

03.060

**Messaggio  
sulle misure di risanamento in caso di copertura  
insufficiente nella previdenza professionale  
(Modifica della legge federale sulla previdenza professionale  
per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità)**

del 19 settembre 2003

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2002 P 02.3422 LPP. Ripartizione delle eccedenze. Riserve di fluttuazione.  
Sospensione del versamento di contributi  
(N 03.10.2002, Gruppo socialista)

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

19 settembre 2003 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Quasi la metà degli istituti di previdenza si trova attualmente in situazione di copertura insufficiente prevalentemente per motivi congiunturali (costanti perdite sui mercati finanziari, reddito insufficiente degli investimenti di capitale e perdite valutarie). Al fine di estendere, soprattutto nel settore obbligatorio della previdenza professionale, lo spazio di manovra materiale e temporale di tali istituti, deve essere consentito, a determinate condizioni, derogare all'obbligo legale di garantire in ogni tempo al 100 per cento la copertura degli impegni assunti. Il catalogo dei provvedimenti ammessi al fine di sanare una copertura insufficiente deve inoltre essere ampliato.*

*L'applicazione di tali provvedimenti supplementari dev'essere lasciata, come finora, alla discrezionalità e alla responsabilità degli istituti di previdenza, che devono avere un'ampia competenza in materia di finanziamento delle prestazioni. Per alleviare la pressione determinata dalla necessità di ristabilire al più presto la copertura integrale ed evitare così il ricorso a provvedimenti drastici, agli istituti di previdenza deve essere concesso un termine ragionevole per il risanamento del deficit. Durante questo periodo gli istituti non devono tuttavia rimanere inoperosi, ma avviare i provvedimenti del caso, osservando le regole specifiche che li disciplinano.*

*Si propone di introdurre esplicitamente nella LPP e nella legge sul libero passaggio i seguenti provvedimenti:*

- 1. conferire agli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente la competenza di riscuotere contributi da datori di lavoro e salariati al fine di porvi rimedio. Nel settore sovraobbligatorio la riscossione di questi contributi è subordinata al consenso del datore di lavoro. Un tale contributo deve poter essere riscosso anche dai beneficiari di rendite. Nel settore obbligatorio le rendite non possono subire riduzioni. Nel settore retto dal diritto precedente l'introduzione della previdenza professionale obbligatoria e nel settore sovraobbligatorio, le prestazioni contributive e le riduzioni temporanee delle rendite sono soggette alle norme specifiche che disciplinano i provvedimenti, ma sottostanno per principio alle limitazioni delle norme contrattuali di diritto privato;*
- 2. conferire agli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente la competenza di corrispondere interessi sull'aver di vecchiaia LPP ad un tasso inferiore al tasso minimo legale;*
- 3. conferire al Consiglio federale la facoltà di emanare mediante ordinanza disposizioni che permettano agli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente di impedire abusi nell'ambito della promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale;*

- 
4. *permettere, in sede di calcolo della prestazione d'uscita, la deduzione dei contributi destinati al risanamento di un'insufficienza di copertura e al finanziamento di altre prestazioni e costi affinché possano essere conseguiti gli effetti auspicati ed evitate insufficienze di copertura strutturali;*
  5. *possibilità di effettuare versamenti su un conto separato delle riserve dei contributi del datore di lavoro, a condizione che siano finalizzati ad evitare, per mezzo di una rinuncia temporanea a utilizzarle, misure di risanamento di una copertura insufficiente.*

*In occasione della procedura di consultazione, l'avamprogetto è stato accolto nel complesso positivamente. Tra le diverse disposizioni proposte, quella che raccoglie il maggior consenso è indiscutibilmente la disposizione relativa alla deroga al principio della garanzia in ogni tempo (art. 65a LPP): consentendo una temporanea insufficienza di copertura, permette infatti l'applicazione di provvedimenti ragionevoli. I pareri sul catalogo di provvedimenti di cui all'articolo 65b capoverso 3 LPP sono invece assai più differenziati: si va dalla pura e semplice approvazione, al rifiuto, passando per il consenso condizionato. L'avamprogetto ha riscosso un alto grado di approvazione nei suoi aspetti essenziali, mentre sugli aspetti puntuali sono state espresse numerose riserve di vario genere.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Situazione iniziale

A differenza dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), finanziata secondo il sistema della redistribuzione, il finanziamento della previdenza professionale è fondato sul sistema della capitalizzazione. In base a questo sistema, il capitale di vecchiaia destinato a finanziare le rendite di vecchiaia risulta dall'accumulo dei contributi versati e degli interessi annui maturati durante il periodo di affiliazione a un istituto di previdenza (primato dei contributi). Questa modalità di finanziamento è soggetta all'evoluzione dei prezzi e dei salari, nonché dei tassi d'interesse (e quindi al rendimento del patrimonio). Nel caso ideale, l'inflazione è compensata dagli interessi fruttati dal capitale durante il periodo di costituzione del risparmio, in modo tale da poter disporre, al termine di 40 anni di vita attiva, di una rendita di vecchiaia che, insieme alla rendita AVS, consenta di raggiungere l'obiettivo sancito dalla Costituzione federale (art. 113 cpv. 2 lett. a Cost.), cioè «l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale». È inoltre previsto che la rendita di vecchiaia debba raggiungere, conformemente alla legge federale del 25 giugno 1982<sup>1</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), il 36 per cento dell'ultimo salario coordinato. Il modello presuppone peraltro che il capitale risparmiato non subisca riduzioni a seguito di perdite patrimoniali (conservazione dell' avere in sostanza), essendo la caratteristica distintiva del 2° pilastro quella di iscriversi in una prospettiva a lungo termine.

Secondo la LPP, con un tasso del 4 per cento la parte di interessi dovrebbe raggiungere, alla fine del processo di risparmio, circa il 40 per cento del capitale di vecchiaia accumulato. L'importanza di questo sistema, detto del «terzo contribuente», può del resto essere facilmente desunta anche dalle cifre della Statistica delle casse pensioni 2000<sup>2</sup>. Nel 2000, il volume dei contributi regolamentari degli assicurati ammontava a 10,4 miliardi di franchi e i contributi diretti dei datori di lavori a 16,7 miliardi di franchi – per un totale di 27,1 miliardi di franchi contro un rendimento netto degli investimenti di 20,1 miliardi di franchi.

La situazione degli investimenti è venuta in particolare a deteriorarsi in seguito all'erosione subita dalle quotazioni sui mercati azionari e all'andamento sfavorevole registrato dai corsi valutari a partire dal settembre 2000. Fino alla primavera del 2003 numerosi istituti di previdenza hanno realizzato performance nulle, se non negative, sugli investimenti in capitale: sono venuti così a mancare i mezzi necessari al pagamento degli interessi previsti a norma di legge e al finanziamento del tasso d'interesse tecnico. Poiché non è più stato possibile coprire le perdite patrimoniali nemmeno ricorrendo alle riserve di fluttuazione, si sono inevitabilmente venuti a creare deficit di copertura.

<sup>1</sup> RS 831.40

<sup>2</sup> Ufficio federale di statistica (ed.). Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2000, Neuchâtel 2002, pag. 17 segg. (d/f).

## 1.2

### Situazione finanziaria degli istituti di previdenza

Un rilevazione statistica effettuata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) con riferimento al 31 dicembre 2001 mostra che all'epoca la situazione finanziaria degli istituti di previdenza e degli assicuratori-vita era critica. Da allora l'evoluzione dei mercati azionari è stata negativa e l'onere delle perdite valutarie è costantemente aumentato e la situazione finanziaria, aggiornata al 31 dicembre 2002, si è ulteriormente deteriorata. Dalle valutazioni relative all'analisi dei rischi eseguita dalla Complementa Investment-Controlling AG (agosto 2003) risulta che al 31 dicembre 2002 il grado di copertura medio degli istituti di previdenza che hanno partecipato all'inchiesta era del 97,7 per cento (contro il 109,4 % dell'anno precedente). Alla data considerata, il 45 per cento degli istituti di previdenza interpellati (contro l'11% dell'anno precedente) si trovava nell'impossibilità di coprire integralmente il capitale di previdenza richiesto con i capitali disponibili. Il grado di copertura del 6 per cento degli istituti di previdenza di diritto privato era inferiore al 90 per cento. Il 38 per cento (contro il 48 % dell'anno precedente) presentava un grado di copertura superiore al 100 per cento, ma una limitata capacità di assumere rischi (vale a dire riserve di fluttuazione insufficienti, secondo esperienza, a compensare le fluttuazioni di capitale che si verificano sull'arco di un anno). Alla fine del 2002 soltanto il 17 per cento delle casse (contro il 41 dell'anno precedente) presentava un grado di copertura sufficiente e sembrava disporre di riserve di fluttuazione adeguate.

Dopo l'ulteriore peggioramento della situazione finanziaria verificatosi nel 2002, secondo le stime di tendenza sembra che l'evoluzione favorevole dei mercati dei capitali registrata tra il 1° gennaio ed il 30 giugno 2003 abbia fatto salire lievemente il grado di copertura medio. La percentuale di istituti di previdenza che accusano una copertura insufficiente dovrebbe essere scesa al 40 per cento, quella degli istituti di previdenza che non dispongono di sufficienti riserve di fluttuazione al 41 per cento. La situazione finanziaria degli istituti di previdenza rimane quindi precaria.

## 1.3

### Impostazione del problema

### 1.3.1

#### «Garanzia in ogni tempo»: una condizione irrealizzabile del diritto vigente?

Secondo l'articolo 65 capoverso 1 della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), «gli istituti di previdenza devono offrire in ogni tempo garanzia di poter adempiere gli impegni assunti». Questa disposizione vale sia per la previdenza obbligatoria, sia per quella più estesa attuata dagli istituti registrati (cfr. art. 48 e 49 cpv. 2 LPP). Non si applica tuttavia alle fondazioni di previdenza a favore del personale che operano esclusivamente nel campo della previdenza precedente l'entrata in vigore dell'attuale LPP o di quella sovraobbligatoria, quali quelle riservate ai quadri dirigenti (cfr. art. 89<sup>bis</sup> cpv. 6 CC<sup>3</sup>).

In ordine all'attuale articolo 65 capoverso 1 LPP (art. 63 cpv. 1 del disegno del 19 dicembre 1975), il messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 1975<sup>4</sup> concernente la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i

<sup>3</sup> RS 210

<sup>4</sup> FF 1976 I 241

superstiti e l'invalidità precisava tra l'altro quanto segue: questa disposizione «contiene un principio fondamentale che si impone a tutti gli istituti di previdenza, siano essi di diritto pubblico e di diritto privato, assumano essi stessi rischi o concludano un contratto d'assicurazione collettivo. Gli impegni presi devono essere garantiti, completamente e in ogni momento. In altri termini, gli istituti non possono soprassedere, anche provvisoriamente, a questa esigenza di sicurezza. Si tratta di prendere in considerazione l'insieme degli impegni derivanti dall'assicurazione, e non solo le prestazioni divenute esigibili o prevedibilmente esigibili. Ogni istituto che assume esso stesso i rischi deve dunque costituire riserve adeguate. Se i rischi sono stati trasferiti ad un istituto d'assicurazione, è questo che costituirà le riserve necessarie.»

Alla luce dell'evoluzione dei mercati azionari, la condizione posta dall'articolo 65 capoverso 1 LPP risulta troppo rigida. Applicare alla lettera la disposizione secondo cui le istituzioni di previdenza sono tenute a garantire in ogni tempo gli impegni assunti renderebbe praticamente impossibile compiere investimenti su mercati volatili come quelli azionari o immobiliari, dove non è dato prevedere né l'entità di fluttuazioni future né, di conseguenza, l'incidenza che queste avranno sul volume delle riserve da costituire allo scopo di farvi fronte. Ciò significa che, dopo aver sciolto le proprie riserve di fluttuazione, agli istituti di previdenza che prevedessero nuove perdite non resterebbe altra scelta che vendere i propri portafogli azionari in momenti non propizi – vendita che di fatto azzererebbe irrimediabilmente anche ogni futura potenzialità di guadagno – e di conseguenza realizzare delle perdite al fine di non incorrere in deficit di copertura. Non è d'altro canto possibile neppure mettere rapidamente termine a perdite su altri valori materiali quali gli immobili – perdite che possono assumere dimensioni non meno preoccupanti – dato che la vendita di questo genere di beni richiede tempo e che la conseguente perdita degli introiti provenienti dagli affitti può comportare ulteriori problemi di liquidità. Per gli investimenti a tasso fisso dovrebbero essere adottate misure identiche in caso di aumento dei tassi – e quindi di calo dei corsi – anche se, in caso di solvibilità sufficiente, si può prevedere che, alla scadenza, le obbligazioni potranno essere riscattate senza perdite. Il mantenimento della copertura integrale permanente potrebbe in definitiva essere ottenuto solo a un prezzo sproporzionatamente elevato e contraddirebbe i principi in vigore nel settore degli investimenti della previdenza professionale, i quali esigono anche, per ragioni di sicurezza, un'adeguata ripartizione dei rischi. Nell'amministrare il proprio patrimonio, gli istituti di previdenza sono inoltre tenuti a garantire una sufficiente redditività degli investimenti (art. 71 cpv. 1 LPP) – obiettivo, questo, che può tuttavia essere ragionevolmente raggiunto solo se le possibilità d'investimento si trovano in sintonia con le strutture degli impegni assunti dall'istituto di previdenza e quindi con il suo piano di previdenza.

Gli investimenti devono pertanto essere effettuati in una prospettiva a più lungo termine, indipendentemente dalle fluttuazioni dei corsi a breve e medio termine. Per risolvere questo manifesto conflitto d'obiettivi – garanzia in ogni tempo e strategia d'investimento a lungo termine – una copertura insufficiente temporanea, a determinate condizioni, dovrebbe essere ammessa (cfr., a questo riguardo, il commento al disegno di nuovo art. 65a LPP, parte speciale, n. 2.1.3).

Qualora sussista una copertura insufficiente, l'istituto di previdenza è tenuto, conformemente all'articolo 44 capoversi 2 e 3 dell'ordinanza del 18 aprile 1984<sup>5</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2), a prov-

<sup>5</sup> RS 831.441.1

vedere direttamente al suo risanamento e a informare l'autorità di vigilanza sull'importo scoperto e sui provvedimenti adottati. Il fondo di garanzia LPP interviene solo se l'istituto è insolvente – disposizione, quest'ultima, che ammette implicitamente la possibilità di una copertura insufficiente temporanea.

La proposta tesa ad ancorare nella legge la liceità di una copertura insufficiente temporanea e le relative modalità si ispira alla direttiva 2003/41/CE del 3 giugno 2003<sup>6</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle attività e alla sorveglianza di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati. La proposta di direttiva parte, come il diritto svizzero, dal principio di obbligatorietà della copertura integrale permanente (art. 15), dando però agli Stati membri la possibilità di discostarsi. La possibilità di deroga è tuttavia sempre soggetta alla condizione che l'istituto di previdenza presenti un piano concreto e realizzabile che indichi secondo quali modalità si potrà ripristinare, entro un lasso di tempo appropriato, la copertura integrale delle riserve (art. 16).

### **1.3.2 Copertura insufficiente: definizione unitaria**

Fino all'entrata in vigore, il 1° luglio 2003, dell'articolo 44 capoverso 1 OPP 2 (allegato) il concetto di copertura insufficiente o di scoperto non era espressamente definito né dalla legge federale sulla previdenza professionale né dalla relativa ordinanza d'applicazione. E non esisteva, in materia, neppure una prassi di vigilanza uniforme. Perché vi fosse uniformità nell'obbligo di notificare le insufficienze di copertura da parte degli istituti di previdenza, occorre dunque adottare una definizione univoca. L'articolo 44 capoverso 1 OPP 2 e il relativo allegato stabiliscono i dettagli per il calcolo della copertura insufficiente: il grado di copertura è pari al 100 per cento quando il capitale di previdenza necessario è coperto dal patrimonio dell'istituto di previdenza disponibile alla data di chiusura del bilancio. Vi è copertura insufficiente, dunque, quando il grado di copertura non raggiunge la soglia del 100 per cento. Il capitale di previdenza necessario comprende, secondo il piano di previdenza, i capitali individuali di risparmio e di copertura destinati a garantire i diritti acquisiti dagli assicurati e le prestazioni correnti versate ai pensionati, come pure gli accantonamenti attuariali costituiti per far fronte al rischio di longevità, a futuri adeguamenti delle rendite previste per legge ecc. Il patrimonio di previdenza disponibile allo scopo è per contro costituito dagli attivi iscritti nel bilancio al valore commerciale, al netto di impegni quali il conto terzi e la riserva dei contributi del datore di lavoro. La controversia sull'appartenenza o no delle riserve di fluttuazione al patrimonio di previdenza disponibile è stata per finire risolta in senso affermativo. Si può quindi parlare di copertura insufficiente solo quando sono state esaurite le riserve di fluttuazione.

<sup>6</sup> La direttiva 2003/41/CE entrerà in vigore al momento della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (presumibilmente nell'autunno 2003).

### **1.3.3 Principi generali applicabili a istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente**

All'atto di decidere provvedimenti volti al risanamento di una copertura insufficiente, vanno osservati sia i principi di prassi amministrativa generalmente riconosciuti, sia quelli specifici della previdenza professionale. In proposito rinviamo in particolare anche alla modifica dell'OPP 27 e alle istruzioni del 21 maggio 2003<sup>8</sup> concernenti le misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale.

#### **1.3.3.1 Principio della responsabilità dell'istituto di previdenza**

Vale il principio della responsabilità dell'istituto di previdenza: l'organo paritetico superiore deve adottare i provvedimenti necessari secondo il deficit di copertura e informarne l'autorità di vigilanza competente (cfr. art. 44 OPP 2). L'organo di direzione deve tener conto delle proposte del perito in materia di previdenza professionale<sup>9</sup> – ed eventualmente di altri specialisti p. es. esperti in investimenti – e dell'ufficio di revisione. Una copertura insufficiente richiede dunque, da parte dell'istituto di previdenza, un obbligo di diligenza accresciuto e pone esigenze più elevate in fatto di trasparenza e di informazione.

#### **1.3.3.2 Analisi delle cause della copertura insufficiente e garanzia dell'equilibrio finanziario quali compiti permanenti degli istituti di previdenza**

In caso di copertura insufficiente, devono essere innanzitutto analizzate le cause. Se dall'analisi risulta che, oltre alle perdite patrimoniali (cause congiunturali), a gravare sulla situazione finanziaria è stata e/o è anche una base di finanziamento insufficiente (causa strutturale), occorre in primo luogo verificare le modalità di finanziamento e le prestazioni e adeguarle di conseguenza. L'equilibrio finanziario non è per esempio garantito quando si riscuote un contributo di rischio che non copre sufficientemente l'evoluzione dei rischi. Il controllo e la salvaguardia dell'equilibrio finanziario sono un compito permanente degli istituti di previdenza.

L'istituto non deve decidere alcun miglioramento delle prestazioni che possa essere finanziato in futuro solo sulla base di rendimenti teorici elevati. Poiché nel settore obbligatorio le prestazioni sono prescritte per legge e si devono perciò adempiere rigidi impegni in materia di prestazioni con modelli di finanziamento che sono invece flessibili, l'istituto di previdenza deve disciplinare prioritariamente e costantemente il proprio finanziamento. Occorre infatti evitare insufficienze di copertura dovute a finanziamenti insufficienti. Tra i provvedimenti necessari rientra anche la

<sup>7</sup> RU 2003 1725

<sup>8</sup> FF 2003 3719

<sup>9</sup> Ai sensi dell'articolo 53 capoverso 2 LPP, l'istituto di previdenza è tenuto a far verificare periodicamente da un perito riconosciuto in materia di previdenza professionale se l'istituto offra in ogni tempo garanzia di poter adempiere i propri impegni e se le disposizioni attuariali regolamentari inerenti alle prestazioni e al finanziamento corrispondano alle prescrizioni legali.



costituzione tempestiva di riserve di fluttuazione sufficientemente elevate e, per quanto possibile, di riserve finalizzate a coprire il calo di rendimento.

### **1.3.3.3 Principi generali**

I provvedimenti devono segnatamente:

- essere conformi alla legge, cioè, in particolare:
  - non devono ledere diritti acquisiti,
  - non devono avere effetti retroattivi contrari alla legge;
- essere commisurati all’entità dell’importo scoperto (cfr. parte speciale, n. 2.1.4);
- essere efficaci, realizzabili e durevoli;
- essere inseriti nel quadro di un piano equilibrato (cfr. parte speciale, n. 2.1.4);
- rispondere alle cause della copertura insufficiente. Le insufficienze di copertura sono correlate agli averi a risparmio e ai capitali di copertura; l’applicazione di tassi d’interesse inferiori si ripercuote direttamente sul capitale di previdenza e risulta pertanto più idonea a sanare le cause dell’insufficienza di copertura rispetto ai contributi, che sono invece dipendenti dai salari;
- essere proporzionati (cfr. parte speciale, n. 2.1.4);
- essere realizzabili dal punto di vista amministrativo e portare al riassorbimento dell’importo scoperto entro un lasso di tempo ragionevole (cfr. parte speciale, n. 2.1.3).

### **1.3.3.4 Compiti dell’autorità di vigilanza**

Sulla base delle istruzioni del 21 maggio 2003<sup>10</sup> l’autorità di vigilanza si accerta che siano stati messi a punto un piano di risanamento volto al riassorbimento dell’importo scoperto e un programma di applicazione e ne verifica la conformità alla legge. Controlla inoltre se nel piano di risanamento i mezzi previsti per raggiungere lo scopo sono esposti in maniera esaustiva. Il piano deve contenere indicazioni quanto all’osservanza dei principi summenzionati, all’efficacia prevista e al calendario di realizzazione prospettato. Deve inoltre definire le prime tappe vincolanti dell’iter di riassorbimento dell’importo scoperto e fornire dati vincolanti circa i modi e i tempi in cui l’istituto di previdenza si impegna a informare l’autorità di vigilanza sull’evoluzione della situazione. L’autorità di vigilanza si accerta, da parte sua, che i diversi operatori (organo paritetico superiore dell’istituto di previdenza, ufficio di controllo, perito in materia di previdenza professionale) siano coinvolti nel processo conformemente ai ruoli assegnati loro dalla legge e verifica in particolare se il piano di provvedimenti sia stato elaborato con il concorso del perito in materia di previdenza professionale ed eventualmente di altri specialisti del settore e se l’organo paritetico abbia preso decisioni in merito. Inoltre vigila a che l’istituto di

<sup>10</sup> FF 2003 3719

previdenza stili a scadenze regolari un rapporto sugli effetti dei provvedimenti e ne verifica il contenuto.

Nel caso di fondazioni collettive che autorizzino l'investimento autonomo del patrimonio a livello di istituto di previdenza, si applicano in linea di principio le stesse regole valide per gli istituti di previdenza autonomi. Le autorità di vigilanza verificano, in questi casi, se vi siano piani di risanamento e programmi d'applicazione a livello di istituto di previdenza.

### **1.3.4                   Insufficienti possibilità di riassorbire gli scoperti ai sensi del diritto vigente**

Va innanzitutto precisato che i provvedimenti cui qui ci riferiamo sono espressamente finalizzati al riassorbimento di deficit di copertura già in essere.

Diverse sono le misure cui è possibile far capo per sanare un'insufficienza di copertura. Per elaborare misure drastiche mancano tuttavia una base legale o le necessarie restrizioni, oppure la loro efficacia è limitata da disposizioni di legge.

Uno dei primi provvedimenti dovrebbe consistere nel revocare (fatte salve sentenze giudiziarie di altro segno) i futuri miglioramenti delle prestazioni, quali maggiorazioni dei tassi di interesse, aumenti non prescritti dalla legge delle rendite correnti, finanziamenti transitori, sospensioni e riduzioni dei contributi e liberare i corrispondenti accantonamenti destinandoli a riassorbire l'importo scoperto.

In questo provvedimento dovrebbero rientrare anche la revoca di prestazioni facoltative relative a piani sociali e pensionamenti anticipati nonché lo scioglimento delle riserve costituite a tale scopo.

I provvedimenti possibili secondo l'attuale quadro giuridico sono: l'adeguamento della strategia di investimento al mutato contesto, l'utilizzazione delle eccedenze maturate sulle assicurazioni-rischio o la liberazione di riserve per futuri aumenti delle rendite, l'utilizzazione del contributo per misure speciali o la liberazione dei relativi accantonamenti, fatto salvo il rispetto della disposizione dell'articolo 70 LPP quanto al miglioramento delle prestazioni a favore della generazione d'entrata.

Un'altra possibilità consiste nel ridurre le prestazioni future previste per regolamento (diritti in corso d'acquisizione), a condizione che il regolamento lo preveda o che siano adempiute le condizioni formali per una sua modifica. Non devono tuttavia essere pregiudicate le prestazioni già acquisite e le prestazioni obbligatorie. Quanto alle rendite in corso, nel settore obbligatorio non è possibile ridurle se non vi è una base legale che lo consenta.

Secondo il diritto in vigore, un istituto di previdenza che operi esclusivamente nel settore obbligatorio e che eroghi di conseguenza solo le prestazioni minime prescritte dalla LPP ha di fatto un'unica possibilità di riassorbire un importo scoperto: prelevare contributi di risanamento. Affinché questi contributi possano essere impiegati efficacemente è tuttavia indispensabile un adeguamento dell'articolo 17 della legge federale del 17 dicembre 1993<sup>11</sup> sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, LFLP).

<sup>11</sup> RS 831.42

Il datore di lavoro non può essere obbligato, né per legge né in base al regolamento, a versare contributi superiori alla somma di quelli dei suoi dipendenti (art. 66 cpv. 1 LPP). L'introduzione di un contributo interamente a carico del datore di lavoro o comunque più gravoso per quest'ultimo che per gli assicurati necessita del consenso dell'interessato, sempre che non sia già prevista nel contratto d'affiliazione, negli statuti o nel regolamento dell'istituto di previdenza.

Rimane da ultimo il ricorso al versamento di interessi inferiori al minimo legale. Secondo il diritto attuale, questa opzione non è tuttavia possibile per le casse che operano soltanto in ambito LPP. Le casse che praticano sia la previdenza obbligatoria che quella sovraobbligatoria<sup>12</sup> in regime di primato dei contributi possono invece applicare, secondo il principio di computazione, un tasso ridotto o nullo, in analogia alla rinuncia all'adeguamento legale delle rendite correnti di invalidità e per superstiti (cfr. DTF 127 V 264). Questo tipo di computazione è tuttavia possibile solo fintanto che le prestazioni d'uscita regolamentari sono superiori a quelle secondo l'articolo 17 LFLP e i conti paralleli LPP<sup>13</sup>. Allo stato attuale del diritto, trova dunque i suoi limiti legali nell'applicazione degli interessi di cui all'articolo 17 capoversi 1 e 4 LFLP e all'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994<sup>14</sup> sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (ordinanza sul libero passaggio).

Il campo d'applicazione di determinate misure è notevolmente limitato dalle disposizioni dell'articolo 17 LFLP. In base ai capoversi 1 e 4 dell'articolo 17 LFLP, l'assicurato che lascia un istituto di previdenza ha diritto, oltre che alle prestazioni d'entrata versate ed ai relativi interessi, anche ai contributi versati durante il periodo di contribuzione e a un supplemento. Dai contributi che danno diritto ad un supplemento possono, a certe condizioni, essere dedotti determinati contributi quali i contributi di rischio (per invalidità e decesso). L'enumerazione che figura nella legge è esaustiva: i contributi di risanamento non sono compresi (cfr. parte speciale, n. 2.1.5).

### 1.3.5 Necessità di legiferare

Riassumendo, si può constatare che gli istituti di previdenza hanno maggior margine di manovra nel campo della previdenza preobbligatoria e sovraobbligatoria che in quello della previdenza obbligatoria. Provvedimenti quali la liberazione di riserve per misure speciali o per futuri aumenti delle rendite sono interventi *una tantum* e non possono quindi essere reiterati. Altri, come già ricordato, sono d'efficacia limitata se non si procede a una modifica di disposizioni legislative vigenti o sono del tutto inapplicabili senza l'adozione di nuove disposizioni di legge. In caso di persistenza della situazione di scarsa redditività di cui soffrono gli istituti di previdenza, dunque, le insufficienze di copertura continueranno a sussistere. Occorre

<sup>12</sup> Quando un istituto di previdenza concede prestazioni superiori a quelle minime previste dalla LPP, può applicare la previdenza obbligatoria e quella sovraobbligatoria nel quadro di un unico regolamento previdenziale che le contempra entrambe (previdenza più estesa in una cassa mantello).

<sup>13</sup> Gli istituti di previdenza registrati che erogano prestazioni supplementari (nel quadro della previdenza più estesa) devono fornire la prova, per mezzo dei conti paralleli, che le proprie prestazioni includono le prestazioni minime obbligatorie (Hans Michael Riemer, *Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz*, 1985, pag. 39).

<sup>14</sup> RS 831.425

perciò dare agli istituti di previdenza la possibilità di mettere in atto misure supplementari efficaci. Si tratta di misure incisive, destinate a essere applicate solo se misure meno incisive non permettono, da sole, di raggiungere lo scopo o quando siano state esaurite quelle consentite dal diritto vigente.

L'introduzione di queste misure supplementari deve rientrare nelle competenze decisionali e nelle responsabilità degli istituti di previdenza e lasciarne quindi intatta la discrezionalità quanto alla strutturazione del proprio finanziamento conformemente all'articolo 49 capoverso 2 LPP.

Al fine di attenuare la pressione indotta dalla necessità di ripristinare tempestivamente la copertura integrale ed evitare così l'impiego di misure più drastiche, gli istituti di previdenza devono poter disporre di un margine di tempo ragionevole per riassorbire l'importo scoperto. Durante questo periodo, gli istituti non devono tuttavia rimanere inoperosi, ma provvedere al varo delle misure necessarie.

Allo scopo di accrescere il margine di manovra degli istituti di previdenza che presentano una copertura insufficiente si prevede di adottare tra l'altro, introducendole espressamente nella LPP e nella legge federale sul libero passaggio, disposizioni volte a:

1. assegnare all'istituto di previdenza la competenza di prelevare, per la durata della copertura insufficiente, un contributo finalizzato al riassorbimento dell'importo scoperto – contributo che deve poter essere prelevato anche dai beneficiari di rendite (art. 65b cpv. 3 lett. a e b LPP, disegno);
2. assegnare all'istituto di previdenza la competenza di concedere, per la durata della copertura insufficiente, una remunerazione dell'aver di vecchiaia LPP inferiore al saggio d'interesse minimo LPP (art. 65b cpv. 3 lett. c LPP, disegno);
3. conferire al Consiglio federale la facoltà di emanare, per via d'ordinanza, disposizioni che consentano agli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente di evitare abusi nell'ambito della promozione della proprietà d'abitazioni (art. 30f cpv. 1 e 2 LPP, disegno);
4. ammettere la deduzione dei contributi finalizzati al riassorbimento dell'importo scoperto nel calcolo della prestazione d'uscita, affinché si possa produrre l'effetto auspicato (art. 17 cpv. 2 lett. h LFLP, disegno);
5. dare la possibilità di effettuare versamenti su un conto separato contenente le riserve dei contributi del datore di lavoro, a condizione che siano finalizzati, mediante una rinuncia temporanea alla loro utilizzazione, ad evitare provvedimenti per riassorbire l'importo scoperto (art. 65c LPP, disegno).

I dettagli relativi ai provvedimenti previsti dalla legge per il riassorbimento degli importi scoperti sono commentati nelle spiegazioni ai singoli articoli del disegno (parte speciale).

I nuovi articoli e quindi anche l'articolo 65 capoverso 2 LPP devono potersi applicare anche agli istituti di previdenza che praticano sia la previdenza obbligatoria che quella sovraobbligatoria. Detti articoli sono pertanto menzionati nell'articolo 49 capoverso 2 LPP. Affinché possano essere applicati anche alle casse pensioni non registrate che concedono un diritto a prestazioni nel caso previdenziale, dunque anche alle casse pensioni per soli quadri, questi articoli sono per principio soggetti al campo d'applicazione della LFLP.

Le disposizioni citate sono quindi introdotte nell'articolo 5 capoverso 2 LPP.

### **1.3.6 Richieste scartate**

#### **1.3.6.1 Riduzione della prestazione d'uscita**

La riduzione della prestazione d'uscita pari al disavanzo tecnico (p. es. in analogia all'applicazione dell'art. 19 LFLP nei casi di liquidazione parziale), proposta da un partecipante alla procedura di consultazione, è problematica dal punto di vista materiale poiché equivale, come nel caso della vendita di un'azione, alla realizzazione di una perdita, senza che l'assicurato uscente – contrariamente a quelli che restano – possa partecipare a un eventuale guadagno potenziale. Sul piano giuridico, un'applicazione di questo genere sarebbe in contraddizione con il chiaro tenore dell'articolo 19 LFLP.

Le insufficienze di copertura sono direttamente collegate all'andamento dei mercati di borsa, i quali – come si può osservare quotidianamente – sono esposti a forti fluttuazioni. Una riduzione della prestazione d'uscita significa che l'assicurato uscente subisce direttamente e senza compensazione le conseguenze dei rischi degli investimenti a lungo termine.

Il postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSS-S 02.3640), accolto dal Consiglio degli Stati nella sessione invernale 2002, che chiede l'uguale trattamento di liquidazione parziale e libero passaggio per quanto concerne la possibilità di deduzione del disavanzo tecnico, richiede analisi più approfondite e sarà trattato a parte. In questo contesto dovrà essere esaminata la possibilità di dedurre il disavanzo tecnico, oltre che nel caso della prestazione d'uscita, anche nel caso della riscossione del capitale al posto della rendita e in altri casi di riscossione di capitale.

#### **1.3.6.2 Riduzione duratura delle rendite correnti**

Il parere di alcune organizzazioni partecipanti alla procedura di consultazione, secondo le quali le riduzioni delle rendite dovrebbero essere generalmente possibili o lasciate alla discrezione del consiglio di fondazione, non è stato preso in considerazione. Gli assicurati devono poter contare sui diritti acquisiti: solo così, infatti, è possibile fare in modo che continuino ad avere fiducia nella previdenza professionale e nel suo avvenire. Una riduzione duratura della rendita non deve essere quindi consentita, nonostante rappresenti un provvedimento molto efficace per il riassorbimento degli importi scoperti.

La salvaguardia dell'obiettivo delle prestazioni della previdenza professionale, in linea di principio, deve essere considerata più importante della stabilità dell'ammon-

tare di un contributo. In qualità di legge quadro la LPP stabilisce prestazioni, ma lascia agli istituti di previdenza la libertà e la responsabilità di finanziarle e, di conseguenza, di fissare l'importo dei contributi.

In caso di copertura insufficiente, gli istituti di previdenza non devono essere esonerati dalla loro responsabilità, in quanto la definizione della strategia d'investimento e delle prestazioni supplementari sono compiti non delegabili dell'organo paritetico superiore dell'istituto di previdenza. La possibilità di ridurre le prestazioni non deve però in alcun modo indurre l'istituto di previdenza a una minore attenzione nell'assunzione di impegni in materia di prestazioni. Gli istituti di previdenza hanno del resto già oggi la possibilità – peraltro utilizzata nella prassi – di non garantire per regolamento le prestazioni d'importo superiore al minimo di legge, ma di farle dipendere dalla loro situazione finanziaria.

### **1.3.6.3 Riscossione di premi di garanzia da parte degli assicuratori-vita e degli istituti di previdenza**

Le conseguenze dell'evoluzione negativa dei mercati finanziari hanno reso evidente l'importanza delle riserve di fluttuazione e delle riserve destinate a coprire la differenza tra gli utili preventivati e quelli effettivi. Stabilire se sia auspicabile o no costituire riserve di questo tipo o coprire l'insufficienza degli utili in relazione al tasso d'interesse tecnico e al tasso d'interesse minimo mediante premi (nel caso degli assicuratori-vita) di datori di lavoro e salariati è una questione che va trattata separatamente dal problema delle insufficienze di copertura. Di conseguenza, la proposta degli assicuratori-vita di introdurre la possibilità di riscuotere contributi di questo tipo e consentirne la deduzione dalla prestazione d'uscita è stata respinta.

La proposta di integrare il contributo alla costituzione di riserve per l'aumento della speranza di vita nel catalogo di cui all'articolo 17 capoverso 2 LFLP rientra nello stesso contesto ed è stata pertanto anch'essa respinta.

La questione della deducibilità dei contributi riscossi per costituire riserve è strettamente correlata a quella della destinazione delle riserve in caso di liquidazione parziale e fa quindi parte della stessa tematica della riduzione della prestazione d'uscita (cfr. n. 1.3.6.1), la quale, in adempimento al postulato della CCS-S (02.3640), deve essere trattata nel quadro di una perizia e delle raccomandazioni che verranno formulate in questa sede.

### **1.3.6.4 Misure per il risanamento delle coperture insufficienti delle casse di diritto pubblico con e senza promessa di garanzia**

Secondo quanto auspicato durante la consultazione, si conferma qui espressamente che i provvedimenti di risanamento sono in generale consentiti anche agli istituti di previdenza di diritto pubblico, in quanto i nuovi articoli rientrano nel campo d'applicazione della LFLP. Le nuove disposizioni sono dunque applicabili alle casse di diritto pubblico senza promessa di garanzia con riserva dei limiti legali ad esse specifici. Non è invece stato dato seguito alla richiesta di limitare esplicitamente i provvedimenti alle insufficienze di copertura dovute agli investimenti, in quanto è difficile distinguere nei singoli casi le insufficienze di copertura strutturali da quelle

congiunturali. Tutte le misure sono tuttavia vincolate alla presenza di una copertura insufficiente. Nella misura in cui vi siano promesse di garanzia, non sussiste alcuna insufficienza di copertura ai sensi del presente disegno.

## **1.4 Risultati della procedura di consultazione**

Il 3 giugno 2003 il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione<sup>15</sup>. Vista l'urgenza della questione trattata, la scadenza è stata fissata al 4 luglio 2003.

L'avamprogetto è stato accolto nel complesso positivamente. Delle diverse disposizioni proposte, quella che raccoglie il maggior consenso è indiscutibilmente la disposizione relativa alla deroga al principio della garanzia in ogni tempo (art. 65a LPP): essa consente una temporanea insufficienza di copertura ed è per questo ritenuta indispensabile per un'applicazione ragionevole dei provvedimenti.

I giudizi sul catalogo di provvedimenti di cui all'articolo 65b capoverso 3 LPP sono invece assai più differenziati. Sulla possibilità di riscuotere da datori di lavoro, salariati e pensionati contributi destinati al risanamento di una copertura insufficiente e sulla possibilità di applicare all'avere di vecchiaia un tasso d'interesse inferiore al tasso minimo legale sono stati espressi pareri diversi, a volte diametralmente opposti: si va dalla pura e semplice approvazione, al rifiuto, passando per il consenso condizionato.

L'ampio consenso (56 dei 62 partecipanti si sono espressi a favore) viene perlopiù motivato con la necessità di prendere provvedimenti e con la constatazione che l'avamprogetto crea un quadro legale che concede agli istituti di previdenza l'indispensabile spazio di manovra. È quindi logico che uno degli argomenti favorevoli più frequenti sia rappresentato dalla flessibilità, ritenuta necessaria, che si introdurrebbe consentendo un deficit di copertura temporaneo. Numerosi partecipanti hanno ammesso di ritenere non più realistica la vigente condizione della garanzia in ogni tempo.

Molti partecipanti ritengono che l'avamprogetto distribuisca equamente l'onere del risanamento su tutte le parti in causa, evitando così che una determinata categoria o un determinato gruppo venga gravato più di altri, e individuano in questa caratteristica un ulteriore pregio. Su questo punto tuttavia sono stati espressi pareri discordanti, poi confermati nelle consultazioni relative alle singole disposizioni di legge.

All'alto tasso di approvazione riscosso dall'avamprogetto nei suoi aspetti essenziali fanno dunque da contraltare numerose riserve di vario genere espresse su singoli elementi.

## **1.5 Interventi parlamentari**

Il 3 ottobre 2002 il Consiglio nazionale ha accolto sotto forma di postulato una mozione del gruppo socialista (02.3422 LPP. Ripartizione delle eccedenze, riserve di fluttuazione, sospensione dei contributi). L'intervento chiede che vengano proibite le sospensioni o le riduzioni di contributi dovute a eccedenze temporanee. Le eccedenze devono infatti servire a garantire il mandato costituzionale in materia di

<sup>15</sup> FF 2003 3206

previdenza, a migliorare le prestazioni a favore della generazione d'entrata, a consentire l'adeguamento al rincaro delle prestazioni di vecchiaia e ad assicurare la stabilità degli istituti di previdenza. L'ammissibilità di riduzioni o sospensioni temporanee dei contributi finanziate con le eccedenze è controversa. Il 9 ottobre 2000, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha emanato direttive che autorizzano, a determinate condizioni, riduzioni o sospensioni temporanee dei contributi. Una di queste condizioni è, in particolare, che tali riduzioni o sospensioni siano previste negli statuti o nel regolamento dell'istituto di previdenza e che siano decise dall'organo paritetico superiore dell'istituto. Le direttive esigono inoltre che venga garantito e adempiuto lo scopo di previdenza dell'istituto. Ciò significa, segnatamente, che l'istituto di previdenza deve disporre di accantonamenti attuariali e di riserve di fluttuazione sufficienti, che gli accantonamenti per l'adeguamento al rincaro delle rendite per superstiti e delle rendite d'invalidità siano sufficienti e che la generazione d'entrata possa beneficiare dei miglioramenti delle prestazioni previsti dalla legge<sup>16</sup>.

In una sentenza del 26 novembre 2001, il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) non si è dal canto suo pronunciato chiaramente in merito all'autorizzazione di riduzioni temporanee dei contributi. Dai considerandi della sentenza si evince tuttavia che il TFA reputa legittime le riduzioni o sospensioni dei contributi nel caso di casse in regime di primato delle prestazioni, poiché in queste casse l'importo delle prestazioni è garantito. Esprime per contro seri dubbi quanto alla legittimità delle stesse nel caso di casse in regime di primato dei contributi, dal momento che in questo tipo di istituti il rischio connesso alla raggiungimento dell'obiettivo in materia di prestazioni è sopportato direttamente dagli assicurati e che le eccedenze dovrebbero quindi essere destinate in primo luogo al miglioramento delle prestazioni. In definitiva, il TFA si limita tuttavia ad affermare che è illegittimo utilizzare il patrimonio della cassa pensioni per sgravare solo il datore di lavoro<sup>17</sup>.

Come già menzionato, la LPP lascia il finanziamento delle prestazioni alla responsabilità degli istituti di previdenza. Se questi ultimi sono tenuti, da una parte, a garantire in ogni momento la propria sicurezza finanziaria, non si può vietare loro, dall'altra, di ridurre temporaneamente i contributi o di rinunciare a prelevarli quando i loro obblighi legali e regolamentari in fatto di prestazioni sono coperti dal rendimento del patrimonio. È ovviamente compito degli organi responsabili dell'istituto di previdenza revocare la sospensione dei contributi qualora la capacità di rischio dell'istituto si riduca. Per far questo non è necessaria alcuna modifica di legge: quest'obbligo si evince già dall'articolo 65 LPP in vigore.

<sup>16</sup> Mitteilungen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSU) über die berufliche Vorsorge n. 54 del 09.10.2000 (d/f).

<sup>17</sup> DTF 128 II 24, consid. 3 e 4



**2** **Parte speciale:**  
**Commento alle modifiche di legge proposte**

**2.1** **Modifiche della LPP**

**2.1.1** **Art. 30f: Limitazioni durante una copertura insufficiente (nuovo)**

Il tenore dell'attuale articolo 30f (Sezione Promozione della proprietà d'abitazioni) è trasferito invariato in un nuovo articolo 30g. Con la nuova disposizione dell'articolo 30f capoverso 2 si conferisce al nostro Consiglio la competenza di limitare nel tempo e nell'importo o di negare del tutto per via d'ordinanza la costituzione in pegno e la riscossione anticipata del capitale di previdenza al fine della promozione della proprietà d'abitazioni (PPA) come pure il rimborso anticipato, se un istituto di previdenza presenta una copertura insufficiente.

L'istituto di previdenza deve avere così la possibilità di fissare nel proprio regolamento limitazioni volte ad impedire che mediante riscossioni anticipate a fini di PPA possa essere per esempio elusa la riduzione proporzionale della prestazione d'uscita prevista nel caso di una liquidazione parziale o totale.

In linea di principio, la limitazione delle possibilità di riscossione anticipata non deve tuttavia incidere sulla pianificazione della vita degli assicurati che hanno investito i fondi di previdenza professionale nel progetto di acquisire un'abitazione propria. Vale lo stesso per gli assicurati che intendono ridurre l'onere dei tassi ipotecari dopo il pensionamento, ma ai quali il pagamento differito non consente di realizzare per tempo l'ammortizzazione auspicata e ai quali disposizioni regolamentari rendono impossibile ammortizzare ipoteche prelevando il capitale di vecchiaia (scegliendo cioè il capitale invece della rendita). Si deve però poter impedire che, se una cassa pensioni, per riassorbire un importo scoperto è costretta a decidere per esempio l'applicazione di un tasso di interesse nullo, gli affiliati ritirino dall'istituto di previdenza una parte del loro avere di vecchiaia per realizzare ammortamenti. Il prelievo anticipato impedisce all'istituto di previdenza di realizzare redditi da capitale che, in assenza dell'obbligo di remunerazione, potrebbero essere direttamente impiegati a scopo di risanamento. Sarebbe poco corretto nei confronti degli assicurati che non posseggono abitazioni se gli importi prelevati anticipatamente tornassero ad essere versati all'istituto di previdenza una volta revocata la corresponsione di interessi a un tasso inferiore al minimo legale.

Conformemente al *capoverso 2* le condizioni di questo provvedimento d'accompagnamento saranno precisate in un'ordinanza volta unicamente a impedire gli abusi citati.

La modifica dell'articolo 6 capoversi 1, 5 e 6 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994<sup>18</sup> sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale (OPPA), entrata in vigore il 1° luglio 2003, va nello stesso senso, ma è di efficacia limitata a causa dell'attuale situazione giuridica. Conformemente ad essa, in caso di copertura insufficiente, l'istituto di previdenza può differire il pagamento fino a dodici mesi dopo l'inoltro della richiesta. Se l'importo scoperto è consistente, il termine di pagamento può essere differito oltre i dodici mesi, ma solo se il prelievo anticipato serve alla restituzione di prestiti ipotecari e se l'istituto di previdenza adempie l'obbligo d'informare conformemente all'articolo 44 capo-

versi 3 e 4 OPP 2, che prevede, tra l'altro, l'obbligo d'informare sulla durata dei provvedimenti.

Una disposizione analoga all'articolo 30f LPP per la promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale nel settore sovraobbligatorio è prevista nell'articolo 331f del Codice delle obbligazioni<sup>19</sup>.

## **2.1.2 Modifica degli art. 5 cpv. 2 e 49 cpv. 2 LPP**

Scopo di un istituto di previdenza è erogare prestazioni in caso di vecchiaia, decesso e invalidità. Le prestazioni minime ai sensi della LPP sono descritte negli articoli 13–16 della legge e negli articoli 11–27 OPP 2. Il processo di risparmio è determinato dall'importo degli accrediti di vecchiaia prescritti (in percentuale di un salario coordinato prescritto) e dal tasso d'interesse minimo applicato annualmente all'avere di vecchiaia. Fissando l'aliquota di conversione in percentuale (art. 14 cpv. 1 LPP), viene disciplinata anche la conversione del capitale risparmiato in una rendita di vecchiaia a vita al momento del pensionamento.

Se il legislatore ha formulato chiaramente le disposizioni legislative relative alle prestazioni minime, ha per contro lasciato sostanzialmente agli istituti di previdenza l'onere di organizzarne il finanziamento (art. 49 cpv. 1 LPP), attribuendo loro in questo modo un'elevata responsabilità. Non sono disciplinati in dettaglio, per esempio, né l'importo né il tipo dei contributi.

Secondo l'articolo 65 capoverso 1 LPP, gli istituti di previdenza devono offrire in ogni tempo garanzia di potere adempiere gli impegni assunti e versare le prestazioni minime legali e, secondo il capoverso 2, disciplinare il sistema contributivo e il finanziamento in modo che le prestazioni previste nell'ambito della legge possano essere fornite quando divengono esigibili. Ai sensi del diritto in vigore, l'articolo 65 capoverso 2 LPP non è tuttavia applicabile alla previdenza professionale più estesa e agli istituti di previdenza non registrati. Dal momento che, a partire dal 1997, il fondo di garanzia deve garantire, in caso di insolvenza di un istituto di previdenza, anche diritti sovraobbligatori fino a concorrenza di un certo limite massimo (prestazioni basate sul 150 % del reddito annuo massimo LPP, attualmente di 113 940 franchi; cfr. art. 56 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LPP), l'articolo 65 capoverso 2 LPP non può più limitarsi al minimo LPP: gli articoli 5 capoverso 2 e 49 capoverso 2 LPP devono pertanto essere completati da un riferimento a questa disposizione.

Affinché le ulteriori disposizioni relative alla sicurezza finanziaria di cui agli articoli 65a, 65b e 65c LPP possano applicarsi anche agli istituti di previdenza non registrati, quali le casse pensioni per soli quadri dirigenti, e alla previdenza più estesa, esse sono sottoposte, nell'articolo 5 capoverso 2 LPP, al campo d'applicazione della LFLP e integrate nell'articolo 49 capoverso 2.

Fa eccezione a questo disciplinamento l'articolo 65b capoverso 3 lettera a primo periodo e lettera c LPP. La riscossione di contributi da datori di lavoro e salariati nel settore retto dal diritto precedente l'introduzione della previdenza professionale obbligatoria, nel settore sovraobbligatorio e nella previdenza più estesa è di massima soggetta a disposizioni di diritto contrattuale ed è quindi disciplinata dalle disposizioni del regolamento o degli statuti e dai contratti d'affiliazione. Poiché il tasso

<sup>19</sup> RS 220

d'interesse minimo in linea di principio non è applicabile agli istituti di previdenza per quadri non registrati e ai settori preobbligatorio e sovraobbligatorio, l'articolo 65b capoverso 3 lettera c non è stato integrato negli articoli 5 capoverso 2 e 49 capoverso 2. L'articolo 69 capoverso 2 LPP, in quanto *lex specialis*, continua invece ad applicarsi agli enti di diritto pubblico.

### 2.1.3 **Art. 65a LPP (nuovo): Copertura insufficiente temporanea**

Il capoverso 1 disciplina l'eccezione al principio della garanzia offerta in ogni tempo ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 LPP, secondo cui l'istituto di previdenza deve poter onorare in qualsiasi momento tutti gli impegni assunti. Un istituto di previdenza deve avere la possibilità di presentare, seppure a determinate condizioni, un'insufficienza di copertura temporanea. In presenza di un deficit di copertura, la garanzia ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 LPP è dunque ora limitata. Va tuttavia osservato che la garanzia in ogni tempo può essere compromessa anche in assenza di lacune di copertura. Qualora la garanzia in ogni tempo non sia più data, gli istituti di previdenza devono sempre avere l'obiettivo di ripristinarla.

Con questa nuova disposizione si intende disciplinare quanto indispensabile per i provvedimenti di cui all'articolo 44 OPP 2, cioè la possibilità di un'insufficienza di copertura temporanea. I provvedimenti volti al riassorbimento di un importo scoperto hanno infatti senso solo se viene concesso abbastanza tempo perché esplicino i propri effetti.

La possibilità di un'insufficienza di copertura temporanea sembra peraltro addirsi meglio al sistema di finanziamento del secondo pilastro, che è fondato sulla capitalizzazione.

La previdenza professionale è caratterizzata da un lungo processo di risparmio (circa 40 anni) e un lungo periodo di consumo del patrimonio accumulato (fruizione della rendita per circa 20 anni). Una struttura di impegni che deve coprire un lasso di tempo di tali proporzioni richiede una strategia d'investimento orientata sul lungo periodo. Ciò comporta però la necessità di investire su valori volatili come azioni e immobili, che possono rendere impossibile il mantenimento di una sicurezza permanente. È quanto succede, in particolare, in caso di perdite dovute a forti cali dei corsi, che potrebbero essere coperte solo da riserve di fluttuazione sproporzionate.

Un'insufficienza di copertura dovuta a perdite patrimoniali costituisce sempre un rischio per la sicurezza, dal momento che la ripresa dei mercati non è prevedibile né in termini di tempo né per quanto concerne la portata. Questo spiega perché i deficit di copertura debbano essere trattati con la necessaria attenzione e perché possano essere ammessi solo per periodi di tempo limitati.

Il capoverso 1 definisce due condizioni alle quali un istituto di previdenza può presentare un'insufficienza di copertura temporanea:

- deve essere garantito che le prestazioni previste dalla legge possano essere versate al momento in cui sono esigibili. La sufficiente liquidità ai sensi dell'articolo 65 capoverso 2 diviene dunque condizione esplicita. In caso di liquidazione totale o parziale, tutte le prestazioni o parti di esse divengono esigibili. Quando il rischio di liquidazione totale o parziale è consistente,

vanno presi tutti i provvedimenti necessari al fine di evitare un'insufficienza di copertura.

Se all'entrata in vigore della presente legge vi è una situazione di copertura insufficiente o un rischio consistente di liquidazione totale o parziale, se ne deve tener conto all'atto di definire i provvedimenti,

- l'istituto di previdenza deve inoltre adottare provvedimenti volti a ripristinare la copertura integrale entro un termine adeguato (cfr. le relative osservazioni nelle istruzioni del Consiglio federale del 21 maggio 2003<sup>20</sup> concernenti le misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale e il commento al nuovo art. 65b della presente legge).

Per gli istituti collettivi e comuni, lo scioglimento, da parte del datore di lavoro, del contratto che lo lega all'istituto di previdenza dà luogo di per sé ad una liquidazione parziale (cfr. art. 23 cpv. 4 LFLP). Le fondazioni con contratti di assicurazione che coprono la totalità dei rischi non possono invece trovarsi in situazione di copertura insufficiente, dal momento che le prestazioni sono garantite dalle compagnie di assicurazione. In questo caso non si applicano dunque né l'articolo 65 capoversi 1 e 2 né i nuovi articoli 65a, 65b e 65c LPP ecc. Le istituzioni collettive e comuni le cui casse pensioni sopportano direttamente il rischio legato agli investimenti possono per contro presentare insufficienze di copertura. Nella scelta della struttura di finanziamento, queste istituzioni devono tuttavia tener conto delle particolarità dei contratti d'affiliazione in materia di modalità di scioglimento.

Il *capoverso 2* sancisce d'ora innanzi a livello di legge l'obbligo dell'istituto di previdenza di notificare all'autorità di vigilanza l'esistenza di un'insufficienza di copertura e le misure adottate per porvi rimedio. Quest'obbligo, che figurava già nell'articolo 44 capoverso 2 OPP 2 anteriormente vigente, è stato precisato nell'articolo 44 capoverso 3 attualmente in vigore. Con l'introduzione della disposizione a livello di legge se ne vuole tuttavia sottolineare ulteriormente l'importanza.

L'autorità di vigilanza assolve, in questo contesto, unicamente compiti di controllo legale e di consulenza (non di controllo dell'adeguatezza; cfr. n. 1.3.3.4). I provvedimenti volti a sanare una copertura insufficiente non sono dunque soggetti ad approvazione da parte dell'autorità come succede, ad esempio, in caso di riconosciuto adempimento delle condizioni per una liquidazione parziale (cfr. art. 23 cpv. 1 LFLP).

Scopo della modifica è inoltre fissare esplicitamente a livello di legge l'obbligo di informazione nei riguardi dei datori di lavoro, degli assicurati e dei beneficiari di rendite, dando a quest'obbligo il peso che merita. L'autorità di vigilanza, il datore di lavoro e i destinatari devono essere tenuti aggiornati sui provvedimenti e la loro attuazione mediante un piano d'informazione emanato dall'organo paritetico superiore.

<sup>20</sup> FF 2003 3719, in particolare p. 3721 seg., n. 226.

#### 2.1.4

#### **Art. 65b LPP (nuovo): Misure in caso di copertura insufficiente**

Il *capoverso 1* sancisce a livello di legge il principio della responsabilità dell'istituto di previdenza in materia di risanamento della copertura insufficiente, già disciplinato nell'attuale articolo 44 capoverso 1 OPP 2 e dal nuovo tenore dell'articolo 44 capoverso 2 OPP 2. Il fatto che, in caso di copertura insufficiente, il fondo di garanzia intervenga solo in caso di insolvenza dell'istituto di previdenza risulta anche dall'articolo 56 capoverso 1 lettera b LPP.

Nel *capoverso 2* sono precisate le condizioni cui soggiace la definizione di provvedimenti volti al risanamento di una copertura insufficiente. I provvedimenti di valenza generale sono pochi, in ragione della diversità degli istituti di previdenza identici; ossia ogni provvedimento deve essere adattato alla situazione dell'istituto di previdenza sia sul piano temporale sia su quello materiale. Tra i criteri di valutazione della situazione enumerati (lista non esaustiva) figura la struttura del patrimonio e degli impegni (ovvero attivi e passivi) e quindi il genere dei piani previdenziali (p.es. primato dei contributi o primato delle prestazioni), la struttura d'età e l'evoluzione dell'effettivo dei destinatari (assicurati e beneficiari di rendite). Quest'ultimo fattore comprende anche il rischio di una liquidazione totale o parziale. Il piano di provvedimenti deve dunque tenere conto di eventi futuri prevedibili (cambiamento di proprietario, scorporo di unità produttive, vendita di parti dell'impresa, tagli generalizzati di posti di lavoro, creazione di nuovi posti di lavoro ecc.).

Nella determinazione dei provvedimenti occorre in particolare osservare il principio di proporzionalità. Proporzionalità significa che bisogna adottare provvedimenti drastici soltanto quando provvedimenti più morbidi non consentono di raggiungere lo scopo. Se vi è la possibilità di sanare la copertura insufficiente con provvedimenti diversi da quelli proposti dalla modifica di legge e se si può ritenere che le cause alla sua origine siano di natura puramente temporanea, secondo le circostanze, non è necessario in un primo tempo ricorrere a provvedimenti drastici.

Proporzionalità significa al contempo che i provvedimenti non devono essere di un rigore insostenibile per gli interessati. In questo senso va tenuto presente il contesto economico del datore di lavoro.

Proporzionalità significa anche che bisogna tener conto per esempio di chi ha tratto beneficio, e in che misura, da prestazioni versate facoltativamente. Se si sono ad esempio finanziate delle sospensioni di contributi con rendimenti patrimoniali eccedenti senza che si siano concessi corrispondenti aumenti delle rendite o degli interessi, occorre tenerne conto nella fissazione dei contributi.

Che i provvedimenti debbano essere adeguati al grado dell'insufficienza di copertura è un'altra conseguenza del principio di proporzionalità. Più l'importo scoperto è elevato, più i provvedimenti devono essere incisivi. L'importo scoperto può essere considerato esiguo o rilevante. In linea di massima, un importo scoperto può essere considerato rilevante qualora il deficit di copertura superi il 10 per cento. Il perito in materia di previdenza professionale deve pronunciarsi in merito a tale valore di riferimento. A dipendenza della situazione specifica del singolo istituto di previdenza, è ipotizzabile che anche un importo scoperto inferiore debba già essere considerato rilevante.

I provvedimenti devono far parte di un piano globale e devono, per quanto possibile, agire in sinergia. La proporzionalità va inoltre valutata, sia a livello di singola misura sia a livello di piano globale. La loro attuazione ed efficacia vanno costantemente verificate.

I provvedimenti devono inoltre essere in grado – anche questo è un elemento della proporzionalità – di sanare la copertura insufficiente entro un termine adeguato. La condizione dell'adeguatezza richiede necessariamente che si forniscano indicazioni circa la durata d'applicazione dei provvedimenti e il lasso di tempo entro cui si prevede di riassorbire l'importo scoperto. Tali informazioni vanno fornite all'autorità di vigilanza competente conformemente alle disposizioni del nuovo articolo 65a capoverso 2 LPP (cfr. nuovo art. 44 cpv. 3 OPP 2).

L'applicazione del principio di proporzionalità è determinante anche in sede di fissazione della durata del periodo di risanamento. La disposizione transitoria di cui all'articolo 27 capoverso 3 LFLP prevede che i disavanzi tecnici vadano colmati al più tardi entro dieci anni dall'entrata in vigore della legge. Basandosi su tale valutazione del legislatore, il periodo di riassorbimento dovrebbe durare dai cinque ai sette anni e superare i dieci solo in casi eccezionali.

Nel *capoverso 3* vengono espressamente definite, nelle lettere a–c, le basi legali formali su cui poggiano tre provvedimenti di diversa efficacia secondo i casi: primo, il prelievo dal datore di lavoro e dagli assicurati di contributi volti al riassorbimento dell'importo scoperto; secondo, il prelievo dai beneficiari di rendite di un contributo allo stesso scopo; terzo, il ricorso alla possibilità di versare interessi a un tasso inferiore al tasso minimo LPP. Secondo la struttura dell'istituto di previdenza, l'applicazione cumulata di tutti questi provvedimenti può essere la soluzione più appropriata ed è forse da preferire, per ragioni di proporzionalità, alle possibili alternative. La decisione in merito è di competenza dell'organo superiore dell'istituto di previdenza.

Questi provvedimenti hanno in comune due caratteristiche: 1) devono basarsi su una decisione dell'organo paritetico superiore e 2) possono essere applicati soltanto per la durata dell'insufficienza di copertura. Se vengono introdotti per la prima volta necessitano di una base regolamentare (da emanarsi nel rispetto delle relative norme) e sono soggetti al divieto di retroattività.

I citati provvedimenti volti al risanamento dei deficit di copertura non sono applicabili agli istituti di previdenza che hanno concluso con compagnie di assicurazione contratti di assicurazione che coprono tutti i rischi, dal momento che in questo caso l'assicuratore garantisce le prestazioni in virtù del contratto collettivo di assicurazione e fa quindi sì che l'istituto non possa ritrovarsi in situazione di copertura insufficiente.

### *Capoverso 3 lettere a e b*

Se il perito in materia di previdenza professionale ritiene necessario il ricorso a provvedimenti drastici nel quadro della presente legge e se provvedimenti più morbidi non conducono ai risultati auspicati, l'istituto di previdenza ha la possibilità, per un periodo limitato di tempo, di prelevare dal datore di lavoro (di cui, nel settore sovraobbligatorio, è necessario il consenso) e dai destinatari delle prestazioni (assicurati, beneficiari di rendite) un contributo (a fondo perso) volto al riassorbimento dell'importo scoperto. Si osservi tuttavia, in questo contesto, la formulazione potestativa. Responsabile della decisione è l'organo paritetico dell'istituto di previdenza.

Il nuovo articolo 65b capoverso 3 lettere a e b vincola tuttavia queste decisioni alle condizioni poste nel capoverso 2 dello stesso articolo. Attualmente una commissione di esperti guidata dal prof. Jürg Brühwyler sta esaminando proposte per l'ottimizzazione materiale e organizzativa della vigilanza nel senso di una vigilanza prudenziale. In questo contesto sono possibili anche accordi tra istituti di previdenza e autorità di vigilanza.

Quando l'organo paritetico superiore della fondazione decide il prelievo limitato nel tempo di contributi volti a sanare una copertura insufficiente (nei settori preobbligatorio e sovraobbligatorio previo consenso scritto del datore di lavoro), questi devono essere versati su base paritetica da datore di lavoro e lavoratori. In deroga all'articolo 66 capoverso 1 LPP e all'articolo 331 capoverso 3 del Codice delle obbligazioni (CO), il contributo richiesto a tale effetto al datore di lavoro deve essere almeno pari alla somma dei contributi dei lavoratori. A causa della durata limitata del provvedimento, la parità deve essere garantita nel contesto di questo tipo di contributi, ma non si estende all'insieme dei diversi contributi. Si evita così che soltanto i salariati debbano versare contributi di risanamento nei casi in cui al datore di lavoro cui il regolamento imponga contributi superiori potrebbe venir conteggiata la differenza. Questo va evitato, in quanto la somma complessiva dei contributi, nell'ambito dell'equilibrio finanziario, dovrebbe essere destinata a prestazioni già in atto. L'ultimo periodo dell'articolo 66 capoverso 1 non perde la sua validità. Lo stesso vale per le regole di riscossione di cui ai capoversi 2 e 3. La ripartizione dei contributi in ragione del rapporto di 2 a 1 (proposta nel corso della procedura di consultazione) non è stata presa in considerazione. Parimenti, la possibilità di riscuotere contributi da datori di lavoro e salariati non dovrà dipendere unicamente dal fatto che essi abbiano fruito di una sospensione dell'obbligo contributivo.

Una riduzione duratura delle rendite correnti fa sorgere numerose preoccupazioni quanto alla fiducia risposta nella sicurezza offerta dal sistema. In caso di copertura insufficiente, preservare questa fiducia può tuttavia risultare in totale contraddizione con i principi della simmetria dei sacrifici e della proporzionalità ed è dunque una scelta che va ponderata attentamente. Nel caso di istituti di previdenza con un'elevata quota di capitali di copertura delle rendite, i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori possono contribuire al riassorbimento di un importo scoperto solo in misura limitata. Poiché i contributi sono dedotti dal salario assicurato, mentre il grado dell'insufficienza di copertura è calcolato in proporzione al capitale di previdenza, l'efficacia di un tale provvedimento può essere rappresentata come il rapporto tra la somma dei salari assicurati e il capitale di previdenza (somma dei salari assicurati/capitale di previdenza). Considerate le sensibili differenze mostrate sotto questo aspetto dai singoli istituti, anche l'efficacia e l'impiego dei contributi di risanamento differiscono sensibilmente da cassa a cassa.

Quando un capitale di previdenza non è integralmente coperto dai valori patrimoniali previsti allo scopo, si distingue, in termini attuariali, tra un capitale di previdenza degli assicurati e un capitale di previdenza per le rendite. Nel caso in cui i capitali di previdenza per le rendite siano coperti soltanto grazie ai contributi versati dagli assicurati, il riassorbimento di un importo scoperto rappresenta una prestazione di solidarietà unilaterale dei datori di lavoro e dei lavoratori a favore dei beneficiari di rendite. A seconda della quota dei capitali per le rendite sul capitale di previdenza complessivo e del grado dell'insufficienza di copertura, in certi casi dovrebbero essere riscossi dal datore di lavoro e dagli assicurati contributi d'importo superiore al lecito. Per questo motivo è indispensabile che l'articolo 65b capover-

so 3 lettera b preveda anche un contributo dei beneficiari di rendite. Prima di prendere una decisione in tal senso andrebbero tuttavia sentiti i diretti interessati. Tocca poi all'istituto di previdenza informarli per tempo, ragguagliandoli costantemente sulla durata e l'entità del provvedimento. Considerate le conseguenze che un simile provvedimento potrebbe avere sui beneficiari di rendite, è auspicabile che gli istituti di previdenza introducano e istituzionalizzino un diritto di essere sentiti, rispettivamente consultati. Sulla base dei risultati della 1<sup>a</sup> revisione LPP si rinuncia tuttavia a disciplinare la questione a livello di legge.

La legge non prevede alcuna riduzione duratura delle rendite. Ingenerando un'immediata riduzione del capitale di copertura delle rendite, una riduzione duratura delle rendite si tradurrebbe direttamente in un miglioramento del grado di copertura dell'istituto di previdenza. Non è tuttavia questo l'obiettivo della presente disposizione. Se successivamente si volessero riportare le rendite ai livelli precedenti, l'istituto di previdenza avrebbe bisogno, infatti, di tanti fondi quanti ne aveva «guadagnati» grazie alla riduzione. Quindi, a causa dei costi elevati, l'istituto di previdenza ben difficilmente potrebbe riportare le rendite al livello originario: un effetto che si vuole evitare.

Il prelievo di un contributo volto al riassorbimento dell'importo scoperto dai beneficiari di rendite non avrà quindi alcuna ripercussione diretta sul capitale di copertura delle rendite, ma solo un impatto indiretto e nettamente inferiore a livello di riassorbimento dell'importo scoperto. La soluzione a livello di contributi ha però il vantaggio che, in caso di decesso, le rendite del coniuge e dei figli sono calcolate in base all'importo inizialmente previsto della rendita del defunto. Un altro vantaggio è che il versamento di questo contributo può essere rapidamente interrotto in caso di ripresa dei mercati finanziari. Ciò consentirebbe di ripristinare il pagamento delle rendite precedenti senza dover impiegare fondi per rafforzare i capitali di copertura e senza quindi incorrere nuovamente nel rischio di una copertura insufficiente. Un contributo di questo genere, tuttavia, volto a sanare una copertura insufficiente in piccole tappe e dedotto dalla rendita in quote mensili, deve essere di durata limitata; il suo importo potrebbe inoltre variare a seconda dell'età.

Va infatti sottolineato che questo tipo di contributo, per salvaguardare la fiducia nel sistema, può essere solo un provvedimento moderato, destinato cioè a durare fin tanto che non sia risanato il deficit di copertura. «Moderato» significa anche che la rendita versata una volta dedotto il contributo al risanamento della copertura insufficiente non dovrà essere inferiore all'importo della rendita di base LPP (cioè la rendita mensile calcolata al momento del pensionamento sulla base dell'aver di vecchiaia secondo l'art. 15 LPP e del tasso di conversione legale o la prima rendita versata). Sono protetti anche gli adeguamenti delle rendite d'invalidità accumulati ai sensi dell'articolo 36 capoverso 1 LPP.

Nel caso delle casse che praticano solo la previdenza obbligatoria secondo la LPP il contributo non può quindi superare l'aumento complessivo che la rendita ha registrato dal momento in cui è stata riscossa per la prima volta, a condizione che non sia anch'esso protetto da prescrizioni legali o disposizioni regolamentari cogenti.

Nella previdenza precedente l'introduzione dell'obbligo e nella previdenza sovraobbligatoria vanno osservate le regole contrattuali del diritto privato. L'ammontare del contributo dipende perciò dalle clausole di modifica o di risanamento previste dal regolamento in vigore al momento del pensionamento. Una modifica del regolamento apportata oggi che comportasse una riduzione della rendita di base regola-



mentare, considerata la salvaguardia della fiducia, ben difficilmente resisterebbe a una verifica giudiziaria. Già il solo divieto di retroattività dovrebbe bastare ad impedire una tale soluzione. Il contributo dovrebbe essere stabilito entro i limiti dell'aumento registrato dalla rendita dal momento in cui è stata riscossa per la prima volta. Se gli adeguamenti sono avvenuti sulla base di disposizioni regolamentari cogenti, l'imperatività di queste ultime non dovrebbe essere relativizzata per non ledere il principio di buona fede.

Il contributo dei beneficiari di rendite può essere detratto dalle rendite correnti.

Affinché il contributo a carico del lavoratore di cui alla lettera a possa avere l'effetto desiderato, deve poter essere dedotto, conformemente all'articolo 17 capoverso 2 lettera g LFLP, dal contributo del lavoratore, cioè dal contributo che dà diritto al supplemento di vecchiaia ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 LFLP. L'articolo 17 LFLP deve essere adeguato di conseguenza (cfr. commento relativo alla modifica dell'art. 17 cpv. 2 LFLP; n. 2.2).

Come gli altri contributi paritetici, i contributi per il risanamento di una copertura insufficiente a carico del datore di lavoro e del lavoratore possono essere dedotti dal reddito imponibile (cfr. art. 81 LPP). La deduzione del contributo a carico dei beneficiari di rendite, non essendo questi ultimi considerati né datori di lavoro né lavoratori, non può tuttavia essere desunta da questa disposizione. Poiché però anche in questo caso il contributo deve godere di privilegi fiscali, la possibilità di deduzione dal reddito imponibile è stata fissata in un nuovo articolo 81a. L'articolo 33 capoverso 1 lettera d della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e l'articolo 9 capoverso 2 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14) sono adeguati di conseguenza.

### *Capoverso 3 lettera c*

Per una cassa LPP la possibilità, introdotta alla lettera c, di versare interessi ad un tasso inferiore al tasso minimo ai sensi dell'articolo 12 OPP 2 al fine di sanare una copertura insufficiente dovrebbe avere importanza precipua. Conformemente alla nuova lettera c, gli istituti di previdenza LPP possono, per un periodo limitato di tempo, applicare all'aver di vecchiaia (previdenza LPP obbligatoria) un tasso d'interesse inferiore a quello obbligatorio, attualmente del 3,25 per cento (valido dall'1.1.2003). Il reddito del patrimonio può così essere direttamente impiegato per la copertura del deficit anziché per gli interessi sugli averi di vecchiaia. Se il reddito raggiunge l'ammontare del tasso minimo legale, l'importo scoperto del capitale previdenziale degli assicurati sarà ridotto nella stessa misura.

Questo provvedimento tocca solo i capitali di previdenza degli assicurati, ma non interessa i capitali di copertura delle casse in regime di primato delle prestazioni e neppure i capitali di copertura delle rendite, che sono soggetti ad un tasso d'interesse tecnico.

Anche questo provvedimento è una prescrizione potestativa ed è disciplinato a livello di legge in quanto sospende a tempo determinato una prestazione LPP. Questo provvedimento, legalmente ammesso, consente infatti di applicare un tasso d'interesse ridotto o nullo: il tasso minimo fissato nell'articolo 12 OPP 2 può ora essere sostituito in ogni sua applicazione, ad eccezione della fissazione del tasso d'interesse di mora, deciso dall'organo paritetico superiore. L'applicazione di un tasso d'interesse negativo non è consentita, poiché non è permesso ridurre l'aver di

vecchiaia accumulato alla fine dell'anno precedente, al quale si aggiungono gli accrediti di risparmio accumulati nell'anno in corso ed eventuali altri versamenti.

L'autorità di vigilanza, il datore di lavoro e gli assicurati vanno informati circa l'efficacia e la presumibile durata dell'applicazione di un tasso d'interesse inferiore al tasso minimo e tenuti costantemente aggiornati in merito agli sviluppi del provvedimento. Affinché l'applicazione di un tasso d'interesse inferiore al tasso minimo possa esplicare i propri effetti in tutti i settori interessati (tranne che nel calcolo del tasso d'interesse di mora, cfr. art. 7 OLP) devono essere adeguati di conseguenza, per esempio, gli articoli 12 OPP 2, 6 capoverso 2 LFLP (in relazione con l'art. 17 cpv. 1 e 4 LFLP, Importo minimo all'uscita da un istituto di previdenza) e l'articolo 8a OLP (Tasso d'interesse in caso di spartizione della prestazione di uscita in seguito a divorzio).

L'applicazione di un tasso d'interesse inferiore al tasso minimo quale misura di risanamento di una copertura insufficiente consente di fissare il tasso minimo d'interesse ai sensi dell'articolo 12 OPP 2 tenendo conto unicamente delle possibilità d'investimento e non limitandone quindi la funzionalità allo scopo. In questo modo si può inoltre evitare che istituti di previdenza che non presentano alcuna insufficienza di copertura possano fruire di un tasso minimo legale troppo basso. Il tasso d'interesse minimo può essere dunque fissato secondo quanto auspicato dal legislatore nell'articolo 15 della 1<sup>a</sup> revisione LPP, cioè senza tener conto né della situazione finanziaria né della portata di eventuali deficit di copertura. È così possibile distinguere chiaramente tra provvedimenti per il risanamento di un'insufficienza di copertura e un adeguato provento di interessi.

Tassi d'interesse inferiori al tasso minimo devono essere applicati conformemente alla situazione vigente. Va quindi osservato il divieto di retroattività.

### **2.1.5 Art. 65c LPP (nuovo): Riserva dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione in caso di copertura insufficiente**

Dato che ai beneficiari di rendita, per preservarne la fiducia, può essere chiesto solo un contributo limitato per riassorbire l'importo scoperto, il datore di lavoro dovrà avere la possibilità di compensare un'eventuale ripartizione disuguale degli oneri tra assicurati e pensionati. E dovrà anche poter contribuire alla riduzione delle prestazioni di solidarietà tra gli assicurati.

A questo scopo il datore di lavoro può, conformemente al *capoverso 1*, effettuare versamenti a favore di una riserva dei contributi del datore di lavoro con documentazione separata e, conformemente al *capoverso 2*, rinunciare a utilizzarli per un determinato periodo di tempo. Il datore di lavoro rinuncia così a utilizzare la riserva per il pagamento dei propri contributi, il finanziamento delle rendite transitorie o qualsiasi altro scopo. Può anche rinunciare per un determinato periodo di tempo a utilizzare la riserva dei contributi del datore di lavoro ordinaria già esistente, ma deve trasferirne l'importo sul conto passivo separato «Riserva dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione». I versamenti non possono eccedere l'importo scoperto. Oltre a una base regolamentare, deve tuttavia esistere un accordo scritto in tal senso tra istituto di previdenza e datore di lavoro. Le condizioni contrattuali vanno menzionate nell'allegato al conto annuale.

Essendo limitata nel tempo, la promessa di garanzia rappresentata dalla rinuncia all'utilizzazione non è in grado di sanare un'insufficienza di copertura. Nel bilancio commerciale la «riserva dei contributi del datore di lavoro ordinaria» (senza rinuncia all'utilizzazione) e la «riserva dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione» figurano come debiti: il deficit di copertura rimane dunque nel bilancio come importo scoperto. Nel bilancio attuariale, tuttavia, il perito in materia di previdenza professionale attribuirà la «riserva dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzazione» al capitale disponibile e l'ufficio di revisione ne farà menzione nel suo rapporto.

In presenza di una temporanea rinuncia all'utilizzazione, non devono essere introdotti provvedimenti per sanare una copertura insufficiente. La riserva dei contributi del datore di lavoro che temporaneamente si rinuncia a utilizzare deve sussistere almeno quanto dura l'insufficienza di copertura. Lo scioglimento della riserva (termine ultimo e proporzioni) e il momento in cui l'importo svincolato dalla rinuncia all'utilizzazione deve essere trasferito alla riserva dei contributi del datore di lavoro ordinaria sono disciplinati dal nostro Consiglio. Il termine ultimo dovrebbe essere il momento in cui, costituite sufficienti riserve di fluttuazione, è stata ripristinata la capacità di rischio ai sensi dell'articolo 50 OPP2. I mezzi trasferiti dal conto speciale al conto ordinario devono essere conteggiati a compensazione dei premi della riserva di lavoro esigibili finché il conto di riserva ordinario non ha raggiunto l'ammontare previsto da disposizioni fiscali cantonali o federali (di regola il quintuplo del premio annuo del datore di lavoro). Fintanto che la riserva ordinaria eccede tale ammontare, i versamenti diretti effettuati dalla ditta allo scopo di finanziare i premi del datore di lavoro non sono ammessi dal fisco quali oneri giustificati da necessità aziendali. Il conto della riserva ordinaria può essere utilizzato come le prestazioni contributive per gli scopi consueti nella prassi.

Il conto su cui è versato l'importo che si rinuncia a utilizzare non frutta interessi.

Non è ammesso revocare la rinuncia temporanea all'utilizzazione della riserva prima di aver raggiunto il grado di copertura del 100 per cento. Accordi contrattuali in altro senso non hanno alcun valore. Se il risanamento del deficit di copertura deve avvenire soltanto grazie all'evoluzione positiva dei mercati degli investimenti, non è possibile prevederne i tempi. Consentire la revoca anticipata della rinuncia all'utilizzazione della riserva significherebbe dover prendere provvedimenti a posteriori in un futuro che potrebbe essere anche molto lontano e nel quale le condizioni per il ricorso a provvedimenti adeguati potrebbero essere molto diverse da quelle attuali, a tutto svantaggio degli assicurati, dei beneficiari di rendite e – non è escluso – anche dei datori di lavoro. Inoltre, poiché il deficit di copertura deve essere sanato entro dieci anni, i provvedimenti che si dovrebbero introdurre per un breve periodo in seguito alla revoca della rinuncia all'utilizzazione della riserva potrebbero avere pesanti conseguenze.

L'ammontare massimo della somma dei due conti delle riserve dei contributi del datore di lavoro non può eccedere né il valore limite stabilito dalle autorità fiscali (da 3 a 5 volte il premio annuo del datore di lavoro) né l'importo che si era inizialmente rinunciato a utilizzare. Nell'allegato al bilancio il perito in materia di previdenza professionale deve esprimere il suo parere circa la legittimità della revoca della rinuncia all'utilizzazione della riserva e confermarlo, se del caso, alle autorità fiscali.

Conformemente al *capoverso* 3, il nostro Consiglio – come già enunciato – disciplina i dettagli di quanto esposto sopra. Si tratta in particolare di dettagli relativi alla revoca della rinuncia all'utilizzazione della riserva, all'obbligo di compensare i premi del datore di lavoro esigibili quando il conto ordinario della riserva eccede i limiti stabiliti e all'importo complessivo. Disciplineremo inoltre la destinazione delle riserve dei contributi del datore di lavoro in caso di liquidazione totale o parziale. In caso di liquidazione totale tutte le riserve dei contributi del datore di lavoro passano all'istituto di previdenza. Una liquidazione parziale, invece, interessa soltanto le riserve dei contributi del datore di lavoro che si è rinunciato a utilizzare. La rinuncia all'utilizzazione diviene definitiva nella misura in cui il deficit di copertura va attribuito al capitale di previdenza liquidato. In questa misura, e solo in questa, i fondi della riserva dei contributi del datore di lavoro che si è rinunciato a utilizzare vengono liberati a vantaggio degli assicurati che lasciano l'istituto nel quadro di una liquidazione parziale.

### **2.1.6 Art. 81 LPP: Deduzione dei contributi del datore di lavoro e dei salariati**

I contributi dei salariati di nuova introduzione di cui all'articolo 17 capoverso 2 LFLP, che sono esclusi dal calcolo del supplemento proporzionale all'età di cui al capoverso 1, possono essere dedotti dalle imposte dirette federali, cantonali e comunali in virtù dell'articolo 81 LPP. La disposizione è quindi applicabile anche ai contributi dei salariati al risanamento di una copertura insufficiente ai sensi dell'articolo 65*b* capoverso 3 lettera a. Non è dunque necessaria una modifica all'articolo 81 capoverso 2 che specifichi la deducibilità di questi contributi. È fatta salva la modifica all'articolo 33 capoverso 1 lettera d della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD).

I corrispondenti contributi dei datori di lavoro sono considerati costi d'esercizio. L'articolo 81 capoverso 1 LPP costituisce anche in questo caso una base legale sufficiente.

Al fine di evitare eventuali fraintendimenti, l'articolo 81 capoverso 1 LPP cita ora esplicitamente, oltre ai contributi dei datori di lavoro, anche i versamenti nelle riserve dei contributi del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 65*c*.

### **2.1.7 Art. 81*a*: Deduzione del contributo dei beneficiari di rendite (nuovo)**

La deduzione fiscale del contributo dei beneficiari di rendite al risanamento di una copertura insufficiente ai sensi dell'articolo 65*b* capoverso 3 lettera b è disciplinata in un articolo separato in quanto caso particolare (dal punto di vista economico si tratta di una riduzione temporanea della rendita) e poiché non comporta un corrispondente obbligo contributivo da parte del datore di lavoro.

## 2.2

### **Modifiche della legge sul libero passaggio: art. 17 cpv. 2–4 LFLP**

L'articolo 17 capoverso 2 LFLP è stato sottoposto a modifiche sia prettamente formali che materiali. Per ragioni di chiarezza, sono state ad esempio riprese nel catalogo dei contributi, alla lettera d, le spese destinate alla copertura di misure speciali ai sensi dell'articolo 70 LPP. Il capoverso 3 è abrogato.

Nel capoverso 2, un'importante modifica riguarda la prova del fabbisogno relativa ai contributi deducibili conformemente al capoverso 1, cioè a quei contributi che l'assicurato non ha diritto di portare con sé in caso di libero passaggio. Questa prova è richiesta per tutti i contributi e può essere addotta solo quando i contributi e le relative spese effettive sono imputate come voci distinte nel conto annuale. La prova dei costi relativi a nuove rendite (anche versate sotto forma di capitale) per invalidi, vedove/i e orfani è fondata solo in singoli casi su calcoli dettagliati e si basa altrimenti su valutazioni di periti in materia di previdenza professionale: per questo può figurare nell'allegato al conto annuale sotto forma di stima. Va inoltre osservato che i contributi sono di regola livellati, cioè non rispecchiano esattamente i costi e la loro evoluzione nel tempo. La prova del fabbisogno può dunque essere basata su osservazioni pluriennali.

Il disegno di modifica introduce inoltre nel capoverso le lettere d–g, e con esse nuovi contributi deducibili (ad eccezione della lett. d che corrisponde all'attuale cpv. 3). L'istituto di previdenza è tenuto a garantire che le prestazioni abbiano una base di finanziamento sufficiente. Il finanziamento e le prestazioni devono essere in equilibrio tra loro. Poiché, tuttavia, va evitata la riduzione di rendite correnti o in corso d'acquisizione, l'istituto di previdenza deve avere la possibilità di riversare i costi sul datore di lavoro e sugli assicurati, per esempio sotto forma di contributi paritetici.

L'estensione del catalogo di contributi deducibili non può avere come scopo quello di generare nuovi contributi. Sarebbe piuttosto auspicabile che i datori di lavoro continuassero a sentirsi nell'obbligo di contribuire generosamente alla prosperità degli istituti di previdenza. In periodi difficili per gli investimenti economici, deve tuttavia essere data la possibilità di prelevare questi contributi: solo se questi contributi non devono essere aggiunti alle prestazioni d'uscita e non accrescono il capitale di previdenza, però, si ottiene uno sgravio effettivo delle casse.

Il capoverso 2 lettera d (nuova) riprende, per motivi d'ordine redazionale, le disposizioni relative al contributo destinato a coprire misure speciali ai sensi dell'articolo 70 LPP finora contenute nel capoverso 3, rendendolo superfluo.

*Capoverso 2 lettere e ed f (nuove):*

*Contributi per spese amministrative e per costi del fondo di garanzia*

Che, ad esempio, gli assicuratori-vita conteggino i costi amministrativi è prassi corrente. Questi sono perlopiù fatturati sotto forma di contributi di rischio<sup>21</sup>, ma possono anche essere finanziati mediante eccedenze. Nel caso degli istituti di previdenza, è in genere il datore di lavoro a sopportare da solo queste spese, poiché è lui

<sup>21</sup> Il finanziamento dei costi amministrativi mediante contributi di rischio verrà escluso con l'entrata in vigore della 1ª revisione LPP. In virtù delle disposizioni in materia di trasparenza, le spese amministrative e i contributi volti a coprirle andranno espressamente comprovati.

che si occupa gratuitamente della gestione degli affari che gli sono delegati per mandato. Il più delle volte, tuttavia, questi costi sono stati finanziati da redditi patrimoniali. In periodi di scarsi rendimenti quest'ultima possibilità non è più data in quanto suscettibile di dar luogo a insufficienze di copertura.

Nel caso di casse autonome o semiautonome, i redditi da patrimonio spettano solo all'istituto di previdenza e vanno quindi a favore dei destinatari (assicurati e beneficiari di rendite). Diverso è invece il caso degli assicuratori-vita, i quali sono in genere società quotate in borsa e sono quindi vincolati tanto nei confronti dei propri azionisti quanto nei confronti dei destinatari delle proprie prestazioni d'assicurazione. Va da sé che le spese amministrative devono essere coperte, ma non devono costituire una fonte di guadagno. La prova del fabbisogno deve dunque essere apportata sia dagli assicuratori-vita che dagli istituti di previdenza. Poiché però il prelievo di un contributo può essere fatto solo su base forfettaria, occorrerebbe costituire, con questi contributi, un accantonamento distinto al quale sarebbero di volta in volta addebitati i costi effettivi che risultano dal conto d'esercizio.

*Capoverso 2 lettera g (nuova):*

*Contributo destinato a sanare una copertura insufficiente*

Si tratta di un contributo dell'assicurato che serve alla copertura di un importo scoperto ed è quindi versato a fondo perso (art. 65b cpv. 2 lett. a disegno LPP).

In linea di massima vale il principio secondo cui i diversi contributi – nella misura in cui siano deducibili nel calcolo della prestazione d'uscita – devono figurare nel regolamento in modo distinto ed essere fissati in percentuale (cpv. 2). Occorre inoltre osservare il divieto di retroattività e le condizioni formali usuali relative alla modifica del regolamento.

In analogia ai contributi di rischio (contributi al finanziamento di nuove rendite d'invalidità e prestazioni in caso di decesso), anche i contributi per il risanamento di una copertura insufficiente devono essere privilegiati dal punto di vista fiscale. Poiché si tratta di contributi collettivi e non di un contributo da accreditare ai sensi dell'articolo 15 capoverso 2 LFLP, restano all'istituto di previdenza quando l'assicurato ne esce.

Il *capoverso 3* è abrogato dal momento che il contributo che serve alla copertura di misure speciali ai sensi dell'articolo 70 LPP è ora oggetto del *capoverso 2 lettera d*.

Il *capoverso 4* corrisponde materialmente al disciplinamento attuale. In seguito all'estensione dell'articolo 17 capoverso 2 (lett. e–g), si è tuttavia precisato che i contributi menzionati alle lettere e–g, sebbene deducibili, non fanno scattare interessi né ne fruttano essi stessi.

### **2.3 Modifica della legge federale sull'imposta federale diretta<sup>22</sup>: art. 33 cpv. 1 lett. d**

Con la menzione di altri contributi dei salariati deducibili ai sensi dell'articolo 17 capoverso 2 LFLP, sono ora contemplati anche i contributi che non portano direttamente all'acquisizione di diritti, ma rappresentano una partecipazione ai costi (p. es. costi amministrativi, contributi al fondo di garanzia). Affinché anche questi contri-

<sup>22</sup> RS 642.11

buti possano essere dedotti dal reddito imponibile e per chiarire eventuali incertezze, è stralciato il passo restrittivo in tal senso dell'articolo 33 capoverso 1 lettera d.

In relazione ai contributi dei datori di lavoro ed ai versamenti nelle riserve dei contributi del datore di lavoro non sono necessarie modifiche, in quanto il capoverso 1 lettera b dell'articolo 59, concernente gli oneri giustificati dall'uso commerciale, non è formulato in senso restrittivo.

## **2.4 Modifica della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)<sup>23</sup>: art. 9 cpv. 2 lett. d**

Si rinvia al numero 2.3.

## **3 Conseguenze**

### **3.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni**

Ripercussioni indirette su Confederazione e Cantoni sono possibili in due settori. In primo luogo potrebbero esservi effetti finanziari legati alla loro funzione di datore di lavoro negli istituti di previdenza di diritto pubblico. In quest'ambito, il disegno può tuttavia tradursi in aggravii o sgravi reali per la Confederazione e i Cantoni qualora l'istituto di previdenza adotti il principio del bilancio a cassa chiusa e non vi siano obblighi di garanzia nei suoi confronti e nella misura in cui l'organo paritetico superiore dell'istituto di previdenza decida, nel quadro delle sue nuove competenze, l'applicazione di provvedimenti che incidono sui contributi dovuti dal datore di lavoro all'istituto di previdenza. È tuttavia impossibile quantificare tali effetti dato il margine d'azione attualmente disponibile. È in secondo luogo presumibile che il disegno induca delle minori entrate a livello di imposta federale e di imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Queste si avrebbero essenzialmente in caso di prelievo di contributi per il risanamento di una copertura insufficiente dai datori di lavoro, dai lavoratori o anche dai beneficiari di rendite. Tutti questi contributi sono infatti deducibili dalle imposte. Anche in questo caso non è possibile quantificare gli effetti delle modifiche proposte. È tuttavia ipotizzabile che con il tempo il calo di entrate assumerà proporzioni sensibili tanto per le finanze federali quanto per quelle cantonali in funzione del grado delle insufficienze di copertura del secondo pilastro.

Il presente disegno non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale di Confederazione e Cantoni.

### **3.2 Conseguenze in materia informatica**

In caso di ricorso ai provvedimenti per il riassorbimento degli importi scoperti o per la riduzione del tasso d'interesse proposti dalla legge, sarà premura dell'istituto di previdenza procedere ai necessari aggiornamenti informatici.

<sup>23</sup> RS 642.14

### 3.3

### Conseguenze per l'economia

Il pacchetto di misure proposte mira a rafforzare la stabilità del secondo pilastro e a mantenere inalterata la fiducia nella sua affidabilità. Quest'ultima è fortemente dipendente dall'evoluzione dei mercati borsistici e finanziari, nella misura in cui ultimamente è fortemente cresciuta l'importanza data dagli istituti di previdenza a rendimenti patrimoniali che è possibile conseguire solo investendo su valori diversificati ad elevata volatilità. Secondo l'ultima statistica delle casse pensioni pubblicata<sup>24</sup>, nel 2000 le azioni e i buoni di partecipazione sono diventati – tenuto conto dei fondi comuni d'investimento – la forma d'investimento più importante, sottraendo per la prima volta il primato a obbligazioni e certificati di cassa. La loro quota sull'intero portafoglio d'investimenti era pari al 25,2 per cento nel caso degli istituti privati e al 29,6 per cento nel caso degli istituti pubblici, per un volume globale di 160,9 miliardi di franchi. Le corrispondenti quote d'investimento in obbligazioni e certificati di cassa erano invece, rispettivamente, del 28,5 e del 21,8 per cento, per un volume complessivo di 152,6 miliardi di franchi.

Il forte indebolimento dei mercati degli investimenti, seguito al picco massimo toccato nel 2000, ha infatti avuto una particolarità: quella di aver visto combinati un'evoluzione negativa della borsa e un calo dei tassi d'interesse su investimenti a basso rischio, come le obbligazioni della Confederazione. Parallelamente si è avuto un apprezzamento del franco svizzero nei confronti del dollaro e, in misura meno marcata, dell'euro, che ha contribuito a indebolire gli investimenti in valuta estera. Considerati gli ordini di grandezza sopra indicati, questa concomitanza estremamente sfavorevole di fattori ha avuto ricadute dirette su oltre la metà del portafoglio degli istituti di previdenza, il che spiega l'insorgenza di insufficienze di copertura e la necessità di ricorrere all'adozione di diversi provvedimenti volti al loro riassorbimento.

Con i provvedimenti proposti si vuole ora trovare un equilibrio tra diversi obiettivi contrastanti.

Dato l'attuale stato di incertezza che caratterizza i mercati finanziari, non ci si deve attendere che i problemi legati agli importi scoperti degli istituti di previdenza possano risolversi grazie ad un miglioramento della situazione degli investimenti. Senza provvedimenti volti al riassorbimento dei deficit di copertura, si rischia di assistere ad un ulteriore abbassamento del livello di copertura e con esso ad un aumento del rischio di insolvenza da parte delle fondazioni. Se un istituto di previdenza diventa insolvente, deve essere liquidato dall'autorità di vigilanza e le sue prestazioni vengono assicurate dal fondo di garanzia della previdenza professionale fino a concorrenza di un salario assicurato di importo pari a 1,5 volte il limite superiore previsto dall'articolo 8 capoverso 1 LPP. Il fondo di garanzia è finanziato dai contributi di tutti gli istituti di previdenza, i quali sono calcolati sulla base delle prestazioni d'uscita regolamentari e della somma degli importi delle rendite moltiplicata per dieci<sup>25</sup>. Dal 2003, il contributo ammonta allo 0,04 per cento di questa base di calcolo. Grazie a questi contributi, il fondo di garanzia può erogare prestazioni per insolvenza pari a circa 170 milioni di franchi. Il volume annuo delle pre-

<sup>24</sup> Ufficio federale di statistica (ed.), Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2000, Neuchâtel 2002, pag. 22 seg. (d/f).

<sup>25</sup> Art. 16 dell'ordinanza del 22 giugno 1998 sul «Fondo di garanzia LPP» (OFG, RS 831.432.1)



stazioni in caso d'insolvenza è soggetto a forti oscillazioni: nel 2002, queste prestazioni ammontavano a 106,3 milioni di franchi. Al momento, i casi di fondazioni insolventi a causa di perdite patrimoniali legate a rischi d'investimento non sono ancora rilevanti. Se però la situazione dovesse cambiare – cosa possibile in caso di persistenza dell'attuale andamento sfavorevole dei mercati – si dovrebbe con tutta verosimiglianza fare i conti con pagamenti per insolvenza decisamente più consistenti. Per scelta, il fondo di garanzia non dispone di riserve significative. In caso di prestazioni d'insolvenza non coperte dai contributi correnti, si troverebbe quindi costretto a far capo a crediti e ad aumentare di conseguenza i contributi. Un incremento delle prestazioni per insolvenza del fondo di garanzia non può però, per ragioni legate al sistema stesso, costituire una soluzione al problema. In ultima analisi ciò finirebbe per condurre a un rafforzamento delle componenti di ripartizione nella previdenza professionale: in questo caso sarebbe infatti l'intera comunità degli assicurati a dover fornire i mezzi necessari a finanziare le prestazioni rimaste scoperte a causa delle insufficienze di copertura di singoli istituti di previdenza. Più grave ancora sarebbe, peraltro, la crisi di fiducia che verrebbe provocata da un numero elevato di liquidazioni forzate dovute a situazioni di insolvenza.

Gli istituti di previdenza sono direttamente responsabili della propria stabilità finanziaria. Essi possono – e vogliono – assumersi questa responsabilità, che non deve, quindi, essere delegata alla comunità degli assicurati o all'ente pubblico. Questo presuppone tuttavia che gli istituti di previdenza siano messi in condizione di poter riassorbire eventuali importi scoperti.

Mantenendo in essere l'obbligo di colmare eventuali lacune di copertura, ma autorizzando una copertura insufficiente temporanea, si rende tuttavia possibile un risanamento strutturale nel tempo e si vogliono evitare ripercussioni economiche troppo gravose in un momento in cui le circostanze sono sfavorevoli sia per gli istituti di previdenza che per gli assicurati ed i datori di lavoro. Le conseguenze economiche del disegno vanno valutate nel contesto di questa sua caratteristica fondamentale. L'impatto che si potrebbe temere in virtù della riduzione del reddito a disposizione degli assicurati e dei beneficiari di prestazioni sarà infatti relativizzato dalla possibilità concessa agli istituti di previdenza in situazione di copertura insufficiente di organizzare e mettere in atto, entro un determinato arco di tempo, i nuovi provvedimenti previsti dalla legge. Lo stesso vale anche per le aziende che versano contributi volontari e per i contributi paritetici dei datori di lavoro. L'onere troppo pesante causato dal risanamento immediato della copertura insufficiente viene evitato rendendo possibile una strategia pianificata e differenziata. In caso contrario la propensione all'investimento, già indebolita dalla congiuntura sfavorevole in un periodo in cui i margini delle imprese sono già molto limitati, potrebbe essere ulteriormente inibita.

Il disegno di modifica proposto mira anche a ripartire gli effetti economici nel modo più equilibrato possibile. In virtù dell'estensione del campo d'applicazione all'insieme degli operatori del settore, i provvedimenti proposti consentono una ripartizione degli oneri che evita che un'unica cerchia di soggetti debba sostenere il peso temporaneo del risanamento. Le misure prospettate impediscono così il crearsi di un'asimmetria dei sacrifici che avrebbe conseguenze economiche troppo marcate a livello settoriale.

Il disegno pone chiaramente la scelta e la responsabilità dell'applicazione di provvedimenti volti al riassorbimento degli importi scoperti nel campo di competenza degli istituti di previdenza. Poiché l'entità degli importi scoperti può variare di

molto, non ci si può attendere che tutti gli istituti di previdenza ricorrano all'insieme delle nuove possibilità di cui dispongono e che le applichino secondo le stesse modalità. Le cause della copertura insufficiente, il profilo di rischio e il rapporto variabile tra assicurati e beneficiari di rendite determineranno un uso molto differenziato del catalogo di provvedimenti. È di conseguenza molto difficile quantificarne l'impatto economico globale. Appare invece già chiaro che i costi diretti dell'applicazione di questi provvedimenti da parte degli istituti di previdenza resteranno alquanto limitati, dal momento che non sono necessarie modifiche strutturali tali da comportare investimenti importanti.

Al fine di limitare le conseguenze economiche negative che possono originare, i provvedimenti proposti hanno un comune denominatore: sono tutti, senza eccezioni, limitati ad un preciso periodo di tempo, cioè quello in cui sussiste una copertura insufficiente.

In ultima analisi sta però anche al nostro Consiglio e al Parlamento, mediante l'opportuna determinazione dei valori di riferimento, mitigare il problema delle coperture insufficienti nella previdenza professionale. Il disegno integra così la decisione del nostro Collegio di riesaminare il tasso minimo LPP almeno ogni due anni.

#### **4 Programma di legislatura**

La presente proposta non era stata preannunciata nel Rapporto sul programma di legislatura 1999–2003<sup>26</sup>. Visto però che la situazione finanziaria degli istituti di previdenza continua ad essere tesa, il disegno va presentato il più presto possibile alle Camere, per consentirne, tenuto conto del termine di referendum, l'entrata in vigore il 1° luglio 2004.

#### **5 Rapporti con il diritto europeo**

Il diritto del Consiglio d'Europa non contempla attualmente alcuna normativa corrispondente alla modifica di legge proposta nel presente messaggio. Per quanto riguarda l'Unione europea, tuttavia, il 2 giugno 2003 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno emanato la direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla sorveglianza di enti previdenziali professionali<sup>27</sup>. La direttiva costituisce un primo passo verso l'istituzione di un mercato (comunitario) interno dei regimi di previdenza professionale, organizzato su scala europea. Stabilendo la regola della prudenza (*«prudent person rule»*) quale principio sotteso agli investimenti in capitale e consentendo agli enti previdenziali di operare al di là dei confini di Stato, l'UE cerca di promuovere il riorientamento del risparmio verso il settore della previdenza professionale. La direttiva concerne solo gli enti che offrono prestazioni previdenziali legate allo svolgimento di un'attività lucrativa e finanziate mediante capitalizzazione. Non riguarda invece né i sistemi di previdenza sociale obbligatori né i sistemi

<sup>26</sup> FF 2000 2037

<sup>27</sup> La direttiva 2003/41/CE entrerà in vigore al momento della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (presumibilmente nell'autunno 2003).

finanziati per ripartizione e non si applica neppure ai piani di risparmio previdenziali puramente individuali.

I rischi coperti dagli enti di previdenza professionale variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Gli Stati membri in cui hanno sede gli enti dovrebbero pertanto sottoporre il calcolo delle riserve tecniche a regole supplementari più dettagliate di quelle previste nella direttiva. La disponibilità di attivi appropriati e in quantità sufficiente a garantire la copertura delle riserve tecniche protegge gli interessi degli affiliati e dei beneficiari del sistema previdenziale in caso di insolvenza dell'ente. Se però l'ente non opera a livello transfrontaliero, gli Stati membri dovrebbero poter autorizzare una copertura parziale solo a condizione che sia stato allestito un adeguato piano di ripristino della copertura integrale.

La direttiva prevede in particolare che ogni ente pensionistico professionale disponga in ogni momento di attivi sufficienti e appropriati a coprire gli accantonamenti tecnici per l'insieme dei regimi di previdenza per la vecchiaia che gestisce (art. 16 par. 1). Uno Stato membro può tuttavia, per un periodo limitato di tempo, autorizzare un ente a non disporre di mezzi sufficienti a coprire le riserve tecniche. In questo caso, l'ente è tenuto a presentare un piano concreto e realizzabile di ripristino degli attivi richiesti per coprire integralmente le riserve entro un appropriato lasso di tempo. Il piano è quindi messo a disposizione degli affiliati o dei loro rappresentanti e sottoposto all'approvazione dell'autorità competente designata dallo Stato membro. Nell'elaborazione del piano occorre inoltre tener conto della particolare situazione dell'ente, specie per quel che riguarda la struttura degli attivi e dei passivi, il profilo di rischio, il piano di liquidità, la struttura d'età degli aventi diritto, la specificità di sistemi di nuova creazione e di sistemi che passano da una situazione di copertura assente o parziale ad una situazione di copertura integrale (art. 16 par. 2). La direttiva non stabilisce per contro alcuna norma quanto al tipo di provvedimenti che gli enti possono adottare nel quadro del piano di ripristino. In caso di attività transfrontaliera, infine, le riserve tecniche devono essere integralmente coperte, in ogni tempo, per tutti i regimi previdenziali gestiti (art. 16 par. 3).

Va notato che la direttiva interesserebbe solo il settore della previdenza professionale che va al di là delle prestazioni obbligatorie, cioè il settore della previdenza più estesa. I provvedimenti per il risanamento delle insufficienze di copertura nella previdenza professionale che si prevede di introdurre nella LPP sono a grandi linee compatibili con la direttiva comunitaria.

## **6 Fondamenti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Le proposte di modifica della LPP e della LFLP qui presentate si fondano sull'articolo 113 capoversi 1-4 della Costituzione federale (Cost.)<sup>28</sup>. Il disegno di revisione si iscrive nel quadro di queste disposizioni.

L'articolo 113 capoverso 3 Cost. è la sola norma costituzionale esplicita in materia di finanziamento della previdenza professionale e ha come obiettivo quello di fissare la ripartizione dei contributi tra datori di lavoro e lavoratori (finanziamento paritetico). L'articolo 65 capoverso 3 lettera a LPP adempie questa condizione. La norma

costituzionale sopra citata non è peraltro esaustiva né per ciò che concerne i tipi di finanziamento né in merito ai contribuenti. In osservanza alla medesima, il legislatore ha quindi coerentemente lasciato in linea di principio alla responsabilità degli istituti di previdenza il compito di organizzare il proprio finanziamento.

Se si considera il contributo dei beneficiari di rendite come una riduzione temporanea della prestazione, l'impostazione della disposizione legale adempie le condizioni di diritto costituzionale. Se un'insufficienza di copertura delle rendite fosse sanata soltanto a carico degli assicurati e dei datori di lavoro sarebbe infatti contraddetto il principio della parità di trattamento dei destinatari. I limiti previsti sono per altro tali che non vengono intaccate le rendite di base garantite. È dunque data la protezione della fiducia.

La base costituzionale delle modifiche proposte per la legge federale sull'imposta federale diretta (art. 33 cpv. 1 lett. d LIFD) e per la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (art. 9 cpv. 2 lett. d LAID) è rappresentata dagli articoli 111 capoversi 2 e 3 e 129 Cost.

## **6.2 Delega di competenze legislative**

Qui di seguito sono elencate le competenze delegate al nostro Collegio conformemente alle modifiche proposte.

Gli articoli 30f capoverso 2 LPP e 331f CO ci conferiscono la competenza di definire, sia nel settore obbligatorio che in quello sovraobbligatorio, le condizioni e la portata di limitazioni applicabili alla riscossione anticipata e alla costituzione in pegno di fondi della previdenza professionale destinati alla promozione della proprietà d'abitazioni nonché al loro rimborso fintanto che sussiste un'insufficienza di copertura.

L'articolo 65c capoverso 3 LPP ci attribuisce la competenza di disciplinare i dettagli relativi alle riserve dei contributi del datore di lavoro che si rinuncia temporaneamente a utilizzare nonché la revoca della rinuncia e il conseguente trasferimento sul conto ordinario. Disciplineremo inoltre l'obbligo dell'istituto di previdenza e del datore di lavoro di compensare costantemente i contributi del datore di lavoro esigibili con le riserve svincolate ed il limite dell'importo complessivo delle riserve dei contributi del datore di lavoro, di cui definisce inoltre la destinazione in caso di liquidazione totale o parziale.

## **7 Relazione con la LPGA**

Tranne che per poche eccezioni riguardanti il coordinamento e l'obbligo di anticipare le prestazioni<sup>29</sup>, la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)<sup>30</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2003, non è sostanzialmente applicabile alla previdenza professionale (cfr. art. 2 LPGA). Le proposte di modifica della LPP e della LFLP non concernono né il coordinamento, né l'obbligo di anticipare le prestazioni e non hanno pertanto alcuna incidenza sull'applicabilità della LPGA al settore della previdenza professionale.

<sup>29</sup> Cfr. Mitteilungen des BSV über die berufliche Vorsorge n. 66 del 17.01.2003 n. 397 (d/f).

<sup>30</sup> RS 830.1