interessati.

Le lettere d ed e definiscono le regole per l'abilitazione di periti in previdenza professionale e la tenuta di un registro di esperti.

Nella lettera f è disciplinato il rapporto della Commissione di alta vigilanza con i periti in materia di previdenza professionale e con gli uffici di revisione: la competenza di impartir loro istruzioni è solo di carattere generale. Queste possono riguardare, ad esempio, il controllo di aspetti prioritari durante la revisione dei conti degli istituti di previdenza in un determinato anno.

La Commissione emana un regolamento concernente la sua organizzazione e la sua gestione, che dev'essere approvato dal Consiglio federale (lett. g).

La Commissione non è vincolata a istruzioni del Consiglio federale, ma è tenuta a rendergli conto del suo operato sottoponendogli annualmente un rapporto d'attività (cpv. 2).

Secondo il capoverso 3, la Commissione di alta vigilanza vigila sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore. La vigilanza su questi due organi non deve essere delegata ai Cantoni per i seguenti motivi: il fondo di garanzia non è un istituto di previdenza, dal momento che oltre ai suoi compiti principali, vale a dire la garanzia delle prestazioni degli istituti di previdenza divenuti insolventi e il versamento di sovvenzioni in caso di struttura d'età sfavorevole, funge da ufficio centrale per gli averi dimenticati e da organismo di collegamento nel quadro dell'accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE. Il fondo di garanzia assume chiaramente compiti della Confederazione e va dunque sottoposto alla vigilanza di un'autorità federale. L'istituto collettore, pur essendo un istituto di previdenza, assume anche compiti di diritto pubblico, dal momento che ha la competenza di far rispettare l'obbligo di affiliazione dei datori di lavoro ed emana quindi in questo ambito decisioni fondate sul diritto federale. Anche in questo caso, dunque, la vigilanza deve essere esercitata da un'autorità federale.

Art. 64b (nuovo)

Segreteria della Commissione di alta vigilanza

Dal punto di vista amministrativo, la segreteria sarà aggregata all'UFAS. Per ragioni di coordinamento e per evitare conflitti di competenza, questa appare infatti la soluzione più opportuna per garantire la coesione tra i tre pilastri su cui si fonda il sistema previdenziale.

Secondo il capoverso 3, la segreteria è competente per l'ordinaria amministrazione. I suoi compiti sono definiti dettagliatamente nel regolamento per l'organizzazione e la gestione degli affari.

I compiti della segreteria comprendono, in particolare:

- la verifica del conto annuale delle autorità di vigilanza e, all'occorrenza, l'organizzazione di audit;
- la preparazione delle pratiche della Commissione, la presentazione di proposte e l'attuazione delle decisioni. La segreteria presenta anche ricorsi contro

decisioni del Tribunale amministrativo federale e sottopone pareri ai tribunali federali in caso di ricorso contro decisioni del Tribunale amministrativo federale;

- la segreteria funge da interlocutore per parti interessate, terzi ed autorità, propone loro pareri e li consiglia in merito a questioni relative ai compiti della Commissione di alta vigilanza. È inoltre responsabile della pubblicazione di comunicazioni specializzate in materia.

Non rientrano nelle competenze della segreteria la preparazione e l'attuazione di progetti di legge e d'ordinanza, i ricorsi e i pareri nell'ambito dei procedimenti secondo l'articolo 73 LPP, la gestione della segreteria della Commissione LPP, la risposta a richieste d'informazioni da parte di associazioni, di avvocati e di assicurati in merito a temi non attinenti ai compiti della Commissione di alta vigilanza, né la preparazione dell'adeguamento dei parametri attuariali.

Art. 64c (nuovo) Spese

Per garantire l'indipendenza della Commissione, i costi provocati dalla medesima e dalla sua segreteria non sono coperti dalle finanze federali, ma da tasse ed emolumenti. Sono tenuti a contribuire le autorità di vigilanza cantonali, il fondo di garanzia e l'istituto collettore. Nel caso delle autorità cantonali, gli emolumenti saranno calcolati soprattutto in funzione del numero degli istituti di previdenza soggetti alla vigilanza e della somma dei capitali di copertura. Per la vigilanza diretta sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore, la tassa sarà calcolata in base al patrimonio ed eventualmente al numero di patrimoni separati. La Commissione riscuote inoltre emolumenti per le decisioni e la prestazione di servizi. Al Consiglio federale è attribuita la competenza di stabilire la tariffa degli emolumenti.

Art. 65 cpv. 4 (nuovo)

Secondo l'articolo 6 lettera a OPP 1, gli istituti di previdenza devono offrire garanzie di sicurezza finanziaria. Il nostro Collegio ha concretizzato questa disposizione nelle istruzioni del 10 giugno 2005²⁶ concernenti le condizioni da adempiere per le fondazioni collettive o comuni, esigendo da queste ultime un patrimonio iniziale (n. 41) e una garanzia (n. 42). Le istruzioni si rivolgono alle autorità di vigilanza, ma hanno ripercussioni anche sugli istituti collettivi o comuni in fase di fondazione. Per questa ragione la LPP stabilisce esplicitamente che il Consiglio federale può prevedere esigenze minime di natura finanziaria. L'esecuzione dovrà essere disciplinata nell'OPP 1. La nuova disposizione concerne gli istituti di previdenza che assicurano più datori di lavoro che non hanno strette relazioni economiche o finanziarie. Sono considerati tali gli istituti collettivi o comuni autonomi o parzialmente autonomi, mentre non lo sono le casse pensioni aziendali e gli istituti di gruppi economici.

Art. 74 cpv. 3

Il 1° gennaio 2007 sono entrate in vigore la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)²⁷ e la legge sul Tribunale federale (LTF)²⁸. L'articolo 74, abrogato

²⁶ FF 2005 3821

²⁷ RS 173.32

²⁸ RS 173.110

con la LTFA, è stato reintrodotta con un'ordinanza dell'Assemblea federale²⁹. Con l'entrata in vigore della revisione dell'organizzazione giudiziaria, la Commissione federale di ricorso e altre commissioni di ricorso saranno riunite nel Tribunale amministrativo federale, in modo che le decisioni delle autorità di vigilanza e della Commissione di alta vigilanza potranno essere impugnate dapprima dinanzi al Tribunale amministrativo federale e in seguito dinanzi al Tribunale federale.

L'attuale capoverso 3 è riformulato con il seguente tenore: i ricorsi contro le decisioni delle autorità di vigilanza o della Commissione di alta vigilanza non avranno più, in linea di massima, effetto sospensivo. Se vi sono motivi fondati, l'effetto sospensivo potrà essere accordato in casi specifici. Vi è dunque un rovesciamento dell'onere della prova.

Art. 76 sesto comma (nuovo)

L'articolo 76 è completato dalla seguente disposizione: chiunque persegue affari personali illeciti, viola l'obbligo di dichiarazione dando indicazioni incomplete o non rispondenti a verità o agisce in maniera altrimenti gravemente lesiva degli interessi dell'istituto di previdenza.

2.2 Modifica della LFLP

Art. 9 cpv. 2

L'articolo 9 capoverso 2 LFLP rinvia all'articolo 79a LPP. Dalla 1^a revisione della LPP le disposizioni sul riscatto figurano nell'articolo 79b LPP ed è quindi necessario adeguare il rimando nell'articolo 9 capoverso 2 LFLP.

Art. 19

L'articolo 19 LFLP rinvia all'articolo 23 capoverso 3 LFLP, che è stato abrogato con la 1^a revisione della LPP e il cui contenuto si trova ora nell'articolo 53d capoverso 3 LPP. Il rimando va quindi adeguato.

2.3 Modifica del CC

Art. 89^{bis} cpv. 6 n. 7, 8, 12, 13 e 14

L'articolo 89^{bis} è adeguato in base alle modifiche relative al controllo dell'attività degli istituti di previdenza (abilitazione e compiti degli uffici di revisione e dei periti in materia di previdenza professionale), alle disposizioni in materia di lealtà, alla vigilanza (strumenti di vigilanza, Commissione di alta vigilanza) e alle garanzie finanziarie (patrimonio minimo e garanzie per gli istituti di previdenza di nuova fondazione).

²⁹ Ordinanza dell'Assemblea federale che adegua taluni atti normativi alle disposizioni della legge sul Tribunale federale e della legge del 20 dicembre 2006 sul Tribunale amministrativo federale (RU 2006 5599).

2.4 Disposizioni transitorie

L'assunzione della vigilanza sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale comporta per le autorità cantonali o regionali l'allestimento dell'infrastruttura necessaria. Per il passaggio delle consegne è pertanto previsto un termine transitorio di tre anni.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Nell'attuale struttura, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali è competente da una parte per l'alta vigilanza e la legislazione in materia di previdenza, dall'altra per la vigilanza federale diretta. Il finanziamento di questi due settori d'attività è fondato su basi differenti. I costi derivanti dalle attività direttamente legate alla previdenza professionale, interamente a carico della Confederazione, sono ripartiti nel seguente modo:

Costi per i compiti relativi all'alta vigilanza e alla legislazione nell'ambito della previdenza professionale

Categorie di costo (2005)	Importo in migliaia di franchi
Salari annui (per i 10,7 posti attualmente occupati)	1518
Oneri salariali accessori (datore di lavoro)	273
Costi per le postazioni di lavoro ³⁰ (effettivo autorizzato = 12 posti)	240
Totale	2031

Nell'ambito della vigilanza federale diretta sono a tutt'oggi occupati 15,4 collaboratori, con costi pari a 2,92 milioni di franchi. Questo importo è coperto in gran parte dagli emolumenti di vigilanza, ragion per cui l'onere finanziario effettivo per la Confederazione è attualmente di 0,72 milioni di franchi.

³⁰ I costi per le postazioni di lavoro, pari a 20 000 franchi in media per posto autorizzato, comprendono tutti i costi annui per i locali, l'informatica e la mobilia.

Costi della vigilanza federale diretta

Categorie di costo (2005)	Importo in migliaia di franchi
Salari annui (per i 15,4 posti attualmente occupati)	2200
Oneri salariali accessori (datore di lavoro)	360
Costi per le postazioni di lavoro ³¹ (effettivo autorizzato = 18 posti)	360
Totale intermedio	2920
./. Entrate (emolumenti di vigilanza) ³²	2200
Totale	720

Le tabelle mostrano che i costi complessivi per i compiti legati all'intero ambito della previdenza professionale ammontano, complessivamente, a 2,75 milioni di franchi annui. Questo importo non tiene tuttavia conto delle prestazioni fornite per la previdenza professionale da altre unità organizzative dell'UFAS (statistica, matematica, ricerca, servizi linguistici, logistica ecc.). Secondo una stima, queste prestazioni equivalgono annualmente a circa 16 posti.

Come descritto in precedenza, il presente disegno prevede di sostituire l'odierna alta vigilanza con una Commissione federale di alta vigilanza dotata di una segreteria permanente. Il fabbisogno di posti per le due nuove entità è stimato a 5,8 posti per la Commissione e a 8 posti per la segreteria permanente.

L'altra modifica di ampia portata prevista nel disegno di revisione consiste nel trasferimento ai Cantoni di quasi tutti i compiti dell'attuale vigilanza federale diretta.

Il trasferimento dei compiti consentirebbe alla Confederazione di realizzare risparmi, che sarebbero tuttavia limitati agli oneri salariali accessori del datore di lavoro e ai costi per i posti di lavoro. Come riportato nella tabella sui costi dell'odierna vigilanza federale diretta, questi costi ammontano in totale a 0,72 milioni di franchi. Non vi sarebbero invece risparmi sui salari, essendo questi finanziati con gli emolumenti riscossi.

³¹ I costi per le postazioni di lavoro, pari a 20 000 franchi in media per posto autorizzato, comprendono tutti i costi annui per i locali, l'informatica e la mobilia.

³² Secondo il preventivo 2005.

Qui di seguito sono riportati i costi complessivi stimati per le nuove strutture (Commissione federale di alta vigilanza e segreteria permanente):

Costi per la Commissione federale di alta vigilanza e per la segreteria permanente

Categorie di costo	Importo in migliaia di franchi
Indennità per i membri della Commissione ³³	290
Oneri salariali per la segreteria permanente (8 posti ³⁴)	1280
Oneri del datore di lavoro per la segreteria permanente ³⁵	160
Costi per le postazioni di lavoro della segreteria permanente	160
Totale	1890

Per la struttura organizzativa della Commissione di alta vigilanza e della segreteria permanente presso l'UFAS vanno considerati diversi aspetti:

- i compiti specifici esercitati dalla Commissione sotto la propria responsabilità sono finanziati tramite gli emolumenti riscossi. Non ne risulta quindi alcun onere salariale a carico della Confederazione, che potrà invece fatturare alla Commissione i costi per le postazioni di lavoro, registrando così entrate per un totale di 160 000 franchi (20 000 franchi per postazione);
- le mansioni del personale dell'UFAS attivo nell'ambito della previdenza professionale saranno in parte riorganizzate, soprattutto in vista della nuova ripartizione dei compiti nel quadro delle future attività della Commissione e della sua segreteria permanente (statistica, analisi finanziarie e studi economici, progetti di ricerca). Questi compiti saranno svolti sotto la guida del Dipartimento e della direzione dell'UFAS e continueranno a essere finanziati tramite le finanze federali, anche se in questo modo vengono sostenute le attività della segreteria permanente.

Va inoltre osservato che, per le attuali attività legate alla previdenza professionale, l'UFAS fa in parte ricorso a diverse sue unità organizzative (secondo una stima globale le prestazioni fornite corrispondono a 11 posti di lavoro). È presumibile che anche con la riorganizzazione dell'alta vigilanza prevista nel disegno si dovrà, almeno parzialmente, continuare a ricorrere a queste prestazioni indirette.

Tenuto conto del previsto trasferimento di compiti, le spese per le nuove strutture si ripercuoteranno sui costi della Confederazione come indicato nella tabella qui sotto.

³³ La stima si basa sull'ipotesi che il lavoro dei membri della Commissione corrisponda al 20 per cento di un posto a tempo pieno. I valori di riferimento sono i seguenti: 100 000–120 000 franchi annui per i salari, 7000–8000 franchi annui per gli oneri salariali accessori (oneri sociali) del datore di lavoro e 5000–6000 franchi annui per i rimborsi spese. Per il posto a tempo pieno del presidente sono preventivati 160 000 franchi.

³⁴ È stimato un importo medio di 160 000 franchi per persona, tenuto conto dei requisiti e dei profili professionali dei collaboratori.

³⁵ È stimato un importo medio di 20 000 franchi per persona.

Potenziale di risparmio ed entrate supplementari per la Confederazione

Tipo	Importo in migliaia di franchi
Abolizione dei costi dell'attuale vigilanza federale diretta	720
Indennità per le postazioni di lavoro (8 posti) della segreteria permanente a carico della Commissione di alta vigilanza	160
Totale	880

3.2 Per i Cantoni

A livello cantonale, i cambiamenti strutturali proposti nel disegno implicheranno maggiori spese per:

- l'esercizio della vigilanza diretta sugli istituti di previdenza nazionali e internazionali;
- gli emolumenti riscossi a copertura delle spese della Commissione di alta vigilanza e della segreteria permanente.

La seguente tabella riassume i differenti costi:

	Spese (in migliaia di franchi)	
1. Commissione di alta vigilanza e segreteria permanente		
1.1 Indennità per i membri della Commissione ³⁶	290	
1.2 Oneri salariali della segreteria permanente (8 posti per le attività legate all'alta vigilanza) ³⁷	1280	
1.3 Oneri del datore di lavoro per la segreteria permanente	160	
1.4 Costi per le postazioni di lavoro della segreteria permanente	160	1890
2. Costi legati all'esercizio della vigilanza diretta sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale		
2.1 Oneri salariali per i 15,4 posti necessari ³⁸	2200	
2.2 Oneri del datore di lavoro per i 15,4 posti necessari	360	
2.3 Costi per le postazioni di lavoro	308	2868
Totale complessivo		4758

³⁶ La stima si basa sull'ipotesi che il lavoro dei membri della commissione corrisponda al 20 per cento di un posto a tempo pieno. I valori di riferimento sono i seguenti: 100 000–120 000 franchi annui per i salari, 7000–8000 franchi annui per gli oneri salariali accessori (oneri sociali) del datore di lavoro e 5000–6000 franchi annui per i rimborsi spese.

³⁷ È stimato un importo medio di 160 000 franchi per persona, tenuto conto dei requisiti e dei profili professionali dei collaboratori.

³⁸ Per analogia con le spese attuali.

Per garantire l'auspicata copertura integrale delle spese, dovrebbero essere riscossi i seguenti emolumenti:

- 1,89 milioni di franchi a carico delle autorità di vigilanza cantonali e regionali, del fondo di garanzia e dell'istituto collettore, affinché la Commissione di alta vigilanza e la segreteria possano svolgere i compiti loro affidati;
- 2,86 milioni di franchi a carico degli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale, per i compiti di vigilanza diretta trasferiti alle autorità regionali e cantonali.

Bisogna presumere che, alla fine, i costi saranno riversati sui contributi degli assicurati professionalmente attivi e su quelli dei rispettivi datori di lavoro. Considerato il numero di istituti di previdenza interessati (nel 2004 erano in totale 2935), le quote sono relativamente modeste. Va inoltre osservato che solo gli emolumenti per la copertura delle spese della Commissione federale di alta vigilanza e della segreteria costituiscono un onere aggiuntivo. Da questo punto di vista, dunque, il disegno comporta solo un leggero aumento dei costi della previdenza professionale.

È tuttavia opportuno fare alcune precisazioni:

- il rafforzamento della vigilanza previsto dal disegno dovrebbe costituire un incentivo per la costituzione di autorità regionali. L'istituzione di tali organi consentirebbe di ovviare alla carenza di risorse rilevata in alcuni Cantoni nel quadro di un sondaggio condotto nel 2001 e di ridurre le notevoli differenze esistenti tra le varie autorità di vigilanza. Inoltre l'accentramento delle risorse dovrebbe determinare, se concluso con successo, un'uniformazione della vigilanza diretta, con conseguenti effetti positivi in termini di economie di scala e sinergie, sia pure in misura limitata, viste le modeste dimensioni delle diverse autorità cantonali interessate. Sarebbero così ridotti almeno in parte i costi supplementari menzionati sopra;
- a causa dell'applicazione del principio del domicilio, i costi derivanti dalla vigilanza sugli istituti attualmente soggetti al controllo della Confederazione saranno inevitabilmente ripartiti in modo disuguale tra i Cantoni e le autorità regionali. Affinché sia possibile, come auspicato, coprire i costi supplementari attraverso gli emolumenti riscossi, si dovrebbe pensare a stabilire una chiave di ripartizione che non provochi disparità eccessive nella ripercussione dei costi sugli istituti interessati.

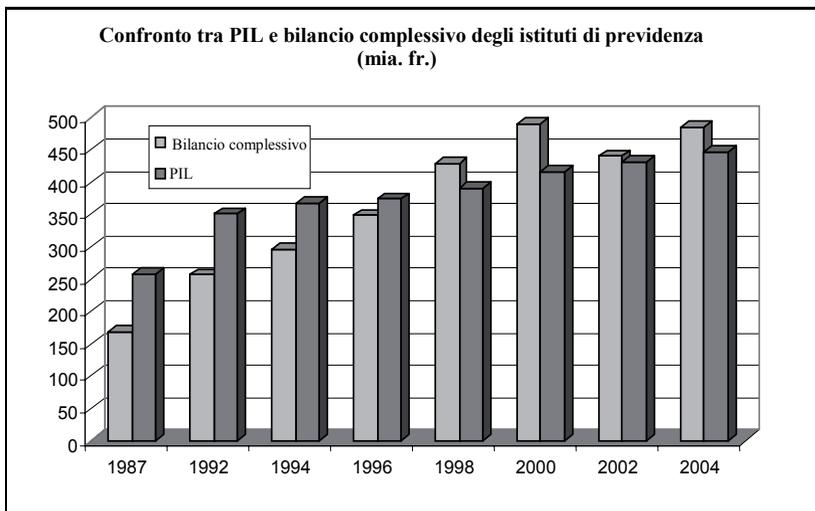
3.3 Per l'economia

3.3.1 Dati economici

Secondo i dati pubblicati dall'UST, nel 2004 in Svizzera gli istituti di previdenza erano 2935 e gli assicurati attivi 3,22 milioni.

La somma dei contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro ammontava a 33,6 miliardi di franchi (senza le prestazioni d'entrata); il totale delle prestazioni versate, invece, era di 23,8 miliardi di franchi (senza le prestazioni di uscita e i prelievi anticipati).

Nel 2000, con un attivo di 475 miliardi di franchi, il bilancio complessivo della previdenza professionale ha toccato un nuovo massimo storico, ma con la crisi mondiale delle borse nel 2001 e nel 2002 ha subito una forte riduzione, scendendo a 440,6 miliardi. Dopo la ripresa dei mercati finanziari nel 2003, si è delineata, già nel 2004, una stabilizzazione a 484,2 miliardi. Dal confronto tra il PIL e il bilancio complessivo della previdenza professionale, riportato nella tabella qui sotto, emerge l'importanza della previdenza professionale per l'economia nazionale.



Fonte: UST

3.3.2 Conseguenze del disegno per determinati gruppi sociali

Il disegno mira a rendere più stabile e sicura la previdenza professionale, il che richiede cambiamenti sia strutturali (alta vigilanza e vigilanza diretta) che di sistema (parametri di base della previdenza, rafforzamento del ruolo e della responsabilità degli attori coinvolti). Poiché l'obiettivo previdenziale deriva dal principio dei tre pilastri fissato nella Costituzione federale, lo Stato deve assumere un ruolo guida. Data la loro portata, le modifiche previste non possono essere realizzate ricorrendo a misure puramente tecniche. Queste verterebbero unicamente sull'applicazione, lasciando immutato il quadro giuridico.

Il disegno è chiaramente limitato al settore della previdenza professionale. Avrà quindi conseguenze dirette sugli istituti di previdenza in quanto tali, ma non su gruppi sociali specifici.

Le conseguenze delle modifiche strutturali previste nei settori dell'alta vigilanza e della vigilanza diretta sono state descritte più sopra. Giova qui ricordare che le maggiori esigenze qualitative previste nel disegno non concernono soltanto gli organi amministrativi degli istituti di previdenza, ma anche i compiti e le responsabilità dei periti e degli uffici di revisione. Ci si può pertanto attendere che le misure di

potenziamento aumenteranno i costi degli istituti di previdenza. In questo contesto sono particolarmente importanti i seguenti elementi:

- la trasposizione nella legge delle disposizioni attuali dell’OPP 2 in materia di sicurezza e ripartizione del rischio, di reddito e di liquidità rafforza la responsabilità di fondo dell’organo paritetico supremo. Tuttavia, la crescente complessità dell’amministrazione degli istituti di previdenza ha già innescato una chiara tendenza all’esternalizzazione di determinati compiti, soprattutto per quanto riguarda le strategie d’investimento. In gran parte degli istituti di previdenza le decisioni strategiche («asset allocation») sono prese dall’organo direttivo, che sempre più spesso è affiancato da una commissione d’investimento. Nonostante il patrimonio sia gestito per lo più internamente, si ricorre sempre più spesso anche a periti esterni (circa il 40% del patrimonio complessivo, di cui un terzo amministrato da investitori collettivi), combinando così risorse interne ed esterne;
- il fatto di sancire nella legge il ruolo fondamentale delle analisi volte a garantire l’equilibrio tra attivi e passivi («asset and liability management», ALM) quali elementi chiave della definizione della strategia d’investimento comporta a sua volta un incremento del ricorso a risorse esterne;
- anche il potenziamento dei compiti e della responsabilità dei periti e degli uffici di revisione potrebbe implicare un aumento dei costi fatturati agli istituti di previdenza. Questi costi supplementari non sono però quantificabili con precisione, poiché le tariffe dei periti e degli organi di controllo non sono pubblicate.

Si deve quindi presumere che il rafforzamento delle competenze nel settore dell’amministrazione degli istituti di previdenza comporterà costi supplementari. Come nel caso del trasferimento dei costi relativo alle nuove strutture di vigilanza, si può prevedere che gli istituti di previdenza ripercuoteranno sui datori di lavoro e sugli assicurati una parte di questi costi supplementari.

3.4 Altre ripercussioni

Il citato aumento dei costi avrà probabilmente ripercussioni negative sul reddito a disposizione degli assicurati attivi e dei datori di lavoro e quindi sui consumi e sugli investimenti: si può dunque prevedere una diminuzione del gettito fiscale (sia dell’imposta federale diretta che delle imposte sul reddito cantonali e comunali). Queste ripercussioni, per altro impossibili da quantificare, vanno comunque relativizzate, in quanto il disegno ricorre perlopiù a strumenti amministrativi esistenti piuttosto che introdurre di nuovi.

Non si può inoltre escludere che il disegno contribuisca a rafforzare la tendenza alla concentrazione che già si profila nella previdenza professionale. Nelle statistiche pubblicate dall’UST si può infatti constatare che il numero degli istituti di previdenza è in continua diminuzione. Considerate le caratteristiche del processo di concentrazione, si possono prevedere una nuova riduzione del numero di assicurati negli istituti più piccoli e un ulteriore aumento degli effettivi negli istituti maggiori. Questo processo potrebbe favorire la diminuzione dei costi amministrativi per assicurato.

Il previsto rafforzamento delle competenze e delle responsabilità e l'utilizzo di parametri oggettivi e attuali dovrebbero rendere più stabile e affidabile la previdenza professionale. I seguenti elementi, indubbiamente importanti non solo per gli assicurati, ma anche per le imprese e la piazza finanziaria, giocano un ruolo decisivo:

- considerato che la globalizzazione erode costantemente i margini di profitto, per le imprese è importante tenere i costi sotto controllo. Un sistema previdenziale inserito in un quadro legislativo migliore e fondato su parametri oggettivi necessiterà di correttivi meno radicali e costosi. Il sistema dovrebbe inoltre diventare più prevedibile, permettendo così alla previdenza di rimanere parte integrante della politica del personale;
- per i mercati finanziari è importante che gli investimenti siano fortemente diversificati. Bisogna pertanto provvedere a garantire un sufficiente margine di manovra e a evitare che gli investimenti si concentrino contemporaneamente su un determinato settore. Movimenti del genere possono verificarsi quando il sistema non è più in equilibrio e si rende necessario apportare con urgenza importanti correttivi. La stabilità perseguita nel disegno mira tra l'altro ad impedire l'insorgere di simili situazioni;
- un migliore funzionamento della previdenza professionale dovrebbe rappresentare un vantaggio per i mercati finanziari e far sì che la piazza finanziaria rimanga interessante.

A livello generale, si può prevedere che i vantaggi illustrati compenseranno il leggero aumento dei costi della previdenza professionale dovuto alla ristrutturazione della vigilanza.

4 Programma di legislatura

L'oggetto è preannunciato nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 (obiettivo 5, n. 5.1, «Garantire il buon funzionamento delle assicurazioni sociali», FF 2004 969).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le presenti modifiche della LPP si fondano sull'articolo 113 della Costituzione federale, che, al capoverso 1, conferisce al legislatore la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale. Le autorità di vigilanza cantonali o regionali e la Commissione di alta vigilanza sono organi che partecipano all'esecuzione della previdenza professionale. Le modifiche proposte per l'articolo 89^{bis} capoverso 6 CC sono fondate sull'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale.

5.2

Delega di competenze legislative

Il Consiglio federale ha la competenza di prendere misure per l'attuazione della previdenza professionale in virtù dell'articolo 97 capoverso 1 LPP. Il disegno prevede la delega al Consiglio federale delle seguenti competenze legislative:

- articolo 52c capoverso 4 LPP: la competenza di disciplinare le relazioni tra gli uffici di revisione e le associazioni professionali da una parte, e le autorità di vigilanza e la Commissione di alta vigilanza dall'altra;
- articolo 52e capoverso 4 LPP: la competenza di disciplinare le relazioni tra i periti in materia di previdenza professionale e le associazioni professionali da una parte, e le autorità di vigilanza e l'autorità di alta vigilanza dall'altra;
- articolo 53a LPP: la competenza di emanare disposizioni sulla liceità e sull'obbligo di dichiarazione di affari personali, nonché sulla liceità e la dichiarazione di vantaggi patrimoniali;
- articolo 64c capoverso 3 LPP: la competenza di definire i costi di vigilanza computabili, di stabilire i particolari della procedura di calcolo e la tariffa degli emolumenti;
- articolo 65 capoverso 4 LPP: la competenza di fissare il patrimonio iniziale e le garanzie che devono offrire le fondazioni collettive e comuni.

II. Provvedimenti per favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro

6 Situazione iniziale

Continuare a lavorare dopo l'età di pensionamento dipende senza dubbio in gran parte dalla situazione del mercato del lavoro e dalla salute del lavoratore. Ciononostante, anche in Svizzera l'invecchiamento della popolazione rende sempre più importante la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro. Il peso del 2° pilastro nel sistema previdenziale aumenta costantemente. Per questo, è indispensabile che, in futuro, la normativa in materia di previdenza professionale possa indurre i lavoratori a continuare la propria attività. Si dovrebbero quindi prevedere incentivi affinché chiunque ne abbia la possibilità, possa proseguire l'attività lavorativa oltre l'età ordinaria di pensionamento dell'AVS.

7 Modalità

Sulla base dei lavori condotti dal gruppo peritale interdipartimentale (DFE, DFI)³⁹, sono state elaborate diverse misure in ambito di previdenza professionale volte a incentivare i lavoratori che hanno superato l'età di pensionamento a rimanere sul mercato del lavoro. Per ragioni di procedura legislativa, parte di queste misure sono state integrate nel progetto di «Riforma strutturale nella previdenza professionale» e sono illustrate nel presente messaggio. Si tratta in particolare della possibilità di mantenere la copertura previdenziale al livello dell'ultimo salario percepito e di continuare ad assicurare il salario anche dopo il superamento dell'età ordinaria di pensionamento.

Nel quadro dell'undicesima revisione dell'AVS saranno realizzati altri due provvedimenti, vale a dire l'introduzione del prelievo anticipato e del rinvio della rendita di vecchiaia, che rappresentano un'evoluzione indispensabile della previdenza professionale obbligatoria e consentiranno di stabilire un coordinamento con l'AVS. Per incentivare la mobilità dei lavoratori, è necessario che i regolamenti non costringano più gli assicurati a percepire una rendita di vecchiaia anticipata in caso di pensionamento all'età minima stabilita per la fruizione delle prestazioni.

Infine, mediante una modifica di ordinanza (OPP 3), si intende offrire la possibilità di continuare ad alimentare e percepire averi di vecchiaia del pilastro 3a oltre l'età ordinaria di pensionamento in caso di proseguimento dell'attività lucrativa.

8 Conseguenze in termini di costi

Nel contesto attuale, in cui i lavoratori anziani incontrano spesso molte difficoltà a trovare un impiego, è pressoché impossibile stimare in modo attendibile le ripercussioni sui costi, poiché il numero di persone che rimarranno attive al di là dell'età

³⁹ Rapporto di sintesi del gruppo interdipartimentale DFE/DFI, «Partizipation älterer Arbeitnehmender» (in tedesco e francese), novembre 2005, proposte di provvedimenti nei seguenti settori: assicurazioni sociali, salute sul posto di lavoro e capacità lavorativa.

Capoverso 1: definisce per quali persone il regolamento può prevedere una soluzione di questo tipo. I presupposti sono che il salario venga ridotto dopo il 58° anno di età e che la riduzione non superi un terzo del precedente guadagno assicurato. Un'età inferiore o una riduzione maggiore potrebbero incoraggiare i lavoratori a optare per un ritiro parziale invece che per la prosecuzione dell'attività professionale, con conseguenze controproducenti. Mantenendo la copertura previdenziale fino a un terzo del reddito si intende favorire un certo coordinamento dei diritti alle prestazioni di vecchiaia, poiché a partire da questa soglia si può prevedere di introdurre un diritto legale al versamento di una rendita di vecchiaia⁴⁰.

Capoverso 2: oltre al presupposto secondo cui la riduzione del salario deve essere successiva al compimento del 58° anno di età, il periodo nel quale è possibile prevedere di mantenere la copertura assicurativa del precedente guadagno assicurato è limitato a sette anni e non può oltrepassare l'età ordinaria di pensionamento stabilita nel regolamento. Le diverse definizioni sono necessarie dato che i regolamenti possono determinare un'età ordinaria di pensionamento diversa rispetto a quella prevista nell'articolo 13 LPP. Finora si è trattato nella maggior parte dei casi di età di pensionamento più basse. Soprattutto in determinate situazioni, come ad esempio prima dell'adeguamento dell'età di pensionamento LPP delle donne, i regolamenti previdenziali prevedevano limiti di età anche più elevati di quelli legali. Se i datori di lavoro in futuro vogliono impiegare in maniera generale persone al di sopra dei 65 anni, è possibile che i rispettivi istituti previdenziali fissino un'età ordinaria di pensionamento più elevata.

Capoverso 3: la possibilità regolamentare di assicurare componenti ipotetiche del salario dipende in ogni caso dalla volontà dell'assicurato e costituisce una particolarità poiché non corrisponde al salario AVS. È dunque giustificato esonerare il datore di lavoro dall'obbligo di partecipare in modo paritetico a questi contributi. Analogamente a quanto previsto nell'articolo 66 capoverso 1 LPP per quote maggiori a carico del datore di lavoro, anche in questo il regolamento può prevedere contributi del datore di lavoro, ma solo con il suo consenso.

Art. 33b Esercizio di un'attività lucrativa dopo il raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento

L'articolo 33b riguarda l'eventuale prosecuzione dell'attività lucrativa oltre l'età ordinaria di pensionamento prevista nel regolamento. Per impedire che le disposizioni previdenziali incoraggino i lavoratori a lasciare l'attività professionale, è necessario prevedere il diritto di protrarre la prestazione di vecchiaia. Questo diritto va integrato nell'11ª revisione dell'AVS. Oltre al rinvio della previdenza, che comporta ulteriori interessi e un aumento del tasso di conversione, il regolamento può prevedere anche che si continuino a versare i contributi. Così facendo, non solo in molti casi il piano previdenziale viene superato, ma è possibile derogare al principio dell'adeguatezza secondo la definizione attuale di cui all'articolo 1a OPP 2. Questo modo di procedere è giustificato dal fatto che i contributi corrispondono a un ulteriore reddito realmente conseguito.

⁴⁰ Si prevede di integrare nell'11a revisione dell'AVS il diritto stabilito per legge al prelievo anticipato e al rinvio della rendita di vecchiaia.

Gli istituti di previdenza non sono tenuti a prevedere ulteriori contributi. Questa flessibilità consente di trovare soluzioni adeguate ad esigenze specifiche del settore e dell'azienda.

Mentre per alcuni assicurati la possibilità di continuare a versare i contributi e di migliorare dunque le future prestazioni può fornire un incentivo a lavorare oltre l'età di pensionamento, per altri l'obbligo di versare ulteriori contributi potrebbe rivelarsi demotivante. Per tener conto delle diverse esigenze, è necessario adottare un approccio personalizzato. Per questo, deve essere l'assicurato a richiedere esplicitamente l'ulteriore versamento di contributi previdenziali dopo l'età di pensionamento.

La franchigia, sulla quale l'AVS non percepisce contributi ai sensi della disposizione speciale di cui all'articolo 4 capoverso 2 lettera b LAVS, può essere assicurata nella previdenza professionale. Sono determinanti le quote del reddito da attività lucrativa sulle quali l'AVS basa il calcolo dei contributi dovuti e del loro ammontare. Nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS è prevista la soppressione della franchigia ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 lettera b LAVS⁴¹.

Art. 49 cpv. 2 n. 1

Affinché la definizione e i principi della previdenza più estesa e dunque l'assicurazione di quote di salario ipotetiche (deroga al principio di cui all'art. 1 cpv. 2 LPP) siano applicabili anche alla previdenza sovraobbligatoria, l'articolo 33a LPP deve essere incluso nell'elenco di cui all'articolo 49 capoverso 2. Questo vale anche per l'articolo 33b LPP sulla prosecuzione della previdenza e sul versamento di contributi corrispondenti oltre l'età ordinaria di pensionamento.

9.2 Modifiche di altre leggi

Codice civile

Art. 89^{bis} cpv. 6 n. 1

Affinché la definizione e i principi della previdenza più estesa e dunque l'assicurazione di quote di salario ipotetiche (deroga al principio di cui all'art. 1 cpv. 2 LPP) siano applicabili anche a istituti di previdenza che prevedono esclusivamente l'assicurazione sovraobbligatoria, l'articolo 33a LPP deve essere incluso nell'elenco di cui all'articolo 89^{bis} capoverso 6. Questo vale anche per l'articolo 33b LPP sulla prosecuzione della previdenza e sul versamento di contributi corrispondenti oltre l'età ordinaria di pensionamento.

⁴¹ Primo messaggio sull'11^a revisione dell'AVS del 21 dicembre 2005, FF **2006** 1823.

Legge del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio

Art. 17 cpv. 6

I contributi di cui all'articolo 33a LPP non vengono presi in considerazione per la parità contributiva di cui all'articolo 66 capoverso 1 LPP e all'articolo 331 capoverso 3 del Codice delle obbligazioni e il regolamento può prevedere contributi di questo tipo da parte del datore di lavoro solo con il consenso di quest'ultimo. Per questa ragione non è giustificato un supplemento del quattro per cento annuo a partire dal 20° anno di età sui contributi di cui all'articolo 33a LPP.

9.3 Disposizione transitoria

Capoverso 1: le disposizioni proposte per l'attuazione delle misure volte a favorire la permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro possono avere l'effetto auspicato soltanto se anche l'età di pensionamento LPP, e in particolare la sua flessibilizzazione, viene adeguata in conformità ai nuovi obiettivi. Così, ad esempio, il versamento di accrediti di vecchiaia dopo l'età ordinaria di pensionamento presuppone che gli assicurati abbiano il diritto di rinviare la riscossione della prestazione di vecchiaia durante il periodo in cui restano professionalmente attivi. Per adottare soluzioni flessibili è inoltre necessario prevedere il diritto al rinvio e al prelievo anticipato di metà della rendita di vecchiaia, nonché, a maggior ragione, il divieto di obbligare una persona che decide di rimanere professionalmente attiva a percepire la prestazione di vecchiaia prima del raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento. Se la flessibilizzazione dell'età di pensionamento non dovesse entrare in vigore con l'11ª revisione dell'AVS o se quest'ultima non dovesse entrare in vigore prima della presente modifica di legge, il nostro Collegio dovrà procedere agli adeguamenti necessari.

Capoverso 2: in base al progetto di adeguamento dell'aliquota minima di conversione⁴², l'età ordinaria di pensionamento LPP è fissata in base all'età ordinaria di pensionamento AVS. In questo modo si intende migliorare il coordinamento dell'età ordinaria di pensionamento nel 1° e 2° pilastro ed evitare complicazioni superflue (cfr. ad es. art. 62a OPP 2 Disposizioni d'esecuzione relative alla lettera e delle disposizioni transitorie della 1ª revisione della LPP). Se questa semplificazione non dovesse essere introdotta prima della presente modifica di legge, il Consiglio federale è incaricato di adottare tutte le misure di coordinamento necessarie relative alla LAVS anche per l'età ordinaria di pensionamento, in particolare per l'età di pensionamento delle donne.

⁴² Cfr. messaggio concernente la modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Adeguamento dell'aliquota minima di conversione), FF 2006 8683.

10 Ripercussioni

10.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale per Confederazione e Cantoni

Le modifiche proposte non comportano costi supplementari per la Confederazione e i Cantoni quali datori di lavoro (cfr. n. 8, Conseguenze in termini di costi).

Le due misure degli articoli 33a e 33b, rispettivamente il mantenimento della copertura dell'ultimo salario assicurato e il versamento di ulteriori contributi dopo l'età ordinaria di pensionamento, determineranno probabilmente perdite nel gettito fiscale. La stima di tali perdite si basa su una serie di supposizioni: sul numero di istituti di previdenza che introdurranno queste misure nei regolamenti, sul numero di persone che ne usufruiranno, sul reddito imponibile che queste persone percepiranno e sugli effetti previdenziali di tali misure sulla progressione delle loro imposte. Il risultato finale dovrà tener conto inoltre di eventuali eccedenze.

Le perdite d'imposta risultanti dal mantenimento della copertura assicurativa al livello dell'ultimo salario assicurato (art. 33a) dovrebbero ammontare a 2,4 milioni di franchi all'anno.

Le perdite d'imposta per il mantenimento della previdenza oltre l'età ordinaria di pensionamento (art. 33b) sono stimate a 6,3 milioni di franchi all'anno. Probabilmente si tratta in ampia parte di effetti di coinvolgimento.

10.2 Ripercussioni economiche

La possibilità di creare incentivi per il proseguimento dell'attività professionale in un periodo di carenza di forza lavoro sul mercato e, pertanto, di sopperire meglio a questo fabbisogno, dovrebbe ripercuotersi positivamente sull'economia. Tanto più che le misure proposte offrono alle parti sociali l'opportunità di convenire soluzioni previdenziali adeguate ai settori e alle esigenze aziendali. Benché non sia possibile convertirne gli effetti in cifre, la maggiore flessibilità avrà verosimilmente un impatto positivo sull'economia.

11 Rapporto con il diritto europeo

Le presenti modifiche non interessano il rapporto con il diritto europeo.

12 Basi legali

Le presenti modifiche della LPP si fondano sull'articolo 113 della Costituzione federale, il cui capoverso 1 conferisce al legislatore la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale.

