

Finanziamento
degli istituti di previdenza di diritto pubblico

Avamprogetto e rapporto esplicativo
del Consiglio federale

Giugno 2007

Compendio

In seguito all'iniziativa parlamentare Beck (03.432), che chiedeva di sottoporre tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico al sistema della capitalizzazione integrale, e alla mozione della CSSS-S concernente le misure di risanamento per le casse pensioni pubbliche (03.3578), una commissione peritale¹ ha valutato su incarico del Consiglio federale diversi modelli di finanziamento per gli istituti di previdenza di diritto pubblico. Il 28 marzo 2007, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto della commissione e l'ha utilizzato come base per il presente avamprogetto.

L'avamprogetto propone per gli istituti di previdenza di diritto pubblico che dispongono di una garanzia dello Stato un modello di finanziamento che tiene conto della loro situazione di partenza differente. Allo stesso tempo, però, si prefigge di allineare le condizioni quadro, nel limite del possibile, a quelle vigenti per gli istituti di previdenza di diritto privato e di giungere al rifinanziamento integrale di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico entro 30 anni. Si è preso in considerazione il fatto che se da un lato più della metà degli istituti di previdenza presentava alla fine del 2005 un grado di copertura del 100 per cento o più, dall'altro vari istituti di previdenza di diritto pubblico con un numero elevato di assicurati presentano un grado di copertura notevolmente inferiore.

Secondo il modello di finanziamento proposto, gli istituti di previdenza di diritto pubblico che ad una data di riferimento presentano un grado di copertura superiore al 100 per cento e che quindi sono integralmente rifinanziati, dovranno continuare anche in futuro ad essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale. Solo gli istituti di previdenza che alla data di riferimento presenteranno un grado di copertura inferiore al 100 per cento potranno continuare ad essere gestiti, al massimo per 30 anni, secondo il sistema della capitalizzazione parziale, previa autorizzazione dell'autorità di vigilanza e con condizioni-quadro più severe rispetto ad oggi. In futuro per ottenere l'autorizzazione saranno necessari una garanzia dello Stato ed un piano di finanziamento che permetta di rifinanziare l'istituto. Il rispetto di tale piano di finanziamento verrà verificato dall'autorità di vigilanza competente. Allo scadere dei 30 anni, tutti gli istituti con un sistema di finanziamento misto dovranno essere integralmente rifinanziati. Fino a questa scadenza, il Consiglio federale presenterà al Parlamento ogni 10 anni un rapporto sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza di diritto pubblico, per permettere eventualmente al Legislativo di correggere la durata del periodo necessario per il rifinanziamento. Per gestire il modello di finanziamento da applicare nei singoli casi, per ogni istituto di previdenza di diritto pubblico verrà preso in considerazione il grado di copertura determinante (grado di copertura iniziale) ad un determinato giorno di riferimento conformemente alle raccomandazioni del perito in materia di previdenza professionale, fermo restando che gli impegni relativi alle rendite dovranno essere coperti al 100 per cento. Tale grado di copertura iniziale verrà determinato per l'insieme degli impegni dell'istituto di previdenza (grado di copertura iniziale globale) e per gli impegni relativi agli assicurati attivi (grado di copertura iniziale degli attivi). In seguito entrambi i gradi di copertura non potranno più scendere al di sotto dei valori iniziali. In caso contrario – analogamente a quanto avviene per gli istituti di previdenza di diritto privato - andrebbero adottate misure di risanamento.

A livello istituzionale, gli istituti di previdenza di diritto pubblico andranno scorporati e resi indipendenti dall'amministrazione sul piano giuridico, organizzativo e finanziario. L'organo supremo sarà dunque

¹ La commissione, presieduta da Jürg Brechbühl, partner della allea Ltd, era composta dai seguenti rappresentanti di associazioni e istituzioni interessate: Anton Streit, lic. phil. nat., esperto di casse pensioni diplomato, attuario SAV, quale rappresentante dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali; Stephan Gerber, lic. phil. nat., esperto di casse pensioni diplomato, attuario SAV, quale rappresentante della Schweiz. Kammer der Pensionskassen-Experten (Camera svizzera dei periti in materia di previdenza professionale); Roland Sauter, lic. rer. pol., perito contabile diplomato, quale rappresentante della Camera fiduciaria; Jörg Kistler, dr. phil., quale rappresentante dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni; Claude-Victor Comte, lic. iur., quale rappresentante dell'ASIP; Bernhard Kramer, avvocato, quale rappresentante della Conferenza dei Governi cantonali; Hans Rudolf Schuppisser, dr. oec. publ., quale rappresentante dell'Unione svizzera degli imprenditori; Christina Ruggli-Wüest, dr. iur., avvocato, quale rappresentante della Conferenza della autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni; Jacques-André Schneider, dr. iur., avvocato, quale rappresentante dell'Unione sindacale svizzera; Kurt Stalder, lic. oec., quale rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze; Armin Braun, lic. iur., quale rappresentante della Commissione ASIP per gli istituti di previdenza di diritto pubblico; Juan F. Gut, lic. rer. publ., direttore, quale rappresentante del Dipartimento federale delle finanze

dotato della maggiore autonomia possibile per permettergli di sottrarsi ad influenze politiche e di assumersi la responsabilità dell'equilibrio finanziario. In compenso sono precisate la natura e l'entità delle responsabilità delle collettività pubbliche in relazione alla garanzia dello Stato.

In futuro per gli istituti di previdenza di diritto pubblico gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale vigeranno pertanto disposizioni più severe in materia di misure di risanamento e di liquidazione parziale. Queste prescrizioni, insieme alla capitalizzazione integrale degli istituti di previdenza attualmente già rifinanziati, dovrebbero portare a medio termine ad un aumento del grado di capitalizzazione e a lungo termine, vale a dire entro la prevista scadenza massima di 30 anni, al rifinanziamento integrale degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

Glossario

Atto normativo

Un atto normativo è una legge o un'ordinanza della Confederazione, del Cantone o del Comune che delimita le competenze tra il legislatore/l'Esecutivo e l'istituto di previdenza di diritto pubblico. Definisce le condizioni quadro determinanti per l'autonomia dell'organo supremo e per il suo ambito di responsabilità, contribuendo così a "depoliticizzare" la previdenza professionale per i datori di lavoro di diritto pubblico.

Autonomia dell'organizzazione

Vi è autonomia se l'organo paritetico dell'istituto di previdenza è autonomo e ha responsabilità nella gestione dell'istituto, come avviene per gli istituti di previdenza di diritto privato. Non vi è autonomia se la gestione dell'istituto viene trasferita a organi statali (Parlamento, Governo, amministrazione) e all'organo paritetico spettano soltanto funzioni consultive.

Bilancio in cassa aperta

Contrariamente al principio della compilazione del bilancio in cassa chiusa, il piano di finanziamento in cassa aperta non si basa su una collettività di assicurati statica aggiornata al giorno di chiusura del bilancio, bensì su un effettivo fittizio in cui sono prese in considerazione, oltre alle modifiche demografiche, anche le nuove entrate.

Bilancio in cassa chiusa

Il principio della compilazione del bilancio in cassa chiusa consiste, da un lato, in una prescrizione di compilazione del bilancio secondo la quale gli impegni esistenti ad un certo momento per una collettività di assicurati sono confrontati con i contributi e le entrate. Dall'altro, esso consiste in uno strumento per la fissazione del piano di finanziamento: dal punto di vista statico, nel piano di finanziamento a medio o a lungo termine ci si basa sulla collettività di assicurati esistente il giorno di chiusura del bilancio e si prendono in considerazione soltanto le modifiche demografiche che riguardano questa collettività e le loro conseguenze (modifica del rapporto tra assicurati attivi e beneficiari di rendite), escludendo altri aspetti (future nuove entrate, diminuzione dell'effettivo di assicurati).

Capitalizzazione parziale

Vedi Finanziamento misto

Copertura insufficiente degli istituti di previdenza di

Esiste una copertura insufficiente se, nel giorno di chiusura del bilancio, il capitale attuariale di

diritto pubblico

previdenza necessario, calcolato da un perito in materia di previdenza professionale secondo principi riconosciuti, non è coperto dal patrimonio di previdenza disponibile (art. 44 OPP 2).

Credito nei confronti dell'ente pubblico

Pretesa dell'istituto di previdenza nei confronti dell'ente pubblico per una parte o per la totalità del rifinanziamento se l'istituto non può più versare le prestazioni dovute ad un certo momento (ad es. liquidazione parziale o totale).

Disavanzo degli istituti di previdenza di diritto pubblico che praticano un sistema di finanziamento misto

Il disavanzo è una parte degli impegni di previdenza non coperta dal patrimonio di previdenza. Può comprendere:

- una parte risultante dal finanziamento insufficiente degli impegni di previdenza (differenza tra il grado di copertura effettivo e l'obiettivo di copertura → disavanzo tecnico);
- una parte coperta dalla garanzia dello Stato (differenza tra l'obiettivo di copertura fissato dalla legge/dal regolamento e il 100 per cento → disavanzo residuo).

In caso di liquidazione totale o parziale, in futuro si potranno dedurre le parti del disavanzo tecnico derivanti dal finanziamento insufficiente degli impegni di previdenza, ma non quelle coperte dalla garanzia dello Stato.

Finanziamento misto

Il modello di finanziamento di un istituto di previdenza si basa proporzionalmente sia sul sistema di capitalizzazione che su quello di ripartizione.

Garanzia dello Stato

Garanzia dell'ente pubblico per le prestazioni (incluse quelle di libero passaggio) di un istituto di previdenza. Comporta l'obbligo dell'ente pubblico di versare prestazioni, quando l'istituto di previdenza non è in condizioni di fornirle o quando una parte dell'effettivo di assicurati lascia l'istituto nel quadro di una liquidazione parziale. La garanzia non copre solo le prestazioni obbligatorie, ma anche quelle sovraobbligatorie. Vale per l'istituto di previdenza nel suo complesso, in particolare anche per i datori di lavoro esterni affiliati, se l'affiliazione di altre collettività è prevista in un atto normativo di diritto pubblico. Per limitare la responsabilità dell'ente pubblico, l'atto normativo può prevedere che i datori di lavoro esterni debbano essere integralmente rifinanziati e che, qualora non lo fossero, al

momento in cui la garanzia diventa esigibile, i costi possano essere proporzionalmente ripartiti su di loro.

Fino a che non diventa esigibile, la garanzia dello Stato nei confronti dell'istituto di previdenza costituisce un impegno eventuale non soggetto ad interessi, che non può essere iscritto a bilancio né, quale debito soggetto ad interessi, da parte dell'ente pubblico né, quale credito, da parte dell'istituto di previdenza. Soltanto al momento della riscossione l'impegno eventuale diventa un debito soggetto ad interessi per l'ente pubblico e un credito da iscrivere a bilancio per l'istituto.

Garanzia in caso di bisogno Lo Stato versa la prestazione assicurativa/di uscita quando, in caso d'insorgenza di un evento assicurato o di uscita, l'istituto di previdenza non può più fornirla.

Grado di copertura Il grado di copertura designa il rapporto tra il patrimonio di previdenza effettivamente disponibile e il capitale attuariale di previdenza necessario affinché gli impegni dell'istituto possano essere interamente coperti.

Grado di copertura iniziale Il grado di copertura iniziale corrisponde al grado di copertura effettivo secondo l'allegato all'articolo 44 capoverso 1 OPP 2, eventualmente dedotte le riserve di fluttuazione e di perennità, alla data dell'entrata in vigore della nuova normativa. Il grado di copertura iniziale è stabilito, da un lato, per l'insieme dell'istituto di previdenza (grado di copertura iniziale globale), dall'altro per la collettività di assicurati attivi (grado di copertura iniziale attivi).

Istituto di diritto pubblico dipendente Non ha una personalità giuridica propria né può essere titolare di un patrimonio proprio. Benché la contabilità dell'istituto sia del tutto indipendente, il patrimonio appartiene allo Stato, che è quindi responsabile anche degli impegni cui esso è vincolato. L'autonomia organizzativa può tuttavia essere garantita. In caso di controversia è lo Stato, e non l'istituto, ad essere parte processuale.

Istituto di diritto pubblico indipendente Ha una personalità giuridica propria ed è responsabile dei propri impegni. L'istituto di previdenza è scorporato dall'amministrazione generale dell'ente pubblico, ma non necessariamente autonomo dal punto di vista organizzativo. Il diritto cantonale o comunale può prevedere la delega ad organi pubblici di

competenze legislative e/o esecutive essenziali.

Perennità

La sussistenza a lungo termine del collettivo di assicurati attivi è garantita, in quanto comunità come Confederazione, Cantoni e Comuni sussistono a lungo termine.

Rifinanziamento

L'ente pubblico copre la differenza tra il capitale attuariale di previdenza necessario che entra in linea di conto (compresi i necessari consolidamenti) e il patrimonio di previdenza corrispondente. Questo può avvenire ad esempio al momento dell'uscita di una collettività di assicurati o in caso di revoca della garanzia dello Stato da parte dell'ente pubblico.

Riserva di perennità

Riserva costituita dagli istituti di previdenza che applicano il sistema di finanziamento misto al fine di compensare prevedibili fluttuazioni dei costi dovute a fattori demografici.

Sistema di capitalizzazione

Le prestazioni previdenziali sono prefinanziate secondo un piano in cui ogni generazione accumula i mezzi necessari alla propria protezione assicurativa. Tutti i diritti, in corso o futuri, sono così garantiti mediante un capitale di copertura corrispondente (Camera svizzera degli attuari, termini tecnici della previdenza professionale).

Sistema di ripartizione

Il contributo annuale è stabilito periodicamente in maniera da poter coprire le prestazioni dovute nel periodo interessato. Né i diritti acquisiti né quelli in via d'acquisizione sono quindi garantiti da un capitale di copertura equivalente. (Camera svizzera degli attuari, termini tecnici della previdenza professionale, d/f)

Sistema di ripartizione dei capitali di copertura

Il finanziamento è stabilito in maniera tale che per tutte le prestazioni esigibili dai nuovi beneficiari di rendite nel periodo interessato (p. es. rendite, adeguamenti al rincaro) sia disponibile il capitale di copertura necessario. Per gli assicurati attivi non vi è una pianificazione specifica del capitale di copertura. (Camera svizzera degli attuari, termini tecnici della previdenza professionale, d/f)

Accantonamenti attuariali

Gli accantonamenti attuariali servono, da una parte, al prefinanziamento pianificato dei costi futuri dovuti all'aumento della speranza di vita o alla modifica di parametri attuariali, dall'altra, ad equilibrare le

fluttuazioni dell'andamento del rischio.

Riserve di fluttuazione

Le riserve di fluttuazione sono costituite, nella prospettiva di un adempimento durevole degli impegni, per ovviare ai rischi di mercato specifici cui sono esposti gli investimenti patrimoniali.

Obiettivo di copertura per gli istituti di previdenza di diritto pubblico finanziati secondo il sistema misto

L'obiettivo di copertura degli istituti di previdenza di diritto pubblico è la percentuale degli impegni previdenziali che dovranno essere coperti da capitale realmente disponibile. Questo valore può essere definito in un atto normativo di diritto pubblico o in un regolamento approvato dall'ente pubblico.

1 Contesto

Nel quadro dell'attuazione dell'agenda "Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale" nonché delle discussioni sul tasso d'interesse minimo e sulle coperture insufficienti degli istituti di previdenza, il 24 agosto 2004 il Consiglio federale ha approvato un piano di misure volte a riconoscere tempestivamente eventuali future crisi di questo tipo nella previdenza professionale. In una prima fase il piano di misure prevedeva la verifica della vigilanza sugli istituti di previdenza² dal punto di vista materiale e strutturale. In una seconda fase si è trattato di analizzare il sistema di finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

Il complesso delle questioni legate al finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico si basa sulla mozione accolta come postulato "Misure di risanamento per le casse pensioni pubbliche" della CSSS-S (03.3578) nonché sull'iniziativa parlamentare "LPP. Abrogazione dell'articolo 69 capoverso 2", depositata dal consigliere nazionale Serge Beck (03.432, in seguito denominata "Iniziativa Beck").

Nel quadro del trattamento degli interventi parlamentari menzionati, la CSSS-N ha istituito una sottocommissione LPP incaricata di analizzare le relative questioni. L'11 agosto 2005 la sottocommissione ha effettuato un'audizione con vari periti, dalla quale è emerso che i modelli di finanziamento su cui bisognava continuare a lavorare erano, da un lato, il rifinanziamento integrale degli istituti di previdenza (come richiesto dall'iniziativa Beck), e dall'altro l'introduzione di un obiettivo di copertura per gli istituti di previdenza di diritto pubblico. In seguito alla presentazione di un rapporto³ dell'amministrazione sulle relative ripercussioni finanziarie e alla decisione del DFI del marzo 2006 d'istituire una commissione peritale per affrontare l'argomento, la sottocommissione LPP ha sospeso i lavori sino alla fine di ottobre 2006. Nel corso della sua riunione del 27 ottobre 2006 ha preso atto dei risultati intermedi della commissione peritale "Finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico". La sottocommissione LPP ha considerato come una valida variante il modello di finanziamento presentato al numero 5 del presente progetto, ma ha espresso il desiderio che - al fine di disporre di un quadro della situazione completo - venissero analizzati in maniera dettagliata anche i seguenti modelli di finanziamento: il modello ASIP con un obiettivo di copertura dell'80 per cento e aumento annuale prefissato del grado di copertura individuale (cfr. il n. 5.2.3);

- Modello del congelamento tenente conto dell'influsso dell'evoluzione dei salari e dell'inflazione sull'importo congelato nelle fasi di crescita e degressione. La commissione peritale ha esaminato il modello del congelamento in quanto tale (cfr. il n. 4.3), ma di fronte alla complessità dei calcoli che implicava e per ragioni di tempo non è entrata nel merito dei suoi dettagli specifici;
- Modello comportante una soluzione speciale per gli istituti di previdenza con un grado di copertura molto basso (cfr. il n. 5.2.1).

² La proposta di ottimizzazione della vigilanza della previdenza professionale è stata posta in consultazione il 5 luglio 2006.

³ Cfr. Bericht zu den finanziellen Konsequenzen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Beck und des ASIP-Modells zuhanden der Subkommission BVG della CSSS- CN di marzo 2006 .

Andavano inoltre illustrate le possibili misure di finanziamento e risparmio volte ad aumentare il grado di copertura (cfr. il n. 5.2.5);

Le richieste della sottocommissione sono state prese in considerazione nell'elaborazione dell'avamprogetto nella misura in cui corrispondevano con gli obiettivi del modello di finanziamento proposto (cfr. il n. 3.).

2 Situazione finanziaria e giuridica degli istituti di previdenza di diritto pubblico

2.1 Premessa storica

Con il regime obbligatorio della previdenza professionale LPP si mirava a creare una legge alla quale gli istituti di previdenza esistenti potessero adeguarsi senza troppe difficoltà. Si era inoltre tenuto presente che, appellandosi al principio della perennità e alla garanzia fornita dallo Stato, molti istituti di previdenza di diritto pubblico avevano da sempre applicato un sistema di finanziamento misto e non esclusivamente il principio di capitalizzazione.

Il messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 1975 concernente la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) ha confermato la posizione particolare degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico. Poiché il rischio di liquidazione per questi istituti poteva essere escluso, si proponeva di continuare a gestire questi istituti come casse pensioni aperte. In altre parole, nel definire il sistema di finanziamento si poteva tener conto delle future nuove affiliazioni. Nel messaggio si diceva espressamente che in questi casi, per non costringere gli istituti a modificare il loro sistema di finanziamento, si poteva applicare una soluzione mista.

Mentre numerosi articoli della legge sono stati completamente rimaneggiati nel corso dei dibattiti parlamentari protrattisi per anni, l'articolo in merito (oggi art. 69 cpv. 2 LPP) non ha subito modifiche, tranne una lieve precisazione⁴.

2.2 Situazione finanziaria

2.2.1 Grado di copertura e disavanzi degli istituti di previdenza di diritto pubblico della Confederazione e dei Cantoni

La seguente tabella illustra la situazione a fine 2005 degli istituti di previdenza di diritto pubblico che beneficiano della garanzia della relativa corporazione di diritto pubblico.

Grado di copertura in %	Istituti	Sostanza in mio. fr.	Disavanzo in mio. fr.	Assicurati attivi	Beneficiari di rendite
>110	21	5'583	-	18'329	6'101
106-110	7	36'439	-	85'623	55'907
100-105	14	11'512	-	44'043	15'302
96-99	9	21'259	502	69'960	24'658
91-95	3	7'643	798	29'082	10'710
81-90	10	19'167	2'825	87'253	28'935
71-80	6	22'223	6'669	82'780	39'156
61-70	4	6'456	2'825	30'279	12'893
51-60	2	1'097	787	6'105	2'390
<=50	3	1'522	1'922	9'642	5'336
Totale	79	132'901	16'328	463'096	201'388

La maggioranza degli istituti di previdenza di diritto pubblico è integralmente o quasi integralmente capitalizzata (grado di copertura tra il 90 e il 100% o superiore al 100%). Sebbene solo una minoranza degli istituti di

⁴ La formulazione «principio della cassa chiusa» è stata sostituita dall'espressione «principio del bilancio in cassa chiusa».

previdenza non soddisfi tali criteri, i disavanzi sono considerevoli (oltre 15 miliardi di franchi). Per di più, quasi un assicurato su due è affiliato a istituti di previdenza di diritto pubblico con un grado di copertura inferiore al 90 per cento.

Va tuttavia osservato che il grado di copertura dipende strettamente dal tasso d'interesse tecnico praticato dall'istituto previdenziale e, in misura minore, dalle tabelle di mortalità utilizzate. Di conseguenza, il confronto tra i gradi di copertura va relativizzato.

2.2.2 Cause dei disavanzi

Le cause dei disavanzi accumulati dai singoli istituti di previdenza di diritto pubblico sono molto diverse e non possono essere determinate per ciascun istituto. Oltre che dalla scelta consapevole del sistema di finanziamento misto, i disavanzi possono essere causati dai seguenti fattori:

- **Mancato versamento di contributi**

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico erano tradizionalmente retti dal regime del primato delle prestazioni. Ogni aumento del guadagno assicurato implicava necessariamente un riscatto. Questo è un aspetto molto importante per gli istituti di previdenza di diritto pubblico, in quanto il diritto del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni prevede in generale un meccanismo di adeguamento salariale. I contributi del datore di lavoro previsti per riscattare la differenza retributiva non sono sempre stati versati. In qualche occasione si è persino rinunciato a chiedere agli assicurati il versamento a posteriori dei contributi di riscatto.

- **Quota superiore alla media di prestazioni di invalidità**

La pubblica amministrazione registra la maggiore probabilità di invalidità dopo il settore edile. L'alto tasso di casi di invalidità si spiega per due ragioni: primo perché l'amministrazione pubblica ha spesso adottato una propria, ampia definizione del concetto di invalidità; secondo perché in passato i casi problematici dal punto di vista del diritto del lavoro sono stati in parte risolti riconoscendo l'invalidità ai diretti interessati. Si spiega così perché negli istituti di previdenza di diritto pubblico il rapporto tra contributi e prestazioni spesso non era bilanciato.

- **Finanziamento insufficiente degli obblighi previdenziali**

Fino a poco tempo fa – e alcuni casi ancora oggi – gli istituti di previdenza di diritto pubblico applicavano regole generose per l'età di pensionamento flessibile, senza dotarsi di una copertura finanziaria sufficiente. Lo stesso vale per l'adeguamento delle rendite al rincaro.

- **Entrata in vigore della legge sul libero passaggio**

La legge sul libero passaggio, entrata in vigore il 1° gennaio 1995, ha introdotto il libero passaggio integrale anche per gli istituti di previdenza di diritto pubblico, mettendo fine alla possibilità di ottenere utili più o meno elevati sulle mutazioni in caso di uscita. Di conseguenza, gli impegni degli istituti di previdenza di diritto pubblico sono aumentati.

- **Perdite sui titoli**

La maggior parte degli istituti di previdenza di diritto pubblico ha iniziato relativamente tardi ad investire in azioni. Come quelli privati, anche gli istituti di previdenza pubblici sono stati toccati dalla crisi borsistica degli anni 2001 e 2002. Inoltre, l'investimento del capitale previdenziale degli istituti di previdenza di diritto pubblico è stato spesso influenzato da obiettivi politici quali la promozione economica regionale o la politica abitativa, il che ha probabilmente comportato ulteriori perdite.

2.2.3 Cambiamento del contesto demografico e sociale

Dato il contesto demografico, non è affatto sicuro che in futuro il numero di assicurati uscenti in seguito a pensionamento o cambiamento d'impiego venga compensato interamente da nuovi assicurati. La perennità non è più garantita nella stessa misura come in passato. Si osserva inoltre una crescente tendenza alla privatizzazione. Un sistema di finanziamento a capitalizzazione parziale può limitare il margine di manovra degli enti pubblici negli sforzi di privatizzazione, in quanto, se fosse necessario colmare l'insufficienza di copertura indotta dalla garanzia sugli obblighi previdenziali, il disavanzo sarebbe difficilmente finanziabile o non lo sarebbe affatto.

2.3 Condizioni quadro giuridiche

Secondo l'articolo 113 della Costituzione federale⁵, la legislazione e il regolamento di organizzazione della previdenza professionale competono alla Confederazione. Gli istituti di previdenza devono tuttavia soddisfare le esigenze minime prescritte dal diritto federale (art. 113 cpv. 4 Cost.). La Costituzione non prevede una riserva per le disposizioni cantonali.

Spetta ai Cantoni attuare il diritto federale. A tal fine, la Confederazione lascia loro la massima libertà d'azione possibile e tiene conto dell'onere finanziario che ne deriva⁶.

2.3.1 Forma giuridica degli istituti di previdenza

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

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico possono, dal canto loro, configurarsi come enti autonomi o subordinati⁷ o come fondazioni⁸ di diritto pubblico⁹. Gli istituti di previdenza che si conformano come enti autonomi di diritto pubblico fanno parte di un'amministrazione. L'ente pubblico può suddividerne la gestione su diverse unità amministrative. Nel Cantone di San Gallo, ad esempio, l'ufficio del personale è responsabile della gestione attuariale della cassa pensioni, mentre l'ufficio della gestione patrimoniale amministra il patrimonio della cassa. La forma (autonoma o subordinata) di un istituto previdenziale non dice molto sull'effettiva autonomia del suo organo supremo: ad esempio, l'organo supremo della Cassa pensioni bernese (BPK) – che è un ente autonomo di diritto pubblico – non può decidere autonomamente l'entità dei contributi (art. 5 segg. della legge cantonale sulla cassa pensioni del Cantone di Berna), mentre può influenzare in modo molto più importante le prestazioni (le disposizioni regolamentari di principio dell'organo supremo sono però soggette all'approvazione del Consiglio di Stato conformemente all'art. 13 cpv. 1 lett. c della legge summenzionata). Le possibilità di influsso dell'organo supremo della Cassa pensioni degli impiegati del Cantone di Friburgo, che è un istituto di diritto pubblico, sono minori: poiché i contributi e le prestazioni sono stabiliti nella legge sulla cassa pensioni del personale pubblico (art. 49 e 62), all'organo supremo paritetico non resta praticamente alcun margine di manovra per riequilibrare il rapporto tra contributi e prestazioni.

Gli istituti di previdenza di diritto privato, invece, siano essi fondazioni o cooperative, devono sempre essere finanziariamente autonomi e separati dal datore di lavoro. Stesso discorso per i fondi di beneficenza padronali, alimentati esclusivamente dai contributi dei datori di lavoro.

2.3.2 Funzione e competenze dell'organo supremo

L'organo supremo di un istituto previdenziale di diritto privato è un organo direttivo che definisce autonomamente la strategia, le prestazioni e le modalità di finanziamento dell'istituto. In questo senso, ha una competenza normativa unilaterale.

Nel caso di un istituto previdenziale di diritto pubblico, le competenze dell'organo supremo sono definite dal diritto pubblico dei Cantoni e dei Comuni. Spesso gli elementi principali della soluzione previdenziale (contributi, prestazioni ecc.) sono disciplinati in un atto di diritto pubblico. In tal caso l'organo supremo non ha facoltà decisionale e, di riflesso, non ha nemmeno una funzione di organo: ha unicamente diritto ad essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). In altri casi, entro i limiti fissati dall'atto normativo, l'organo supremo può decidere anche senza l'avallo del potere legislativo o può decidere in caso di mancata approvazione della modifica del regolamento¹⁰.

⁵ Cost., RS 101

⁶ Art. 46 Cost.

⁷ Art. 89 dell'ordinanza sulla Cassa pensioni del personale del Cantone di San Gallo

⁸ Ad es. la Cassa pensioni della Città di Zurigo

⁹ Ad es. la Cassa del personale del Cantone di San Gallo, la Cassa dei funzionari del Cantone di Zurigo (autonomia finanziaria quando la Cassa raggiunge un grado di copertura pari al 100%)

¹⁰ Cfr. ad es. § 63 dello Statuto della Cassa pensioni del Cantone di Soletta. Le modifiche statutarie della commissione di gestione devono essere approvate dall'Assemblea dei delegati e dal Gran Consiglio. Se l'Assemblea dei delegati e/o il Gran Consiglio non danno la propria approvazione, il fascicolo torna alla Commissione della gestione. Se l'approvazione è nuovamente negata, la Commissione della gestione decide autonomamente alla maggioranza di 2/3 dei voti sulle modifiche statutarie necessarie per adeguare il regolamento al diritto superiore nonché sugli aumenti dei contributi nel caso in cui la situazione finanziaria della Cassa pensioni sia minacciata.

2.3.3 Fondazione e organizzazione degli istituti di previdenza di diritto privato

– Atto di fondazione e statuto

Le disposizioni fondamentali di un istituto previdenziale di diritto privato – quali nome, scopo, destinatari, capitale di costituzione, linee guida organizzative, competenza in materia di modifiche statutarie e disposizioni sulla liquidazione della fondazione o della cooperativa – sono contemplate nell'atto di fondazione o nello statuto.

L'atto di fondazione è un atto giuridico che formalizza la volontà del fondatore (o del datore di lavoro). Questi cede la propria facoltà di disporre della fondazione solo dopo che la fondazione è stata effettivamente creata¹¹. Lo stesso vale anche nel caso di una cooperativa.

I lavoratori non hanno un influsso diretto sull'impostazione dell'atto di fondazione o dello statuto. Il loro influsso è piuttosto indiretto, poiché il datore di lavoro può scegliere un istituto previdenziale solo d'intesa con il suo personale¹².

– Regolamenti

I dettagli della previdenza professionale, in particolare le prestazioni e il finanziamento, sono disciplinati nel regolamento che viene emanato dall'organo supremo paritetico dell'istituto previdenziale. L'organo supremo ha una competenza normativa unilaterale. L'articolo 66 capoverso 1 LPP prevede semplicemente un limite a tutela del datore di lavoro: quest'ultimo, infatti, per legge non può essere obbligato a versare contributi superiori a quelli paritetici¹³. Al di là di questo, la LPP non gli permette di intervenire direttamente sull'impostazione del regolamento previdenziale¹⁴, anche se talvolta si possono trovare disposizioni secondo cui le modifiche del salario coordinato necessitano del consenso del datore di lavoro.

2.3.4 Fondazione e organizzazione di istituti di previdenza di diritto pubblico

Per quanto attiene alla forma giuridica dell'istituto (art. 48 cpv. 2 LPP) e alla veste legale delle disposizioni materiali (art. 50 cpv. 2 LPP) la LPP lascia alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni un margine di manovra molto ampio. Essi possono infatti definire le prescrizioni rilevanti per i loro istituti di previdenza in un atto normativo che non deve necessariamente essere una legge. Le corporazioni di diritto pubblico sono libere di decidere a che livello normativo e con quale procedura intendono disciplinare gli istituti di previdenza di diritto pubblico¹⁵. Gli aspetti fondamentali del disciplinamento previdenziale possono anche essere sanciti dal diritto del personale¹⁶. Di conseguenza, la LPP limita anche le competenze dell'organo supremo degli istituti di previdenza di diritto pubblico. Se ad emanare le disposizioni sono la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, l'organo paritetico non ha facoltà decisionale bensì unicamente il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). La maggior parte degli istituti di previdenza di diritto pubblico hanno disciplinato i principali contenuti della previdenza offerta in un atto normativo. La denominazione (spesso «statuto») è irrilevante. Quando assolve il proprio mandato, l'autorità cantonale di vigilanza deve tener conto della vigilanza già esercitata da un'altra autorità cantonale in virtù del diritto vigente (art. 2 OPP 1). In linea di principio è anche possibile che gli enti pubblici deleghino la vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico non all'autorità di vigilanza, ma ad un'altra autorità¹⁷.

Anche gli istituti di previdenza di diritto pubblico sono dotati di regolamenti. È unicamente il diritto pertinente della Confederazione, del Cantone o dei Comuni a determinare se spetta all'organo supremo dell'istituto previdenziale, al Legislativo o all'Esecutivo emanare il regolamento oppure se vi sono riserve d'approvazione. La riserva dell'approvazione da parte del Legislativo o dell'Esecutivo è prassi comune. A differenza degli istituti di previdenza di diritto privato, quelli di diritto pubblico possono tuttavia, previa autorizzazione delle autorità di vigilanza competenti, derogare al principio del bilancio in cassa chiusa e, di conseguenza, anche alla condizione della copertura integrale, sempre che le prestazioni siano garantite da un ente pubblico (cfr. il n. 2.3.5).

¹¹ Hans-Ulrich Stauffer, *Berufliche Vorsorge*, pag. 487

¹² Art. 11 cpv. 2 LPP

¹³ Secondo l'articolo 65d cpv. 3 lett. a in combinato disposto con l'art. 49 cpv. 2 n. 16 e l'art. 5 cpv. 2 LPP il datore di lavoro ha inoltre un diritto di veto in merito ai contributi di risanamento nella previdenza più estesa.

¹⁴ Al diritto di disdetta del datore di lavoro fa riscontro il potere regolamentare unilaterale dell'organo supremo. In questo senso, il datore di lavoro deve poter rescindere il contratto di affiliazione se non concorda con una modifica del regolamento (Decisione del Tribunale federale del 13 maggio 2005, 2A. 609/2004).

¹⁵ Hans Michael Riemer, *Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz* § 2 N 113

¹⁶ Cfr. ad es. art. 85 dell'ordinanza sul rapporto di lavoro del personale municipale della Città di Zurigo. Il Consiglio comunale stabilisce, su proposta del Consiglio di fondazione dell'istituto previdenziale, i contributi di risparmio del datore di lavoro e del lavoratore.

¹⁷ Fino alla fine del 1997 la vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) era affidata al Dipartimento federale delle finanze anziché all'UFAS. In tutti i Cantoni la vigilanza è esercitata esclusivamente dalle autorità cantonali o regionali competenti.

2.3.5 Garanzia dello Stato

2.3.5.1 Concetto e basi giuridiche

Oggi la garanzia di un ente pubblico (garanzia dello Stato) per le prestazioni di un istituto previdenziale di diritto pubblico è il requisito per la copertura parziale (art. 45 cpv. 1 OPP 2) e costituisce, insieme all'approvazione dell'autorità di vigilanza, la condizione fondamentale per derogare al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 69 cpv. 2 LPP). L'istituto giuridico della garanzia non viene definito nei dettagli né a livello di legge né a livello d'ordinanza, ma si limita all'obbligo per l'ente pubblico di versare, se necessario, le prestazioni previste dalla LPP. È così sancito un obbligo di prestazione primario per l'istituto previdenziale di diritto pubblico, mentre per l'ente pubblico vi è solo un obbligo secondario.

La garanzia si applica sia alle rendite che alle prestazioni di uscita versate agli assicurati, che in nessun caso devono essere decurtate. In situazione di liquidazione parziale, ciò significa che gli istituti di previdenza di diritto pubblico che beneficiano di una garanzia dello Stato e hanno una copertura insufficiente non possono dedurre i disavanzi tecnici dalle prestazioni di uscita degli assicurati (art. 19 LFLP).

La garanzia dello Stato non esime gli organi degli istituti di previdenza dal rispettare i principi tecnici riconosciuti di gestione patrimoniale. In particolare, non legittima strategie di investimento che non tengano debitamente conto dei rischi e non conferisce agli istituti di previdenza di diritto pubblico una capacità di rischio illimitata¹⁸.

La garanzia dello Stato è il requisito per ottenere il nulla osta dell'autorità di vigilanza per allestire un bilancio a cassa aperta. Questa disposizione, tuttavia, non corrisponde più alla realtà in quanto ad essere rilevante per le entrate non è tanto il bilancio a cassa aperta quanto la capitalizzazione parziale degli istituti di previdenza di diritto pubblico¹⁹.

Per ottenere una garanzia dello Stato occorre soddisfare una serie di requisiti materiali e formali. Possono fungere da garanti la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Uno dei requisiti materiali è la perennità dell'istituto previdenziale, requisito che nella prassi non viene mai verificato o lo è solo sommariamente. Dal punto di vista formale, la garanzia dello Stato dev'essere sancita da un atto normativo dell'ente pubblico, di regola una legge cantonale o un atto normativo comunale²⁰. La garanzia può anche essere la conseguenza logica della forma giuridica subordinata dell'istituto previdenziale di diritto pubblico²¹: poiché questo tipo di soggetto non ha personalità giuridica propria e fa parte di un ente pubblico, la garanzia dello Stato è automatica e copre la totalità delle prestazioni²². Il fatto che per l'istituto previdenziale si tenga una contabilità separata è irrilevante.

Perché la garanzia dello Stato diventi effettiva occorre che la capitalizzazione parziale venga approvata dall'autorità di vigilanza. Questa verifica in primo luogo se la promessa di garanzia si situa entro i limiti fissati dall'atto normativo pertinente.

2.3.5.2 Campo d'applicazione della garanzia

– Previdenza obbligatoria e più estesa

In linea di massima le prestazioni LPP devono essere garantite (art. 45 cpv. 2 OPP 2). D'altro canto, gli istituti di previdenza di diritto pubblico che derogano al principio della compilazione del bilancio a cassa chiusa non sono autorizzati a tener conto del disavanzo tecnico nel calcolo delle prestazioni d'uscita (art. 19 LFLP). Poiché però il campo d'applicazione della legge sul libero passaggio non si limita alla previdenza minima legale, la garanzia

¹⁸ Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del Cantone di Basilea Città del 20 dicembre 2004 sulle presunte irregolarità nella Cassa pensioni dei dipendenti pubblici e negli altri fondi gestiti dall'amministrazione delle finanze, pag. 50.

¹⁹ PRASA Hewitt, Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, dicembre 2003, pag. 4 (qui di seguito «PRASA, pag.»)

²⁰ Ad es. art. 50 della legge sulla Cassa pensioni degli insegnanti del Cantone di Berna, § 53 cpv. 2 della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti pubblici di Basilea, art. 2 dello statuto della Cassa pensioni degli insegnanti pubblici e dei funzionari del Cantone di Ginevra, art. 74 del regolamento della Cassa pensioni del personale della Città di Berna.

²¹ Cfr. § 2 della legge sulla Cassa pensioni del personale pubblico del Cantone di Zurigo e la proposta del Consiglio di Stato zurighese del 15 maggio 2002 relativa alla legge sull'autonomia della Cassa pensioni del personale pubblico, pag. 6

²² PRASA, pag. 10

dello Stato vale non solo per la previdenza minima ma anche per quella più estesa, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 45 capoverso 2 OPP 2.

– Per altri datori di lavoro

Oltre ai propri amministratori, gli istituti di previdenza di diritto pubblico possono affiliare anche altri datori di lavoro che hanno un contratto di prestazione con gli enti pubblici, ricevono sovvenzioni da questi ultimi oppure hanno un rapporto di servizio con essi. È inoltre ammessa l'affiliazione di persone giuridiche (società anonime o cooperative) nelle quali gli enti pubblici detengono una partecipazione determinante (ad es. ospedali con mandato di prestazione). Infine, l'affiliazione può essere estesa ad altri enti pubblici (ad es. Comuni che aderiscono alla Cassa pensioni del Cantone). In questi casi, la garanzia dello Stato si estende anche agli altri datori di lavoro affiliati.

2.3.5.3 Obbligo di contributi nei confronti del fondo di garanzia

Poiché versano prestazioni previdenziali regolamentari, gli istituti di previdenza di diritto pubblico sono retti dalla legge federale sul libero passaggio (art. 1 cpv. 2 LFLP) e sono quindi affiliati al fondo di garanzia LPP (art. 57 LPP).

Per gli istituti di previdenza di diritto pubblico che beneficiano già di una garanzia dello Stato questa regola implica una «doppia» garanzia²³: gli enti pubblici e il Fondo di garanzia LPP ne garantiscono le prestazioni in caso di insolvenza. La garanzia dello Stato è illimitata, mentre quella fornita dal Fondo di garanzia si limita a una volta e mezza l'importo del limite superiore (art. 8 cpv. 1 LPP)²⁴. Sebbene la legge non contempli disposizioni in merito alla concorrenza tra queste due garanzie, si deve ritenere che la garanzia dello Stato, quale «lex specialis», prevalga sulle prestazioni del Fondo di garanzia in caso di insolvenza. Poiché il Fondo di garanzia interviene solo dopo che sono state esaurite tutte le possibilità di risanamento, la sussidiarietà dell'obbligo di prestazione del Fondo di garanzia impone agli istituti di previdenza di diritto pubblico di procedere dapprima a un risanamento. Il Fondo è dunque tenuto a fornire la garanzia a istituti di previdenza di diritto pubblico soprattutto nei casi in cui un ente pubblico è insolvente.

2.3.5.4 Liquidazione parziale di istituti di previdenza di diritto pubblico

Le disposizioni legali vigenti non stabiliscono chi deve coprire il disavanzo tecnico in caso di liquidazione parziale. Se a coprirlo dovesse essere l'istituto previdenziale, ciò comporterebbe un aumento del disavanzo per gli assicurati che restano nella cassa. Se il grado di copertura dovesse ridursi massicciamente, gli assicurati potrebbero essere costretti ad assumersi, nel quadro delle misure di risanamento, le conseguenze delle decisioni del loro datore di lavoro. Questo può succedere anche agli istituti di previdenza di diritto privato, sebbene il datore di lavoro debba essere in grado di adempiere in ogni momento i propri impegni finanziari nei confronti dell'istituto di previdenza.

Se la liquidazione parziale è la conseguenza dello scorporo di un'unità amministrativa o della privatizzazione di un istituto di diritto pubblico, non è permesso dedurre il disavanzo tecnico dalle prestazioni d'uscita degli assicurati (art. 19 LFLP). Secondo PRASA²⁵, nella pratica vi sono due possibilità:

- il disavanzo tecnico è coperto dall'istituto previdenziale, con il conseguente aumento del disavanzo per gli assicurati che restano nell'istituto previdenziale; è tuttavia da verificare se questa soluzione sia compatibile con il principio della parità di trattamento (art. 53d LPP)²⁶;
- la differenza viene coperta da un servizio esterno, ad esempio dall'ente che ha deciso di uscire dall'istituto previdenziale.

²³ PRASA, pag. 10

²⁴ 2006: 116 100 franchi

²⁵ PRASA, pag. 12

²⁶ Cfr. Jacques-André Schneider, *Caisses de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan de prestations in SVZ 68 (2000)*, pag. 65 segg

2.4 Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico

2.4.1 Organizzazione e struttura della vigilanza nei Cantoni

– Autorità cantonale di vigilanza

Il diritto vigente non prevede soluzioni specifiche per la sorveglianza degli istituti di previdenza di diritto pubblico, cioè non prevede autorità di vigilanza diverse per i soggetti di diritto pubblico e quelli di diritto privato (art. 61 cpv. 1 LPP e art. 1 cpv. 1 OPP 1). I Cantoni possono tuttavia conferire determinati compiti ad altri servizi cantionali e comunali, allo scopo di agevolare l'autorità cantonale di vigilanza (art. 1 cpv. 2 OPP 1).

Ad eccezione della regola secondo cui per ogni Cantone deve operare una sola autorità centrale di vigilanza, il diritto federale non prevede disposizioni che definiscano i principi e le modalità organizzative di tale autorità né a livello di legge, né a livello di ordinanza. I Cantoni possono peraltro emanare disposizioni d'esecuzione in materia di LPP. Per quanto attiene alla vigilanza, l'articolo 1 OPP 1 stabilisce unicamente che per ogni Cantone deve operare un solo e unico servizio centrale. Spetta quindi ai Cantoni, nell'ambito dell'autonomia sancita dalla Costituzione, decidere in che servizio amministrativo integrare l'autorità di vigilanza LPP. Di regola, l'autorità fa parte di un Dipartimento o di una Direzione cantonale (ad es. la Direzione delle finanze o della giustizia) ed è subordinata amministrativamente al Consigliere di Stato competente. Anche se quest'ultimo non ha alcuna autorità materiale nei confronti dell'autorità cantonale di vigilanza LPP – sottoposta esclusivamente al Consiglio federale (art. 64 LPP) – non si può escludere di fatto l'eventualità di un condizionamento, tanto più che il Cantone, nella sua funzione di datore di lavoro di diritto pubblico, può essere direttamente toccato dagli eventuali provvedimenti di vigilanza.

– Tendenza alla regionalizzazione della vigilanza

I Cantoni della Svizzera centrale (Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo e Zugo) hanno accorpato la sorveglianza degli istituti di previdenza e delle fondazioni in un'unica autorità regionale di vigilanza, che ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2006. L'autorità regionale è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria²⁷. Il Consiglio del Concordato, composto da membri dei Governi cantionali, conferisce alla ZBSA (Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht), di regola per un periodo di quattro anni, un mandato di prestazione con un credito globale che dev'essere previamente approvato da tutti i Governi cantionali interessati²⁸. Le attività dell'ente sono integralmente finanziate dagli emolumenti²⁹.

Nella Svizzera orientale si sta creando una struttura di vigilanza analoga che raggruppa i Cantoni di San Gallo, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Turgovia, Glarona e Grigioni. L'autorità di vigilanza per la Svizzera orientale sarà probabilmente operativa dal 1° gennaio 2008. A fine febbraio 2007, la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale con sede nel Cantone di Sciaffusa è stata trasferita retroattivamente, con effetto dal 1° gennaio 2007, al Cantone di Zurigo³⁰. Poiché le iniziative di regionalizzazione non hanno ancora interessato in modo significativo la Svizzera occidentale e nordoccidentale, nell'avamprogetto di riforma strutturale della previdenza professionale sono stati proposti incentivi per accelerare il processo. È indubbio che la regionalizzazione è un primo passo verso una maggiore indipendenza delle autorità di vigilanza LPP dalle autorità politiche cantionali.

2.4.2 Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico – compiti generali

I compiti dell'autorità di vigilanza per gli istituti di previdenza di diritto pubblico sono essenzialmente gli stessi di quelli per gli istituti di diritto privato³¹. Generalmente, l'autorità di vigilanza è la stessa³².

Per quanto riguarda la vigilanza sugli istituti di previdenza registrati la legge non fa alcuna distinzione tra istituti di diritto privato e istituti di diritto pubblico (art. 48 LPP). La vigilanza va quindi esercitata su entrambi in base agli

²⁷ Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (Concordato del 19 aprile 2004 concernente la vigilanza LPP e la vigilanza sulle fondazioni della Svizzera centrale), art. 1

²⁸ Cfr. art. 5, art. 6 lett. b e art. 13 del Concordato del 19 aprile 2004; Konkordat der Ostschweizer Kantone (Concordato dei Cantoni della Svizzera orientale), regolamentazione intercantionale

²⁹ Cfr. art. 19 del Concordato del 19 aprile 2004

³⁰ Foglio ufficiale del Cantone di Sciaffusa, n. 37, pag. 1245

³¹ Cfr. art. 48 LPP in combinato disposto con l'art. 11 OPP 1, l'art. 62 LPP e l'art. 84 CC

³² Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Diss. Basilea 1992, pag. 107

stessi criteri tecnici. Il principio della piramide di controllo si applica anche alla vigilanza degli istituti di previdenza di diritto pubblico. Ciò significa che per poter svolgere le proprie funzioni, l'autorità di vigilanza deve basarsi sul rapporto dell'ufficio di controllo (art. 36 cpv. 1 OPP 2) e sulla verifica periodica del perito (art. 53 cpv. 2 LPP). Per la verifica contabile degli istituti di previdenza cantonali di diritto pubblico sono in parte competenti gli organi di controllo delle finanze cantonali - il che può rivelarsi talvolta problematico nel caso degli istituti di previdenza comunali, vuoi per la mancanza di indipendenza, vuoi per le competenze tecniche insufficienti³³. Per questo motivo la commissione peritale Riforma strutturale ha raccomandato di non permettere più agli uffici cantonali e comunali di controllo delle finanze di fungere da ufficio di revisione, il che implica lo stralcio dell'art. 33 lett. b OPP 2³⁴.

In Svizzera, la maggior parte degli istituti di previdenza di diritto pubblico è sottoposta a un'autorità di vigilanza cantonale o regionale. Quattro istituti di previdenza di diritto pubblico – la Cassa pensioni delle FFS, della Banca nazionale, della Suva e della Confederazione (PUBBLICA) – sono invece sottoposti alla vigilanza di un'autorità federale, ossia l'UFAS³⁵.

2.4.3 Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico – compiti speciali

Nell'ambito della sorveglianza degli istituti di previdenza di diritto pubblico l'autorità cantonale di vigilanza riveste per legge un ruolo importante nei seguenti settori.

- Per quanto attiene alla verifica dello statuto e del regolamento di un istituto previdenziale di diritto pubblico ai fini della sua registrazione definitiva, l'autorità di vigilanza non ha la facoltà di abrogare singole disposizioni di un decreto o di un'ordinanza³⁶; tuttavia, può rifiutare la registrazione, il che equivale di fatto a dichiarare non conforme al diritto il decreto o l'ordinanza.
- Nell'adempire il proprio mandato l'autorità cantonale di vigilanza tiene conto della vigilanza già esercitata su istituti di previdenza di diritto pubblico da un'altra autorità cantonale, in virtù del diritto vigente (art. 1 OPP 1). Questa disposizione va interpretata in modo restrittivo, dato che gli articoli 61 segg. LPP sanciscono una vigilanza tecnica complessiva delle autorità di vigilanza³⁷.
- All'autorità di vigilanza compete l'approvazione dei sistemi di finanziamento misti degli istituti di previdenza di diritto pubblico; ciò significa che questi, previa autorizzazione dell'autorità di vigilanza, possono derogare al principio del bilancio in cassa chiusa se sussiste una garanzia di fornitura delle prestazioni LPP da parte di un ente pubblico (Confederazione, Cantoni o Comuni).³⁸ Il principio del bilancio in cassa chiusa e i requisiti per ottenere la deroga da questo principio si applicano anche alle prestazioni sovraobbligatorie³⁹.
- L'autorità può autorizzare una copertura insufficiente temporanea di un istituto previdenziale di diritto pubblico che non beneficia di una garanzia dello Stato a condizione che siano soddisfatti i requisiti dell'art. 65c LPP⁴⁰.
- Nel controllare la parità, l'autorità di vigilanza deve tener conto del fatto che l'organo paritetico di un istituto previdenziale di diritto pubblico ha unicamente il diritto di essere consultato nel caso in cui un ente pubblico emani disposizioni regolamentari (art. 51 cpv. 5 LPP)⁴¹.

2.5 Indipendenza dell'autorità di vigilanza

Si pone altresì la questione dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza LPP nei confronti del Consiglio di Stato o del Capo del dipartimento o della direzione cui è subordinata amministrativamente. Vi sono infatti situazioni che possono sfociare in conflitti di interesse, ad esempio quando l'autorità di vigilanza cantonale intende adottare

³³ Cfr. art. 33 lett. b OPP 2 e Ruggli, loc. cit., pag. 108

³⁴ Bericht der Expertenkommission Strukturreform in der beruflichen Vorsorge (d/f), pag. 27; cfr. Rapporto del 5 luglio 2006 del Consiglio federale per la procedura di consultazione, pag. 15

³⁵ cfr. art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 1

³⁶ Ruggli, loc. cit., pag. 108

³⁷ Ruggli, loc. cit., pag. 108.

³⁸ Cfr. art. 69 cpv. 2 LPP e art. 45 OPP 2

³⁹ Ruggli, loc. cit., pag. 109

⁴⁰ Cfr. art. 44 cpv. 2 OPP 2

⁴¹ Cfr. Ruggli, loc. cit., pag. 110

provvedimenti nei confronti di un istituto previdenziale di diritto pubblico per sanare una copertura insufficiente (nella misura in cui l'istituto non beneficia di una garanzia di Stato), il che, a determinate condizioni, può essere contrario agli interessi economici del Cantone (datore di lavoro).

Nel suo rapporto del dicembre 2005 la commissione peritale Riforma strutturale ha proposto di modificare l'articolo 61 cpv. 3 LPP in modo tale che l'autorità di vigilanza competente ai sensi del capoverso 1 sia indipendente dal punto di vista giuridico, finanziario e amministrativo⁴².

Nelle spiegazioni⁴³ relative a questa disposizione si rileva tra l'altro che l'autorità di vigilanza non dovrebbe essere in nessun modo vincolata a direttive e il suo personale non dovrebbe dipendere dalla politica di bilancio del Cantone. L'art. 61 cpv. 3 dell'avamprogetto è formulato in modo tale che il legislatore cantonale ha un certo potere discrezionale quanto ai metodi per limitare questa indipendenza, in particolare nei seguenti settori: obbligo di rendere conto sull'esercizio della vigilanza, approvazione delle nomine delle persone responsabili, retribuzione del personale, procedura di determinazione degli emolumenti, forma giuridica dell'autorità decentrata.

Nell'ambito della procedura di consultazione è stato chiesto di non incoraggiare i Cantoni a creare istituti di previdenza propri.

2.6 Problemi dell'attuale normativa

2.6.1 Indipendenza degli istituti di previdenza di diritto pubblico dalle autorità politiche

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni possono disciplinare in atti normativi le disposizioni principali degli istituti di previdenza. Hanno quindi la possibilità di influenzare gli istituti che non hanno datori di lavoro privati. Il diritto vigente consente in particolare alle corporazioni di diritto pubblico di gestire la previdenza professionale nel quadro di un istituto non autonomo di diritto pubblico o di un'unità amministrativa. In questi casi l'assenza di indipendenza dell'istituto nei confronti dell'ente pubblico può essere particolarmente problematica se la gestione del patrimonio è affidata direttamente all'amministrazione delle finanze dell'ente pubblico⁴⁴. Questa situazione implica sempre due tipi di rischi: il rischio di conflitti di interesse e il rischio che criteri non pertinenti influiscano sugli investimenti dell'istituto⁴⁵.

Se i confini tra le competenze dell'istituto previdenziale e quelle del datore di lavoro si confondono, ciò può avere ripercussioni negative sull'ente pubblico che è anche datore di lavoro⁴⁶.

2.6.2 Competenze insufficienti dell'organo supremo

Se l'organo supremo di un istituto previdenziale ha unicamente il diritto di essere consultato e eventualmente il diritto di proposta e se, parallelamente, i contributi e le prestazioni sono disciplinati in un atto giuridico di un ente pubblico eventualmente soggetto a referendum, possono sorgere considerevoli difficoltà per il risanamento o il finanziamento integrale di un istituto previdenziale.

2.6.3 Autorità di vigilanza

La vigilanza su un istituto previdenziale di diritto pubblico può risultare ostacolata se l'autorità di vigilanza è un'unità amministrativa di un ente pubblico (eventualmente dello stesso Dipartimento) il cui istituto previdenziale soggiace alla vigilanza dell'autorità⁴⁷. In mancanza di indipendenza dell'autorità di vigilanza non è possibile evitare conflitti di interessi e influenze politiche. Anche nel caso in cui sia giuridicamente autonoma, l'autorità di vigilanza può difficilmente adottare misure contro un istituto previdenziale che fa parte dell'amministrazione centrale dell'ente pubblico. La situazione più problematica si pone quando la direzione dell'istituto previdenziale, la funzione di organo di revisione e la vigilanza sono garantite dallo stesso Dipartimento, come è stato fino al 1997 per la Cassa pensioni della Confederazione.

⁴² Riforma strutturale nella previdenza professionale, Rapporto del Consiglio federale del 5 luglio 2006, pag. 45

⁴³ Riforma strutturale nella previdenza professionale, Rapporto del Consiglio federale del 5 luglio 2006, pag. 28 segg.

⁴⁴ Rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta del Cantone di Basilea Città del 20 dicembre 2004 sulle presunte irregolarità nella Cassa pensione dei dipendenti pubblici e negli altri fondi gestiti dall'amministrazione delle finanze

⁴⁵ Perizia della società Ernst & Young sulla concessione di crediti da parte del Cantone di Zurigo all'associazione vacanze POSCOM

⁴⁶ Cfr. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi organizzativi e gestionali della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sul ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC, FF 1996 V 121-388 (219)

⁴⁷ Cfr. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi organizzativi e gestionali della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sul ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC, FF 1996 V 121-388 (262, in particolare 310 segg)

3 Obiettivi per un sistema di finanziamento

In futuro, il finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico dovrà garantire il raggiungimento dei cinque obiettivi seguenti:

- le diverse generazioni di assicurati devono essere trattate in **modo paritario** e una generazione non deve essere né penalizzata né favorita rispetto a un'altra;
- gli impegni della collettività pubblica a questo riguardo devono essere **chiaramente individuati** e le loro conseguenze finanziarie devono essere **prevedibili** (per evitare spiacevoli sorprese);
- gli istituti di previdenza di diritto pubblico devono essere il più possibile **riallineati** con gli istituti di previdenza di società di diritto privato;
- il modello di finanziamento deve consentire di fissare la rendita patrimoniale necessaria e la disponibilità al rischio, analogamente a quanto avviene per gli istituti di previdenza di diritto privato, al fine di offrire le basi per un investimento patrimoniale professionale;
- la soluzione proposta deve riservare parità di trattamento agli istituti di previdenza di diritto pubblico, ognuno dei quali deve poter applicare tale soluzione **alle stesse condizioni quadro**. Si vuole così evitare di dover creare delle categorie, per non affrontare la questione sempre delicata di sapere quale istituto di previdenza di diritto pubblico rientra in quale categoria e se la separazione è effettuata in base a criteri oggettivi.

4 Modelli di finanziamento valutati

4.1 Osservazioni preliminari

Per quanto concerne il finanziamento sono state distinte le seguenti varianti:

- **finanziamento misto**, ossia in parte a capitalizzazione e in parte a ripartizione dei costi. Questo concetto implica una deroga al principio del bilancio in cassa chiusa di cui all'articolo 69 cpv. 2 LPP;
- **finanziamento unicamente a capitalizzazione**. Il finanziamento a capitalizzazione è una condizione necessaria ma non sufficiente per il rispetto del principio del bilancio in cassa chiusa (obiettivo perseguito a termine dall'iniziativa Beck). A questo scopo, occorrerebbe ancora che il capitale attuariale di previdenza necessario sia interamente coperto dal patrimonio previdenziale disponibile.

La parte relativa ai modelli di finanziamento misto tratterà anche di temi problematici specifici quali le fluttuazioni nella perennità, la nozione di «fondi liberi» e l'applicazione a dei piani di previdenza a primato di contributi. Questi argomenti saranno ripresi in seguito quando tratteremo dei modelli di finanziamento a capitalizzazione.

4.2 Modelli di finanziamento misto

4.2.1 Variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura

Il **grado di copertura** è una nozione precisata nell'articolo 44 OPP2, e in più in particolare nel suo allegato. Si tratta del rapporto fra il patrimonio dell'istituto di previdenza di diritto pubblico (al valore di mercato, al netto delle passività contabili, eccetto le riserve di contributi del datore di lavoro che includono una dichiarazione di rinuncia al loro impiego e le riserve per le fluttuazioni di valore) e i suoi impegni (capitale di previdenza attuariale e rinforzi necessari). Il grado di copertura misura il livello di capitalizzazione parziale dell'istituto di previdenza di diritto pubblico.

Esempio 1

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

La pratica della variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura consiste in un primo tempo nel determinare il grado di copertura adatto all'istituto di previdenza di diritto pubblico. Questa valutazione dipende sostanzialmente dalle caratteristiche proprie dell'istituto di previdenza di diritto pubblico e dunque deve essere compiuta d'accordo con l'esperto in materia di previdenza professionale. Il valore stabilito corrisponde per l'istituto di previdenza di diritto pubblico alla nozione di **obiettivo di copertura**. L'istituto di previdenza di diritto pubblico deve fare in modo che, anno dopo anno, il suo grado di copertura superi regolarmente questo obiettivo.

Quando l'obiettivo non è raggiunto, si parla di disavanzo reale per la parte corrispondente e tale disavanzo deve essere riassorbito, adottando all'occorrenza le misure del caso. Se l'obiettivo è ampiamente raggiunto, la somma eccedente deve essere impiegata innanzitutto per costituire fondi tecnici e altre riserve necessarie.⁴⁸ Solo una volta fatto questo, è possibile considerare un'eventuale rimanenza come «fondi liberi»⁴⁹ e prevederne un impiego a favore dei beneficiari dell'istituto di previdenza di diritto pubblico (purché il finanziamento sia adeguato). Poiché si tratta di un eventuale grado minimo di copertura, al di sotto del quale non dovrebbe essere ragionevolmente fissato alcun obiettivo di copertura, gli esperti in materia di previdenza professionale tendono a menzionare il valore del 60 per cento⁵⁰.

Esempio 2

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

In questo esempio, l'istituto di previdenza di diritto pubblico è a capitalizzazione parziale, con un obiettivo di copertura del 66,7 per cento (ipotesi determinata d'accordo con l'esperto). Il suo grado di copertura è del 62,5 per cento e dunque inferiore. Nel disavanzo di 300 milioni, la parte di 33,6 milioni è uno disavanzo reale e deve essere compensato.

Il sistema di finanziamento appropriato concernente questa variante è un **sistema di finanziamento misto** : per la parte corrispondente agli impegni che devono essere coperti dal patrimonio, il finanziamento è a capitalizzazione, mentre per la parte non capitalizzata il finanziamento si fa invece ripartendo i costi.

Oltre al sistema, naturalmente il **livello di finanziamento** deve essere adeguato. Conviene dunque affrontare la questione della determinazione delle modalità di finanziamento. Sebbene siano possibili dei calcoli teorici, generalmente si preferisce adottare una via più pragmatica. Infatti, se si può effettivamente teorizzare la parte del finanziamento a capitalizzazione, occorre rilevare che la parte del finanziamento a ripartizione è essenzialmente in funzione della situazione demografica del momento e dunque sfugge a una regola prestabilita. Non esiste di conseguenza una formula puramente matematica per determinare il finanziamento misto appropriato.

La via pragmatica consiste nel simulare l'evoluzione finanziaria presunta dall'istituto di previdenza di diritto pubblico. Occorre dunque fare delle **ipotesi sul futuro** (come evolverà il numero degli assicurati attivi? E la massa dei salari assicurati? Quale sarà la curva dei sinistri? Quale sarà il rendimento patrimoniale medio? ecc.). Tali ipotesi devono essere ovviamente pertinenti. Si consiglia di sviluppare diversi scenari (rendimento

⁴⁸ Vedasi anche il n. 4.2.3.

⁴⁹ Vedasi anche il n. 4.2.3.

⁵⁰ Pittet e Prasa Hewitt.

ottimista/prudente, finanziamento attuale/con aumento, ecc.) per meglio individuare la probabile evoluzione e la portata di eventuali misure.

I gradi di copertura per gli anni futuri sono paragonati all'obiettivo. In particolare, sono quest'analisi e la sua interpretazione da parte dell'esperto in materia di previdenza professionale a permettere ai responsabili dell'istituto di previdenza di diritto pubblico di prendere eventuali decisioni con cognizione di causa per quanto concerne il finanziamento.

Esempio 3 (ripreso dall'esempio 2)

Patrimonio ai sensi dell'art. 44 OPP2

500 milioni

Impegni ai sensi dell'art. 44 OPP2

800 milioni

Grado di copertura

62.5% (= 500 : 800)

Disavanzo

300 milioni (= 800 ./. 500)

Obiettivo di copertura

66.7%

Limite di non capitalizzazione in %

33.3% (= 1 ./. 66.7%)

Limite di non capitalizzazione in franchi

266.4 milioni (= 800 x 33.3%)

Disavanzo reale in franchi

33.6 milioni (= 300 ./. 266.4)

Sintesi dell'evoluzione finanziaria presunta (grado di copertura) in funzione di diversi scenari:

	Attuale	+1 anno	+2 anni	+3 anni	+4 anni	+5 anni
Tasso di contribuzione attuale (22%)	62.5%	63.6%	64.7%	65.7%	66.5%	67.2%
Rendimento ottimista (4.5%)						
Tasso di contribuzione attuale(22%)	62.5%	62.3%	62.0%	61.6%	61.2%	60.7%
Rendimento prudente (3.5%)						
Tasso di contribuzione + 3% (25%)	62.5%	64.6%	66.6%	68.5%	70.1%	71.6%
Rendimento ottimista (4.5%)						
Tasso di contribuzione + 3% (25%)	62.5%	63.5%	64.4%	65.3%	66.1%	66.9%
Rendimento prudente (3.5%)						

In questo esempio, oggi l'istituto di previdenza di diritto pubblico ha un grado di copertura inferiore al suo obiettivo (62.5% contro il 66.7%).

Le simulazioni mostrano comunque che la situazione dovrebbe ristabilirsi entro 5 anni, senza aumentare il finanziamento ma basandosi sui buoni rendimenti patrimoniali (67.2%). Con un rendimento prudente, e senza aumentare il finanziamento, la situazione invece peggiora (60.7%). Ipotizzando un rendimento prudente, è necessario aumentare il finanziamento del 3% (66.9%).

4.2.2 Variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato

La variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura presentata al n. 4.2.1 può essere applicata anche con un obiettivo di copertura differenziato per gli impegni verso gli assicurati attivi e per quelli verso i beneficiari di rendite. In questo caso, l'obiettivo di copertura per quanto concerne la riserva matematica dei beneficiari di rendite e i relativi accantonamenti è generalmente del 100 per cento. L'obiettivo di copertura per quanto concerne gli impegni verso gli assicurati attivi e i relativi accantonamenti dev'essere fissato tenendo conto delle caratteristiche proprie all'istituto di previdenza di diritto pubblico (istituto di previdenza di diritto pubblico) e d'intesa con il perito in materia di previdenza professionale. In generale si ha:

- una certa percentuale delle prestazioni di libero passaggio (per esempio il 50 %);

- una certa percentuale degli averi di vecchiaia secondo la LPP (per esempio il 100 %);
- una certa percentuale degli importi minimi secondo l'articolo 17 LFLP (per esempio il 100 %).

Esempio

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>500 milioni</i>
<i>Impegni verso i beneficiari di rendite ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>220 milioni</i>
<i>Impegni verso gli assicurati attivi ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>580 milioni</i>
<i>Totale degli impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>800 milioni (= 220 + 580)</i>
<i>Grado di copertura complessivo</i>	<i>62.5 % (= 500 : 800)</i>
<i>Disavanzo</i>	<i>300 milioni (= 800 ./ 500)</i>

<i>Obiettivo di copertura per i beneficiari di rendite</i>	<i>100 % degli impegni</i>
<i>Obiettivo di copertura per gli assicurati attivi</i>	<i>50 % degli impegni</i>
<i>Obiettivo di copertura per gli assicurati attivi</i>	<i>290 milioni (= 580 x 50 %)</i>
<i>Patrimonio disponibile per gli assicurati attivi</i>	<i>280 milioni (= 500 ./ 220)</i>
<i>Disavanzo reale in franchi</i>	<i>10 milioni (= 290 ./ 280)</i>

In questo esempio, l'istituto di previdenza di diritto pubblico funziona secondo il sistema della capitalizzazione parziale, con un obiettivo di copertura del 100 per cento per i beneficiari di rendite e del 50 per cento per gli assicurati attivi (stabilito normalmente d'intesa con il perito). L'obiettivo di copertura previsto per gli assicurati attivi (in franchi) supera il patrimonio disponibile per onorare gli impegni nei loro confronti. Sul disavanzo di 300 milioni, 10 milioni rappresentano un disavanzo reale, che deve essere risanato.

Questa soluzione ha il merito di adeguarsi all'evoluzione del rapporto demografico dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. Con la variante presentata al n. 4.2.1, se la quota dei beneficiari di rendite continua a crescere, il mantenimento di un obiettivo di copertura globale andrà di pari passo con una diminuzione del grado di copertura degli impegni verso gli assicurati attivi, il che costituirà un problema nei casi estremi. La soluzione esposta qui permette di ovviare a questo inconveniente.

Va notato che questa soluzione può tuttavia dar luogo a sensibili variazioni nell'evoluzione del grado di copertura degli assicurati attivi (inferiore al 100 % per ipotesi). Se, per esempio, durante l'esercizio un numero relativamente elevato di assicurati attivi va in pensione, il grado di copertura registrerà una forte riduzione in quanto bisognerà portare il capitale di copertura delle nuove rendite al 100 per cento. Con un finanziamento a lungo termine (fissazione di contributi livellati) si può tuttavia ovviare in parte a questo inconveniente.

Le principali esigenze per un finanziamento misto poste al numero 5.1 del presente progetto distinguono tre diversi gradi di copertura. Per i beneficiari di rendite si prevede una capitalizzazione al 100 per cento, per gli attivi e per l'insieme degli assicurati (attivi e beneficiari di rendite) due diversi gradi di copertura minimi, che non devono scendere al di sotto del valore iniziale. Un aumento della quota dei beneficiari di rendite porta ad un incremento del grado di copertura globale, un aumento della quota degli attivi richiede un incremento del grado di copertura degli attivi.

Sono state esaminate anche altre varianti di finanziamento (cfr. l'allegato B del rapporto della commissione peritale, www.ufas.admin.ch), che alla fine sono però state scartate.

4.2.3 Aspetti comuni ai modelli summenzionati

– Fluttuazioni nella perennità

Il finanziamento delle prestazioni in base al sistema di ripartizione resta possibile soltanto se la collettività degli assicurati attivi è perenne. Considerando, infatti, che il principio di base di questo sistema di finanziamento consiste nel pagamento delle prestazioni in corso mediante i contributi versati dagli assicurati attivi, il ricambio di questi ultimi deve essere garantito se si vuole che vi siano sempre le risorse necessarie.

La perennità di una collettività di assicurati attivi può però subire fluttuazioni. Se si pensa a una corporazione di diritto pubblico, è normale che periodi di aumento degli effettivi si alternino, a intervalli più o meno regolari a lungo

termine, con periodi di riduzione del personale. In teoria, queste variazioni si ripercuotono sul finanziamento a ripartizione e dunque anche su un sistema di finanziamento misto, traducendosi in un fabbisogno di contributi relativamente variabile (se considerato nell'ottica del singolo assicurato attivo).

A lungo termine un istituto di previdenza di diritto pubblico, come qualsiasi altro istituto di previdenza, deve fare in modo di mantenere i contributi a un livello relativamente stabile. Se non vi riesce, gli oneri di una generazione di assicurati attivi devono essere riversati su un'altra, il che non è auspicabile. Le fluttuazioni nella perennità, oltre ad ostacolare il raggiungimento di questo obiettivo, potrebbero far pensare che la situazione finanziaria sia buona (con conseguente intenzione/obbligo di ripartire le eccedenze) quando è soltanto passeggera o, al contrario, che la situazione sia critica (con conseguente intenzione/obbligo di adottare misure di risanamento) quando già si prospetta un miglioramento.

Un istituto di previdenza di diritto pubblico deve dunque potersi proteggere contro le fluttuazioni della perennità della sua collettività di assicurati attivi. Per questa ragione è stata esaminata la questione se non fosse piuttosto il caso d'introdurre accantonamenti o riserve di perennità per compensare queste oscillazioni.

Riserve di perennità (RP)	Accantonamenti di perennità (AP)
Eventuali fondi liberi	Eventuali fondi liberi
RP	
Riserve di fluttuazione	Riserve di fluttuazione
Obiettivo di copertura inclusi gli accantonamenti tecnici	Obiettivo di copertura inclusi gli accantonamenti tecnici e gli AP

Questa questione ha un'importanza pratica per quanto concerne la fissazione del grado di copertura (art. 44 OPP2). L'*accantonamento* di perennità sarebbe parte integrante del capitale previdenziale e quindi degli impegni dell'istituto di previdenza. Di conseguenza, lo scioglimento di questo accantonamento si ripercuoterebbe molto rapidamente e in modo diretto sul fabbisogno di finanziamento dell'istituto di previdenza. La *riserva* di perennità costituirebbe invece una parte del patrimonio di previdenza come le riserve di fluttuazione. L'obiettivo di copertura non sarebbe raggiunto unicamente qualora il capitale previdenziale fosse superiore al patrimonio di previdenza incluse eventuali riserve di fluttuazione e di perennità. Rispetto ad un accantonamento, una riserva di perennità conferisce dunque ad un istituto di previdenza di diritto pubblico un maggior margine di manovra in materia di finanziamento. La costituzione di una *riserva di perennità* è la soluzione adeguata. Le relative modalità sono analoghe a quelle della riserva di fluttuazione. Si tratta dunque chiaramente di una riserva (livellamento degli scarti) e non di un accantonamento (finanziamento di eventi assicurati).

Con la riserva di perennità vi è una maggiore garanzia che i "fondi liberi" siano veramente "liberi da impegni"⁵¹. Va comunque detto che questa riserva non può avere quale scopo di ovviare a una mancanza di perennità, attuale o prevedibile. Essa ha unicamente una funzione di livellamento. Se la perennità viene o verrà meno, la deroga al principio del bilancio in cassa chiusa deve essere rimessa in questione e il finanziamento va riesaminato.

– Definizione di "fondi liberi"

Come già detto, quando l'obiettivo di copertura (inclusi gli accantonamenti tecnici) è ampiamente raggiunto, l'eccedenza deve essere utilizzata in primo luogo per costituire le riserve necessarie (riserve di fluttuazione e di perennità). Solo in seguito, se il saldo è positivo, si può parlare di "fondi liberi" (a condizione però che il finanziamento sia adeguato).

⁵¹ Cfr. anche il prossimo paragrafo, relativo al concetto di "fondi liberi".

I fondi in questione sono « liberi da qualsiasi impegno » rispetto a un sistema di finanziamento misto che suppone la perennità della collettività di assicurati attivi ed è dunque applicabile a lungo termine. Fintantoché questo sistema non è rimesso in questione, questi fondi possono dunque ritornare, sotto l'una o l'altra forma, ai beneficiari dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. Si pensa in particolare a un adeguamento delle rendite in corso, senza il quale i beneficiari di rendite vedrebbero la loro rendita svalutarsi più o meno rapidamente sotto l'effetto dell'inflazione.

La situazione è tuttavia diversa in caso di liquidazione parziale. Per esempio, in base all'attuale legislazione, se vi sono fondi considerati "liberi", un diritto a questi ultimi va ad aggiungersi al diritto alla prestazione di uscita (art. 23 cpv. 1 LFLP), senza che si possa tenere conto dell'importo non capitalizzato (non si applica l'art. 53d cpv. 3 LPP). Questa situazione è illogica ed è necessario trovare una soluzione, di preferenza tramite una revisione della legislazione sulla liquidazione parziale degli istituti di previdenza di diritto pubblico (piuttosto che rimettendo in questione il carattere "libero" dei fondi in questione).

Va inoltre sottolineato che se vi è l'intenzione di tesaurizzare i fondi liberi nell'ottica di ricapitalizzare integralmente l'istituto di previdenza di diritto pubblico, si adotta di fatto una logica di abbandono del sistema di finanziamento misto e occorre dunque mettere a punto un altro sistema di finanziamento.

L'adozione di un sistema di finanziamento misto può dunque effettivamente generare fondi liberi, eventualmente a vantaggio dei beneficiari dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. Se si vogliono evitare situazioni illogiche, è tuttavia necessario procedere a una revisione della legislazione sulla liquidazione parziale degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

– Applicazione a piani di previdenza basati sul primato dei contributi

Con piani di previdenza basati sul primato dei contributi s'intendono qui i piani di previdenza dove le prestazioni di vecchiaia sono basate sulla costituzione di un capitale di risparmio.

L'applicazione di un sistema di finanziamento misto a piani di previdenza basati sul primato dei contributi pone un problema concettuale. Infatti, visto che un tale sistema è in parte finanziato secondo il principio di ripartizione, i capitali di risparmio non sono interamente capitalizzati. Ora, secondo logica, la caratteristica principale di un capitale è appunto quella di essere capitalizzato!

Questo problema concettuale sfocia in un problema più tangibile quando si tratta di valutare il tasso d'interesse con cui questi capitali devono essere remunerati. In un piano basato sul primato dei contributi, l'interesse dipende infatti dal rendimento atteso a breve termine sul patrimonio dell'istituto di previdenza. Nel nostro caso, il rendimento è però solo parziale poiché una parte del finanziamento si basa sul sistema di ripartizione. Un elemento di riferimento usuale viene dunque a mancare e con esso, in una certa misura, la trasparenza del finanziamento, che è una caratteristica del primato dei contributi.

Detto ciò, l'applicazione di un sistema di finanziamento misto a piani di previdenza basati sul primato dei contributi non pone invece alcun problema tecnico, a condizione di fissare regole adeguate riguardo all'interesse versato sui capitali di risparmio. A questo proposito, si può prevedere per esempio di applicare:

- l'interesse tecnico utilizzato per la remunerazione dei capitali di copertura delle rendite versate ai beneficiari di rendite, che è allo stesso tempo un parametro costitutivo del tasso applicato per la conversione dei capitali di risparmio in rendite (tasso di conversione). In questo modo, il carattere a breve termine della remunerazione tramite l'interesse va perso, a vantaggio di una perfetta parità di trattamento a lungo termine tra assicurati attivi e beneficiari di rendite;
- il tasso d'interesse minimo secondo la LPP. In questo modo si ritrova il carattere a breve termine della remunerazione, ma si abbandona qualsiasi legame con parametri propri all'istituto di previdenza di diritto pubblico.

Un obiettivo di prestazioni può tuttavia essere garantito adottando misure adeguate.

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico che intendono adottare il primato dei contributi non dovrebbero tuttavia escludere a priori per questa ragione l'adozione di un sistema di finanziamento misto.

4.2.4 Raggiungimento degli obiettivi fissati

Le varianti basate su un sistema di finanziamento misto presentate sopra permettono di raggiungere l'obiettivo dell'equità intergenerazionale poiché mirano a una certa stabilità a lungo termine. In particolare, non prevedono di finanziare le prestazioni di una generazione a scapito delle generazioni future.

Per quanto concerne gli impegni della collettività pubblica, oltre ai contributi regolamentari a suo carico, questa deve farsi garante dell'importo non capitalizzato. La collettività pubblica non deve far fronte ad altri obblighi finanziari. Questa variante permette dunque di raggiungere anche l'obiettivo della prevedibilità dei costi.

4.3 Modelli di finanziamento a capitalizzazione

4.3.1 Variante del disavanzo congelato

L'elemento centrale di questa variante consiste nel congelamento del disavanzo in franchi dell'istituto di previdenza di diritto pubblico in questione, combinato con il pagamento di un interesse su detto disavanzo da parte della corporazione di diritto pubblico interessata.

Il sistema funziona nel modo seguente:

- L'istituto di previdenza di diritto pubblico mantiene il sistema della **capitalizzazione parziale**, nel senso che il disavanzo (congelato) continua ad esistere. Per quanto riguarda la contabilità, s'introdurrà all'attivo del bilancio tecnico dell'istituto di previdenza di diritto pubblico una voce supplementare che può essere chiamata "disavanzo congelato" e che in seguito rimarrà costante (in franchi).
- È **adeguato** un finanziamento che, oltre al pagamento di un interesse sul disavanzo, permette di presentare in qualsiasi momento un bilancio tecnico equilibrato dell'istituto di previdenza di diritto pubblico, tenendo conto del "disavanzo congelato" summenzionato. Per determinare tale finanziamento, in pratica si preferisce generalmente una soluzione pragmatica che consiste nel simulare l'evoluzione finanziaria presunta dell'istituto di previdenza di diritto pubblico.
- Un finanziamento adeguato garantisce dunque un bilancio tecnico equilibrato, non costantemente, ma mediamente a lungo termine. In pratica, da un anno all'altro si potranno registrare delle oscillazioni, che saranno portate all'attivo quali "disavanzo reale" o al passivo come "fondi liberi"⁵² (a condizione che tutti gli accantonamenti tecnici e le altre riserve necessarie siano stati previamente costituiti).
- Se, contrariamente alle previsioni, si osserva una rottura dell'equilibrio a lungo termine (per esempio in seguito a un crollo borsistico), vanno adottate misure (per esempio misure di risanamento o di ripartizione dei fondi liberi);
- Versando un interesse sul disavanzo, l'istituto di previdenza di diritto pubblico non ha lacune di rendimento sul patrimonio (come se disponesse di un patrimonio pari ai suoi impegni) e il finanziamento adeguato summenzionato si avvicina così al sistema di **finanziamento a capitalizzazione integrale**;
- Con il versamento di un interesse si vuole compensare la lacuna di rendimento sul patrimonio. In questo senso, si pensa quindi a un interesse pari al rendimento medio atteso a lungo termine. Dato che è preferibile disporre di un elemento di riferimento chiaro, si tenderà piuttosto a stabilire un **valore pari all'interesse tecnico dell'istituto di previdenza di diritto pubblico aumentato dello 0,5 per cento**⁵³. Partendo dal presupposto che in un futuro prossimo l'interesse tecnico applicato dagli istituti di

⁵² Le considerazioni sviluppate al n. 4.2.4.2 si applicano anche in questo caso, in particolare la necessità di una revisione della legislazione sulla liquidazione parziale degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

⁵³ La *Chambre suisse des Actuaire-conseils* raccomanda di fissare l'interesse tecnico come se fosse il rendimento medio previsto a lungo termine, ridotto di circa lo 0,5 % per tener conto dell'aumento della speranza di vita.

previdenza di diritto pubblico potrebbe scendere in media attorno al 3.5 per cento, l'interesse da versare sul disavanzo potrebbe situarsi attorno al 4 per cento (3.5 % + 0.5 %).

Va segnalato che da un punto di visto tecnico questa variante presenta gli stessi effetti dell'iniziativa Beck (cfr. il n. 4.3.3). Infatti, dal punto di vista dell'istituto di previdenza di diritto pubblico, la differenza è visibile unicamente nei conti. L'istituto di previdenza di diritto pubblico ha, o non ha, un patrimonio corrispondente alla totalità dei suoi impegni. In entrambi i casi beneficia però dello stesso reddito. Per contro, dal punto di vista della corporazione di diritto pubblico, vi è evidentemente una grande differenza tra il fatto di remunerare un certo importo o invece riconoscerlo come un debito.

Il congelamento del disavanzo in franchi e il relativo pagamento di un interesse non costituiscono propriamente una misura di risanamento, ma possono avere un effetto benefico sull'evoluzione della situazione finanziaria dell'istituto di previdenza di diritto pubblico in generale e su quella del suo grado di copertura in particolare. Infatti:

- in seguito all'inflazione, un importo congelato in franchi con il passare degli anni perde una parte del suo valore reale e diventa così "meno importante";
- il grado di copertura corrisponde al rapporto tra il patrimonio e gli impegni dell'istituto di previdenza di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 44 OPP 2. Si può ragionevolmente ammettere che gli importi in questione aumentino con il tempo mantenendo invariata la loro differenza in franchi (nell'ipotesi del congelamento del disavanzo) e che dunque anche il detto rapporto aumenti⁵⁴.

Così, con il tempo, il disavanzo congelato potrebbe diventare "modesto", motivando la corporazione di diritto pubblico a rifinanziarlo al momento opportuno. Dopo quanto tempo si presenterà questa opportunità dipende da diversi elementi propri a ciascuno degli istituti di previdenza di diritto pubblico.

Esempi

	<i>Esempio fittizio, oggi e fra 10 anni</i>	<i>Cassa pensioni bernese, 1990 e 1995</i>
<i>Oggi rispettivamente nel 1990</i>		
<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	600 milioni	2'427 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	800 milioni	3'749 milioni
<i>Disavanzo</i>	200 milioni (= 800 ./ 600)	1'322 milioni
<i>Grado di copertura</i>	75 % (= 600 : 800)	64.7 %
<i>Dopo 10 anni rispettivamente nel 1995</i>		
<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	700 milioni	3'880 milioni
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	900 milioni	5'202 milioni
<i>Disavanzo</i>	200 milioni (= 900 ./ 700)	1'322 milioni
<i>Valore attuale del disavanzo</i>	172 milioni (200 scontati su 10 anni con un'inflazione presunta dell'1.5 %)	
<i>Grado di copertura</i>	77.8 % (= 700 : 900)	74.6 %

Nell'esempio fittizio, il disavanzo è rimasto congelato a 200 milioni di franchi, ma il grado di copertura è leggermente aumentato passando dal 75 al 77.8 per cento. Inoltre va detto che questi 200 milioni si sono svalutati scendendo a un valore attuale di 172 milioni. In questo senso si può dunque parlare di un effetto di risanamento.

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

Con questa variante, l'obiettivo dell'equità intergenerazionale è raggiunto poiché, congelando il disavanzo, l'istituto di previdenza di diritto pubblico può evolvere con una certa continuità. Dato che il disavanzo congelato

⁵⁴ Nel caso in cui gli importi in questione diminuiscano, la situazione sarà esattamente inversa!

non è a carico degli assicurati, il finanziamento delle prestazioni di una determinata generazione non avviene a carico delle generazioni future.

Per quanto concerne gli impegni della collettività pubblica, ai contributi regolamentari a suo carico, va aggiunta la remunerazione del disavanzo congelato; quest'ultimo deve inoltre fare oggetto di una garanzia. Se lo desidera, la collettività pubblica può rimborsare il disavanzo congelato. Visto che la remunerazione avviene secondo regole prestabilite ben precise, la collettività pubblica non dovrà far fronte ad altri impegni finanziari. Questa variante soddisfa dunque anche l'obiettivo secondo cui i costi devono essere prevedibili.

Per di più, come già detto, questa soluzione non include alcuna componente di finanziamento secondo il sistema di ripartizione. Essa non è dunque direttamente esposta al rischio di fluttuazioni della perennità⁵⁵. Una riserva di perennità come quella che può essere costituita nei sistemi di finanziamento misto è qui inammissibile.

Infine, va sottolineato che l'applicazione di questa soluzione a piani di previdenza basati sul primato dei contributi è meno problematica rispetto alle soluzioni con un finanziamento misto, come descritto al numero 4.2. Il riferimento al rendimento atteso a breve termine sul patrimonio dell'istituto di previdenza e dunque la trasparenza del finanziamento rimangono intatti in quanto il disavanzo congelato è remunerato.

4.3.2 Variante basata sulla capitalizzazione dei nuovi impegni

Questa variante parte dal principio che da un dato momento tutti i nuovi impegni dell'istituto di previdenza di diritto pubblico (impegni contratti a partire da quell'istante) siano integralmente capitalizzati. Unicamente gli impegni nati prima del momento in questione possono continuare ad essere capitalizzati parzialmente. In questo caso il relativo disavanzo deve tuttavia essere remunerato.

Concretamente:

- per un assicurato attivo: l'impegno esistente all'inizio dell'applicazione di questo principio non è rifinanziato, ma il suo incremento deve essere interamente capitalizzato;
- per un assicurato attivo che genera uno o più beneficiari di rendite: il capitale di copertura delle rendite deve essere costituito interamente mediante capitalizzazione (finanziamento mediante i contributi ordinari);
- per un beneficiario di rendite che genera uno o più beneficiari di rendite: il capitale di copertura delle rendite deve essere costituito interamente mediante capitalizzazione.

Quando tutti gli assicurati attivi presenti all'inizio dell'applicazione di questo principio avranno generato uno o più beneficiari di rendite, o avranno lasciato l'istituto di previdenza, e tutti i beneficiari di rendite presenti all'inizio dell'applicazione di questo principio saranno deceduti, l'istituto di previdenza di diritto pubblico sarà interamente capitalizzato.

Col passare del tempo, l'applicazione di questo principio provoca una diminuzione del valore in franchi del disavanzo. Infatti, il disavanzo corrisponde agli impegni non capitalizzati, ossia quelli nati prima dell'applicazione di questo principio, che con il tempo naturalmente diminuiranno fino a sparire, anche se entro termini molto lunghi. Questo condurrà al risanamento completo dell'istituto di previdenza di diritto pubblico; la variante in questione presenterà quindi gli stessi effetti dell'iniziativa Beck (si veda sotto).

Di conseguenza, questa variante può essere vista come una versione migliorata della variante del disavanzo congelato (descritta sopra), in quanto il valore in franchi del disavanzo non è soltanto congelato, ma si riduce progressivamente fino ad estinguersi. Il risanamento parziale secondo la variante precedente si trasforma in un risanamento totale con questa variante (a lungo termine; cfr. anche il n. 4.3.3).

⁵⁵ Si veda tuttavia la nota precedente.

Va detto, tuttavia, che questa soluzione può comportare forti variazioni del fabbisogno di finanziamento annuo, per esempio se un numero relativamente importante di assicurati attivi va in pensione durante l'esercizio. Gli impegni relativi a questi assicurati attivi non sono integralmente finanziati poiché in precedenza la capitalizzazione non era richiesta. È dunque necessario rifinanziarli fino a concorrenza del capitale di copertura delle nuove rendite, che deve per principio corrispondere al 100 per cento. Un'ottica di finanziamento a lungo termine (fissazione di contributi livellati) permette tuttavia di limitare questo inconveniente.

Esempio

Oggi

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

Dopo 10 anni

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

Dopo 50 anni

<i>Patrimonio ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>1'500 milioni</i>	
<i>Impegni ai sensi dell'articolo 44 OPP2</i>	<i>1'500 milioni</i>	
<i>Disavanzo</i>	<i>-.</i>	<i>(= 1'500 ./ 1'500)</i>
<i>Grado di copertura</i>	<i>100.0 %</i>	<i>(= 1'500 : 1'500)</i>

Per il resto, le considerazioni fatte in precedenza sulla variante del disavanzo congelato si applicano anche a questa variante.

4.3.3 Variante del rifinanziamento integrale secondo l'iniziativa Beck

Da un punto di vista tecnico, questa variante intende costringere gli istituti di previdenza di diritto pubblico a passare:

- dalla capitalizzazione parziale alla capitalizzazione integrale;
- da un sistema di finanziamento misto a un sistema di finanziamento basato esclusivamente sulla capitalizzazione.

Con il tempo non vi sarebbe più una pratica attuariale propria agli istituti di previdenza di diritto pubblico. I principi tecnici sarebbero identici per tutti gli istituti di previdenza. Il principale ostacolo alla realizzazione di questa variante è però di ordine finanziario: essa richiederebbe, entro un termine appropriato, l'attribuzione di somme spesso molto elevate, affinché gli istituti di previdenza di diritto pubblico possano ricapitalizzare gli impegni solo parzialmente capitalizzati. A questo proposito, visti gli importi in gioco, una partecipazione finanziaria degli assicurati attivi e/o dei beneficiari di rendite appare insensata e bisogna partire dal principio che l'eventuale rifinanziamento integrale andrebbe interamente a carico della collettività pubblica in questione.

L'unico margine di manovra è dato dalle misure transitorie che andrebbero adottate in questo contesto. Il testo della motivazione prevede infatti un termine da dieci a vent'anni per permettere agli istituti interessati di rifinanziare la loro capitalizzazione. Si potrebbero anche prevedere delle eccezioni, dando la possibilità di optare per un sistema di finanziamento misto per esempio agli istituti di previdenza di diritto pubblico le cui somme in gioco fossero troppo importanti.

Un termine di 10 – 20 anni, o addirittura di 50 anni in casi gravi, è tuttavia troppo breve per prevedere un rifinanziamento integrale con la soluzione del disavanzo congelato (con pagamento "al momento giusto") o anche con la sua variante migliorata, basata sulla capitalizzazione dei nuovi impegni. Dunque, se si dovesse mettere in atto la soluzione presentata qui, occorrerebbe per esempio adottare le misure seguenti:

- La collettività di diritto pubblico in questione versa in un'unica volta al suo istituto di previdenza l'importo necessario per rifinanziarlo integralmente. In questo modo, l'istituto di previdenza di diritto pubblico può proseguire immediatamente le sue attività rispettando il principio del bilancio in cassa chiusa;
- Se necessario, la collettività di diritto pubblico prende un prestito per una parte o la totalità della somma in questione;
- All'occorrenza, la collettività di diritto pubblico può scegliere certe modalità per il rimborso di questo prestito. Le annualità da versare (con una parte di ammortamento e una parte d'interesse) devono essere definite. Al fine di rispettare lo spirito dell'iniziativa Beck, il periodo non dovrebbe superare i vent'anni.

Di conseguenza, la soluzione presentata qui è interessante per le collettività di diritto pubblico che hanno la capacità finanziaria richiesta. Questa valutazione dipende ben inteso dalla situazione propria a ciascuna collettività.

Nel caso di questa variante, si constata che i costi figurano in modo ben preciso. L'obiettivo secondo cui i costi a carico della collettività pubblica devono essere prevedibili è dunque realizzato. Inoltre, è raggiunto anche l'obiettivo dell'equità intergenerazionale.

Le altre collettività di diritto pubblico preferiscono sicuramente poter aspettare il "momento giusto", o addirittura una cinquantina d'anni, secondo le altre varianti con un finanziamento a capitalizzazione (n. 4.3.1 e 4.3.2). Queste varianti prevedono sì il pagamento di un interesse sul disavanzo, ma l'ammortamento di quest'ultimo è più flessibile. Va rilevato, però, che in certi casi anche l'applicazione di tali varianti, meno restrittive, potrebbe porre problemi. La possibilità di optare per un sistema di finanziamento misto, rinunciando così a un rifinanziamento integrale (anche a lungo termine), dev'essere concessa solo in casi eccezionali.

4.4 Paragone degli oneri relativi alle diverse varianti di finanziamento

4.4.1 Introduzione

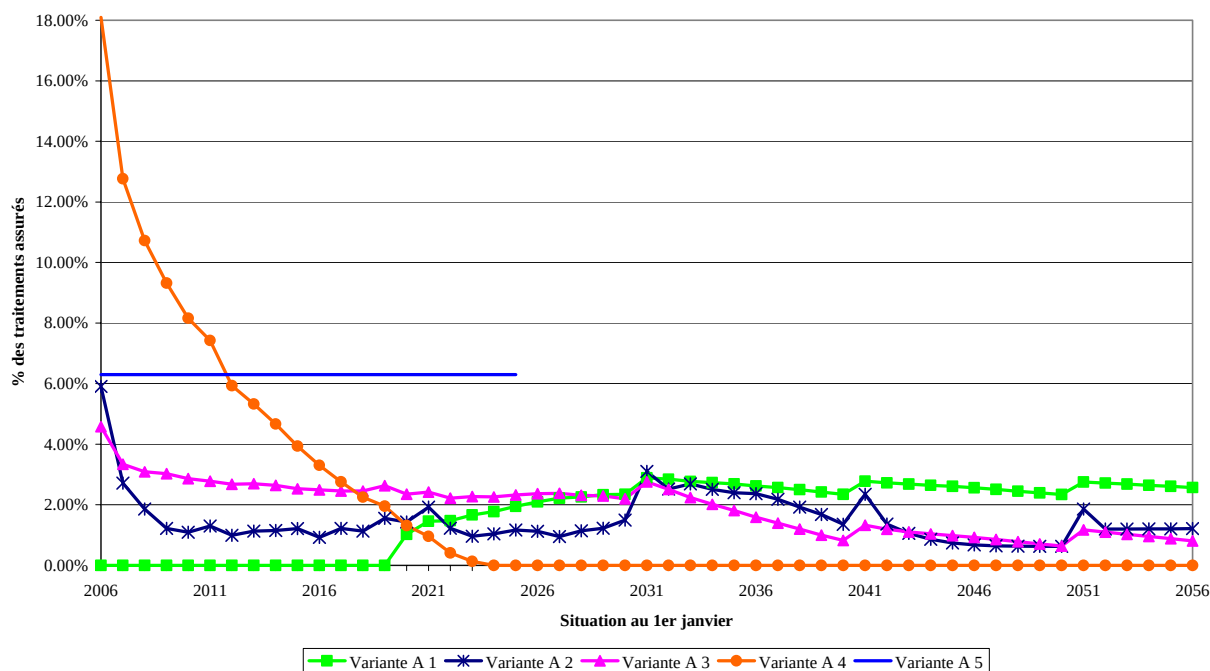
Data la specificità degli istituti di previdenza di diritto pubblico, gli oneri relativi alle diverse varianti di finanziamento devono essere determinati separatamente per ciascuna di esse. I calcoli necessari a questo scopo sono spesso complessi ed effettuati generalmente dai periti riconosciuti degli istituti di previdenza di diritto pubblico. Di conseguenza, nel quadro del presente progetto è stato impossibile riunire i dati relativi a tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico e stabilire un paragone generale. In questo capitolo ci si limita dunque a presentare il caso concreto di alcuni istituti di previdenza di diritto pubblico, traendo conclusioni generali là dove la situazione lo consente.

La società di consulenza in materia di previdenza professionale Hewitt Associates SA ha proceduto a simulazioni dell'evoluzione di due istituti di previdenza di diritto pubblico con lo scopo, segnatamente, di poter identificare in casi concreti le differenze di oneri secondo le diverse varianti di finanziamento studiate sopra. Questi calcoli offrono dunque uno sguardo numerico su queste varianti, complementare alla descrizione essenzialmente teorica dei paragrafi precedenti.

I risultati di queste simulazioni sono presentati nell'allegato C del rapporto della commissione peritale. Per riassumere, riproduciamo qui sotto i grafici che mostrano, per ciascuno degli istituti di previdenza di diritto pubblico, il finanziamento supplementare necessario alla realizzazione delle diverse varianti.

4.4.2 Istituto di previdenza di diritto pubblico A: Cassa pensioni del Cantone di Neuchâtel (al 31 dicembre 2005 grado di copertura del 73.4 %)

Récapitulation IP A Cotisation supplémentaire



Variante A1: Mantenimento di un obiettivo di copertura globale del 73.4 per cento (cfr. il n. 4.2.1)

Variante A2: Mantenimento di un obiettivo di copertura del 100 per cento per i beneficiari di rendite e del 52.4 per cento per gli assicurati attivi (cfr. il n. 4.2.2)

Variante A3: Congelamento del disavanzo tecnico a franchi 796'400'000 (cfr. il n. 4.3)

Variante A4: Capitalizzazione dei nuovi impegni (cfr. il n. 4.3.2)

Variante A5: Rifinanziamento totale entro 20 anni (cfr. il n. 4.3.3)

In base a questo grafico si possono fare le osservazioni seguenti:

- In media, a lungo termine, il congelamento del disavanzo tecnico (A3) non costa molto di più del mantenimento di un obiettivo di copertura globale (A1), benché secondo la nostra analisi dinamica permetta un certo risanamento dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. La differenza di costi è sensibile durante i primi 20 anni, ma il congelamento del disavanzo permette di avere costi più bassi in seguito. La variante A3 richiede un apporto più o meno decrescente da 23 a 12 milioni di franchi circa, mentre la variante A1 non necessita di alcun finanziamento durante 14 anni, ma richiede poi un apporto crescente fino a 35 milioni di franchi circa in seguito al deterioramento del rapporto demografico, che pesa sulla parte di finanziamento basata sul sistema di ripartizione. Si direbbe dunque che un finanziamento supplementare relativamente importante durante i primi anni (nel caso del congelamento del disavanzo tecnico) blocchi l'aumento del fabbisogno di finanziamento prevedibile a lunghissimo termine (nel caso del mantenimento di un obiettivo di copertura globale);
- In termini di costi, il mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato (A2) si situa tra il congelamento del disavanzo tecnico (A3) e il mantenimento di un obiettivo di copertura globale (A1). Questa variante è anche quella che genera la più grande stabilità dei costi espressi in percentuale dei guadagni assicurati. In particolare, rispetto alla variante A3, questa soluzione è sensibilmente meno onerosa nei primi anni. Inoltre, nella nostra analisi dinamica, essa permette anche un certo risanamento dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. Infine, va ricordato che è adeguata all'evoluzione demografica;
- La capitalizzazione dei nuovi impegni (A4) sarebbe difficilmente realizzabile, visti gli elevati costi che ne derivano nei primi anni;

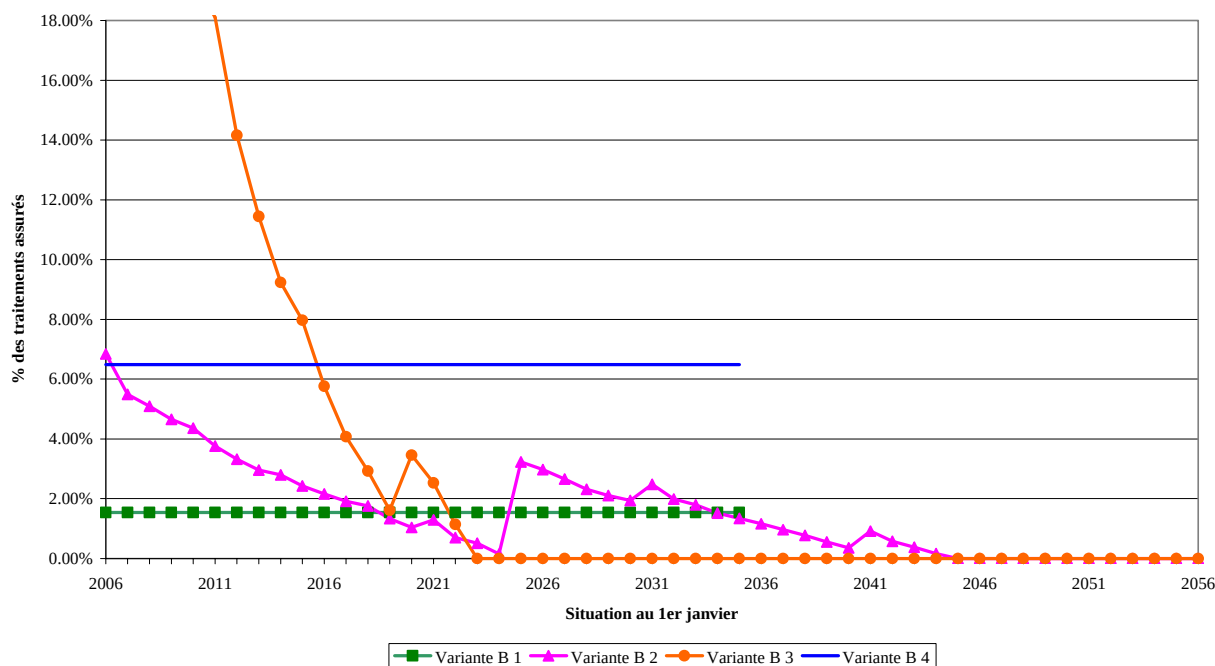
- Un rifinanziamento integrale entro 20 anni (A5) necessiterebbe un investimento finanziario pari al 6.3 per cento dei guadagni assicurati, ossia un apporto crescente da 43 a 86 milioni di franchi circa.

Se il rifinanziamento integrale dovesse avvenire per mezzo di un versamento immediato di un importo di 796 milioni di franchi circa e la collettività prendesse un prestito con annualità fisse su 20 anni, queste ultime ammonterebbero a 61 milioni di franchi circa, presupponendo che l'interesse preso in considerazione rimanga invariato (rendimento atteso = 4.5 %). Questa somma si situa logicamente nella media dei valori secondo l'ultimo punto qui sopra.

Va inoltre sottolineato che il finanziamento supplementare necessario per congelare il disavanzo tecnico è inferiore al pagamento di un interesse su tale disavanzo, nel nostro caso 36 milioni di franchi circa con un rendimento atteso del 4.5 per cento ($796 \times 4.5\%$). Come abbiamo visto, il pagamento di un interesse sul disavanzo implica il passaggio da un finanziamento misto ad un finanziamento a capitalizzazione, più vantaggioso nel caso presente. Il guadagno che ne deriva spiega la differenza tra i 36 milioni summenzionati e le cifre indicate nel primo punto qui sopra, ossia un importo più o meno decrescente da 23 a 12 milioni di franchi circa. Il fatto che l'istituto di previdenza di diritto pubblico non sia un'entità statica, ma evolva in funzione degli effettivi e delle prestazioni assicurate, gioca anch'esso un ruolo.

4.4.3 Istituto di previdenza di diritto pubblico B: Cassa pensioni del Comune di Losanna (al 31 dicembre 2005 grado di copertura del 44.2 %)

Récapitulation IP B Cotisation supplémentaire



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

Variante B2: Congelamento del disavanzo tecnico a franchi 1'305'300'000 (cfr. il n. 4.3.1)

Variante B3: Capitalizzazione dei nuovi impegni (cfr. il n. 4.3.2)

Variante B4: Rifinanziamento totale entro 30 anni (cfr. il n. 4.3.3)

Attenzione : il contributo di risanamento pari al 3.5 per cento dei guadagni assicurati, previsto fino al raggiungimento di un grado di copertura del 60 per cento, non è incluso nei finanziamenti presentati nel grafico. Esso va dunque aggiunto nei primi anni.

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

4.4.4 Il caso di due istituti di previdenza di diritto pubblico ginevrini (CIA e CEH)

Per questi due istituti di previdenza di diritto pubblico sono state determinate le conseguenze finanziarie delle varianti seguenti:

- variante C1: modello basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato (secondo i numeri 4.2.2 e 5.1)
- variante C2: modello basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura dell'80 per cento (secondo il numero 4.2.1)
- variante C3: rifinanziamento integrale (secondo il numero 4.3.3)

I gradi di copertura al 31 dicembre 2005 erano del 69.7 per cento per la CIA e dell'83.2 per cento per la CEH.

Le due tabelle seguenti indicano gli apporti necessari al 31 dicembre 2005 per raggiungere gli obiettivi perseguiti entro la fine del periodo considerato per i diversi modelli in questione.

(Gli importi sono espressi in milioni di franchi)

<i>PER LA CIA</i>	Periodo considerato			
Modello considerato	al 31.12.2005	10 anni	15 anni	20 anni
C1	Nessun apporto necessario	120	550	950
C2	850	1'050	1'260	1'450
C3	2'495	2'490	2'540	2'570

<i>PER LA CEH</i>	Periodo considerato			
Modello considerato	al 31.12.2005	10 anni	15 anni	20 anni
C1	Nessun apporto necessario	190	390	570
C2	Nessun apporto necessario	130	280	420
C3	460	690	820	910

In primo luogo si constata che la variante del rifinanziamento integrale (C3) è quella che genera i costi più elevati.

D'altro canto, si osserva che per gli istituti di previdenza di diritto pubblico con un grado di copertura inferiore all'80 per cento (per esempio per la CIA) la variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura dell'80 per cento (C2) è più onerosa della variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura

differenziato (C1). La situazione si rovescia però nel caso degli istituti di previdenza di diritto pubblico con un grado di copertura pari almeno all'80 per cento (per esempio per la CEH).

4.4.5 Evoluzione dei costi secondo un'ottica statica e un'ottica dinamica

I costi variano a seconda che si adotti un'ottica statica (vale a dire se si suppone che l'istituto di previdenza di diritto pubblico non evolva) o un'ottica dinamica (vale a dire se si tiene conto del fatto che l'istituto di previdenza di diritto pubblico evolve). La tabella seguente ne espone i motivi in base alle due varianti "Obiettivo di copertura differenziato" e "Disavanzo congelato":

Varianti	Ottica statica	Ottica dinamica
Obiettivo di copertura differenziato (con rifinanziamento parziale)	• Rifinanziamento parziale (interessi e ammortamento) • Costi ordinari secondo sistema di finanziamento misto	• Rifinanziamento parziale (interessi e ammortamento) • Costi ordinari secondo sistema di finanziamento misto • Aumento Aumento del disavanzo in franchi possibile (in % il disavanzo rimane invariato)
Disavanzo congelato	• Interessi • Costi ordinari secondo finanziamento a capitalizzazione	• Interessi • Costi ordinari secondo finanziamento a capitalizzazione • Finanziamento Finanziamento immediato per porre fine all'aumento del disavanzo in franchi

In un'ottica statica, si può avere l'impressione che la variante "Disavanzo congelato" costi meno della variante "Obiettivo di copertura differenziato". Infatti, partendo dal presupposto che i costi ordinari siano più o meno corrispondenti, la variante "Obiettivo di copertura differenziato" prevede un ammortamento, che fa la differenza.

Per contro, in un'ottica dinamica, bisogna attendersi a che le somme in gioco, ovvero il patrimonio e gli impegni assicurativi, aumentino. Il mantenimento di un rapporto fisso tra i due (variante "Obiettivo di copertura differenziato") implica allora un aumento del disavanzo. Per evitare l'aumento di quest'ultimo (variante "Disavanzo congelato"), è necessario investire mezzi importanti.

Questo spiega perché, in realtà, quando si procede a una simulazione su casi concreti, ci si rende conto che in generale la variante "Disavanzo congelato" è più onerosa. Per contro, dà migliori risultati: il grado di copertura globale dopo il periodo di rifinanziamento supera normalmente quello perseguito con la variante "Obiettivo di copertura differenziato".

4.5 Influsso della durata di ammortamento

Nell'ottobre 2006 l'UFAS ha elaborato un rapporto concernente le conseguenze finanziarie dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare Beck e del modello ASIP (in base alla situazione registrata alla fine del 2005). Esso contiene una tabella in cui sono riportate le cifre relative a una durata di ammortamento di 15, 20, 40 e 50 anni e in base alla quale si può constatare che prolungando la durata di ammortamento da 15 a 50 anni gli oneri annui si riducono di quasi la metà.

Da un calcolo dei costi di rifinanziamento su un periodo di 10, 20, 30, 40 e 50 anni risulta il quadro seguente:

Rifinanziamento del disavanzo tecnico (per Cantone)

Base di dati: 31.12.05

Cantone	Disavanzo tecnico in mio di franchi	Annualità in mio di franchi per il rifinanziamento del disavanzo tecnico entro				
		10 Jahren	20 Jahren	30 Jahren	40 Jahren	50 Jahren

AG	680	84	50	39	34	32
BE	737	91	54	43	37	34
BL	492	61	36	28	25	23
BS	1'854	229	136	107	94	86
FR	354	44	26	20	18	16
GE	3'367	415	248	195	170	157
JU	68	8	5	4	3	3
LU	29	4	2	2	1	1
NE	959	118	71	55	48	45
SG	69	9	5	4	3	3
SH	8	1	1	0	0	0
SO	618	76	45	36	31	29
TG	4	0	0	0	0	0
TI	1'145	141	84	66	58	53
VD	4'122	508	303	238	208	192
VS	1'328	164	98	77	67	62
ZH	494	61	36	29	25	23
Total	16'328	2'014	1'200	943	822	759

Prolungando la durata di ammortamento da 40 a 50 anni, gli oneri annuali diminuiscono tuttavia solo in misura relativamente contenuta.

5 Punti chiave della futura concezione degli istituti di previdenza di diritto pubblico

5.1 Modello di finanziamento

I capitoli precedenti hanno illustrato la situazione attuale e i vari modelli di finanziamento possibili per gli istituti di previdenza di diritto pubblico. Considerati i tempi necessari per il rifinanziamento integrale e i relativi costi, a titolo di compromesso è fissato quale obiettivo il rifinanziamento integrale degli istituti di previdenza di diritto pubblico oggi solo parzialmente capitalizzati entro una scadenza massima di 30 anni. Per il futuro modello di finanziamento si possono dunque trarre le conclusioni seguenti:

- La maggioranza degli istituti di previdenza di diritto pubblico è integralmente o quasi integralmente capitalizzata. I **disavanzi** della minoranza sono tuttavia **molto elevati**. A medio termine, ossia entro 30 anni, dovrebbe tuttavia essere possibile rifinanziare integralmente gli istituti di previdenza di diritto pubblico oggi solo parzialmente capitalizzati.
- Fino alla conclusione del rifinanziamento esistono tuttavia **alternative** alla capitalizzazione integrale e al finanziamento secondo il sistema di capitalizzazione.
- La loro attuazione pone tuttavia problemi specifici, che vanno risolti, in particolare per quanto concerne la liquidazione parziale, la garanzia della corporazione di diritto pubblico, l'organo decisionale, l'affiliazione di entità esterne, la strategia d'investimento, le riserve di fluttuazione e la vigilanza. Tuttavia, anche adottando misure adeguate, la **libertà di manovra** delle parti in causa in seno ad un istituto di previdenza di diritto pubblico non integralmente capitalizzato continuerebbe, come finora, ad essere abbastanza limitata;
- L'**evoluzione demografica**, in particolare l'evoluzione del rapporto demografico (cioè il rapporto tra assicurati attivi e beneficiari di rendite) rappresenta una seria minaccia per gli istituti di previdenza di diritto pubblico non integralmente capitalizzati. Questi devono correre ai ripari;
- Il **passaggio alla capitalizzazione integrale** va **promosso** e deve in ogni caso avvenire entro 30 anni, affinché gli istituti di previdenza possano godere di una libertà d'azione paragonabile a quella degli istituti privati.

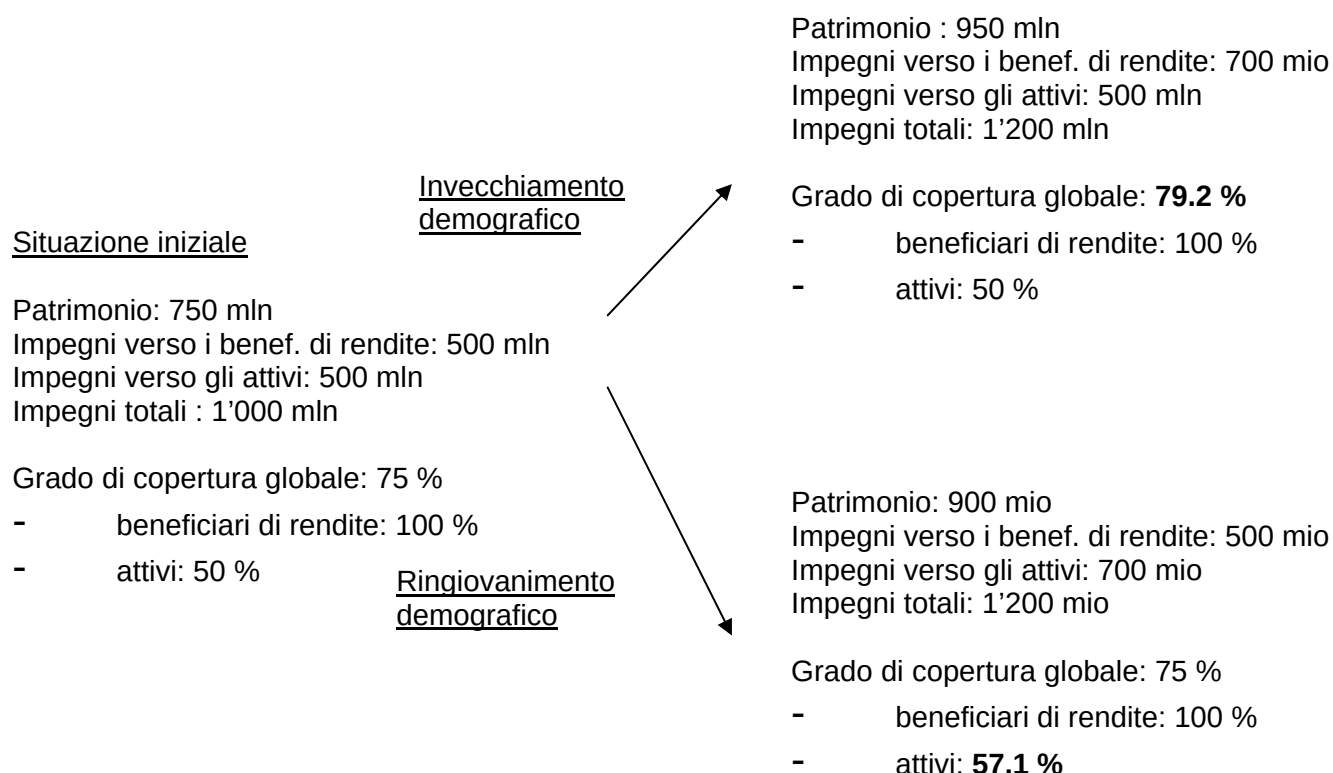
È dunque consigliabile procedere nel modo seguente:

- *Con l'accordo dell'autorità di vigilanza, gli istituti di previdenza di diritto pubblico con un grado di copertura inferiore al 100 per cento possono mantenere per 30 anni il sistema della capitalizzazione parziale. Alla scadenza di questo termine devono essere integralmente rifinanziati.*
- *Fino al raggiungimento della capitalizzazione integrale, quale modello di finanziamento va scelto il sistema basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato (n. 4.2.2 e variante A2 del n. 4.4) o un altro sistema di finanziamento ancora più restrittivo. All'autorità di vigilanza va sottoposto un piano di finanziamento che esponga nel dettaglio le relative modalità (finanziamento supplementare, ripartizione degli oneri, simulazioni ecc.). In particolare, ogni istituto determinerà all'entrata in vigore delle nuove disposizioni il grado di copertura globale e il grado di copertura degli assicurati attivi a quella data⁵⁶, tenendo conto del fatto che gli impegni verso i beneficiari di rendite devono essere coperti al 100 per cento. Il sistema di finanziamento deve essere impostato in modo tale che in seguito, conformemente alle premesse del modello su cui si basa, entrambi i gradi di copertura non scendano più al di sotto dei gradi di copertura iniziali.*
- *Nel quadro dell'esame periodico, il perito in materia di previdenza professionale deve verificare che siano garantiti l'equilibrio finanziario a lungo termine e il mantenimento dell'obiettivo di copertura dell'istituto di previdenza. Se del caso, l'istituto deve prendere le misure necessarie a ristabilire l'equilibrio. L'autorità di vigilanza può imporre provvedimenti.*
- *Nel contempo, il Consiglio federale è tenuto a presentare periodicamente al Parlamento (ogni 10 anni) un rapporto sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza di diritto pubblico. Questo modo di procedere permette al Parlamento di apportare eventuali correttivi alla scadenza fissata per il rifinanziamento integrale.*

Come si può notare, questo modello di finanziamento è conforme agli obiettivi stabiliti (v. n. 3). Infatti, indipendentemente dal sistema di finanziamento infine scelto dall'istituto di previdenza di diritto pubblico per il periodo transitorio di 30 anni, a) le varie generazioni di assicurati sono poste su un piano di uguaglianza, b) gli impegni della collettività pubblica in questione sono chiaramente definiti, c) si tende nella misura del possibile ad un allineamento agli istituti di previdenza privati e d) a tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico sono offerte le stesse possibilità di scelta.

⁵⁶ La determinazione dei gradi di copertura si basa sull'art. 44 OPP 2. Tuttavia, in deroga a questa disposizione, dal patrimonio di previdenza disponibile possono essere dedotte la riserva di fluttuazione e la riserva di perennità di cui al n. 4.2.3. In questo modo si vuole impostare a lungo termine la gestione strategica dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. I calcoli dovranno tuttavia essere effettuati secondo i principi tecnici riconosciuti e sulla base di una perizia svolta dal perito in materia di previdenza professionale.

Esempio



Questa soluzione garantisce che:

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

Il seguente numero 5.2 si sofferma sulle considerazioni su cui si basa il modello proposto, spiegando in particolare perché alcune soluzioni siano state scartate. Il numero successivo tratta invece le modalità specifiche per l'attuazione delle di questo modello.

5.2 Commento al modello proposto

5.2.1 Perché lasciare agli istituti la libertà di scegliere la durata del rifinanziamento integrale?

Ogni istituto di previdenza di diritto pubblico avrà per 30 anni la possibilità di scegliere entro quanto tempo intende procedere alla ricapitalizzazione integrale. Fino ad allora questi istituti disporranno perlomeno di un sistema di finanziamento basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato.

La ragione è che non è possibile esigere subito la ricapitalizzazione integrale da tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico. La fissazione di un termine di transizione di 30 anni garantisce l'adeguamento più ampio possibile degli istituti di previdenza di diritto pubblico a quelli di diritto privato.

5.2.2 Perché un sistema basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato?

Questa soluzione (n. 4.2.2) presenta i seguenti notevoli vantaggi:

- I costi del rifinanziamento integrale entro 30 anni sono finanziariamente sostenibili per tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico in questione.

- Conformemente alle premesse del modello di finanziamento, il grado di copertura degli assicurati attivi non può scendere al di sotto del valore iniziale fino alla conclusione del rifinanziamento. Questo garantisce che l'evoluzione demografica non pregiudichi la situazione dell'istituto.
- Il fatto che fino alla conclusione del rifinanziamento, conformemente alle premesse del modello di finanziamento, il grado di copertura globale non può scendere al di sotto del valore iniziale, garantisce una situazione finanziaria perlomeno stabile dell'istituto. Visto che gli effettivi degli assicurati tendono ad invecchiare, la situazione globale dovrebbe però addirittura migliorare.

5.2.3 Perché sono stati scartati gli altri sistemi di finanziamento?

Gli altri sistemi di finanziamento sono stati scartati per i motivi seguenti:

- La variante basata sul solo mantenimento di un obiettivo di copertura globale sarebbe stata la meno vincolante per gli istituti, se ci si fosse limitati a mantenere il grado di copertura al suo livello attuale. Questa variante è stata scartata proprio perché l'obiettivo, nella misura del possibile, è il risanamento. Questa soluzione non protegge inoltre gli istituti di previdenza di diritto pubblico dalle eventuali conseguenze sfavorevoli dell'evoluzione demografica.
- Si sarebbe potuta prevedere la medesima variante con l'aggiunta di una progressione annuale del grado di copertura globale (per esempio di 0.5 punti percentuali). A questo riguardo occorre notare che questa misura "forfetaria" non avrebbe avuto necessariamente gli stessi effetti per tutti gli istituti interessati. Inoltre questa soluzione è un po' più complessa sul piano amministrativo.
- Una variante basata sul raggiungimento di un obiettivo di copertura globale, per esempio di almeno l'80 per cento, avrebbe avuto ripercussioni assai differenti sui singoli istituti. Essa non sarebbe stata realistica per quelli che attualmente presentano un grado di copertura molto basso (v. per esempio il caso della CIA al n. 4.4.4).
- Il congelamento del disavanzo sarebbe stato sicuramente la soluzione più trasparente e più facile da pianificare, ma i suoi costi avrebbero potuto rivelarsi molto elevati, ragion per cui vi si è rinunciato. Le simulazioni effettuate dalla Hewitt Associates SA (varianti A3 e B2 del n. 4.4) mostrano infatti che con un grado di copertura iniziale relativamente basso nei primi anni i costi sono enormi. Inoltre, questa soluzione funziona unicamente se l'effettivo degli assicurati dell'istituto di previdenza di diritto pubblico cresce e/o in caso di forte inflazione e di un conseguente forte aumento dei salari.

5.2.4 Tavola sinottica dei sistemi di finanziamento

La seguente tavola sinottica riassuntiva, mette a confronto il sistema di finanziamento scelto con quelli scartati. Questi sono elencati in ordine (approssimativamente) decrescente secondo i relativi costi.

Sistema di finanziamento	Principali vantaggi	Principali inconvenienti
Rifinanziamento integrale secondo l'iniziativa Beck	• Porta al rifinanziamento integrale a breve o medio termine	• Costi molto elevati
Capitalizzazione dei nuovi impegni	• Porta al rifinanziamento integrale a breve o medio termine	• Costi elevati e irregolari da un anno all'altro
Progressione annuale (obiettivo 100 %)	• Porta al rifinanziamento integrale a lungo termine	• Effetti diversi secondo l'istituto di previdenza • Costi elevati
Congelamento del disavanzo	• Trasparente • Facile da pianificare	• Costi elevati
Obiettivo di copertura globale dell'80 per cento, con o senza progressione annuale	• Porta ad un rifinanziamento parziale uniforme (80 %)	• Effetti diversi secondo l'istituto di previdenza • Costi elevati per gli istituti con un grado di copertura inferiore all'80 per cento
Mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato	• Tiene conto dell'evoluzione demografica • Costi moderati	• Non porta al rifinanziamento integrale
Mantenimento di un obiettivo di copertura globale	• Nessun costo supplementare	• Non porta al rifinanziamento integrale

5.2.5 Quali potrebbero essere le misure in grado di ristabilire l'equilibrio?

Secondo le raccomandazioni della commissione di esperti, gli istituti di previdenza di diritto pubblico la cui situazione finanziaria si scosta dai parametri del sistema di finanziamento scelto devono prendere le misure necessarie a ristabilire l'equilibrio. Segue un breve elenco, non esaustivo, delle possibili misure:

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

Occorre precisare che in generale, in virtù del principio della garanzia dei diritti acquisiti, è possibile ridurre unicamente la parte di prestazioni assicurata (diritti in corso di acquisizione) e non quella già acquisita.

Per concludere il discorso sulle misure di risanamento, qui di seguito sono menzionate brevemente le principali misure adottate dalla Caisse de pensions de la Commune de Lausanne (CPCL) e dalla Caisse de pensions de la Ville de Fribourg (CPVF).

Per quanto concerne la CPCL, la misura più importante è la riscossione di un contributo di risanamento straordinario del 3,5 per cento dei guadagni assicurati fintanto che il grado di copertura non abbia raggiunto il 60 per cento.

Quanto alla CPVF, l'istituto ha proceduto ad una ricapitalizzazione di 26,6 milioni di franchi mediante fondi versati dai datori di lavoro, ad un aumento di 2,5 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione applicata ai guadagni assicurati e al blocco dell'indicizzazione delle rendite per 5 anni.

5.3 Attuazione del sistema di finanziamento scelto

5.3.1 Periodo transitorio

Tenendo presente la scadenza ultima prevista per il rifinanziamento integrale, l'istituto sottopone all'autorità di vigilanza competente un piano suddiviso in periodi che mostri con quali misure e entro quali scadenze sia possibile raggiungere l'obiettivo della capitalizzazione integrale. Il piano deve inoltre illustrare le misure che l'istituto intende adottare qualora registri un notevole ritardo rispetto alle scadenze previste.

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico dispongono di varie possibilità per raggiungere l'obiettivo. L'importante è che procedano verso la capitalizzazione integrale e che prendano provvedimenti qualora il tasso di rifinanziamento dell'istituto di previdenza subisca una diminuzione.

Durante il periodo transitorio le questioni della garanzia dello Stato e degli aspetti istituzionali si pongono in maniera diversa da dopo la conclusione della ricapitalizzazione integrale.

5.3.2 Garanzia dello Stato

– Considerazioni generali

La garanzia dello Stato è concepita quale garanzia sussidiaria dell'ente pubblico che, qualora l'istituto di previdenza di diritto pubblico non sia più in grado di onorare in parte o totalmente i suoi impegni, copre le prestazioni di vecchiaia, di rischio e di libero passaggio esigibili nel regime obbligatorio e sovraobbligatorio. In linea di massima, la garanzia dello Stato non è limitata ad un determinato importo. I limiti sono tuttavia posti dalla determinazione di due gradi di copertura iniziali (GCI_{attivi} e $GCI_{globale}$). Se questi non sono raggiunti, la parte del disavanzo che manca al loro raggiungimento non è coperta dalla garanzia dello Stato, ma deve essere riassorbita dall'istituto mediante l'adozione di misure di risanamento. Il $GCI_{globale}$ è determinato in analogia all'articolo 44 OPP 2. Tuttavia, in deroga a questa disposizione, prima di calcolare il rapporto tra il patrimonio di previdenza disponibile (P_p) e il capitale attuariale di previdenza necessario (C_p), dal primo possono essere dedotte una riserva di fluttuazione (R_F) e una riserva di perennità secondo il n. 4.2.3 (R_P), entrambe determinate secondo principi tecnici riconosciuti e in base ad una perizia eseguita dal perito in materia di previdenza professionale:

$$\frac{(P_p - R_F - R_P) \times 100}{C_p} = GCI_{globale} \text{ in } \%$$

Per determinare il GCI_{attivi} , prima di calcolare il rapporto tra il patrimonio di previdenza disponibile (P_p) e il capitale attuariale di previdenza necessario per gli assicurati attivi ($C_{p/AA}$), dal primo, eventualmente ridotto di una riserva di fluttuazione (R_F) e di una riserva di perennità secondo il n. 4.2.3 (R_P), è sottratto il capitale attuariale di previdenza necessario per i beneficiari di rendite ($C_{p/BR}$):

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

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

– Allestimento del bilancio e corresponsione di interessi

In futuro, la garanzia dello Stato non sarà più richiesta per autorizzare un istituto di previdenza di diritto pubblico ad allestire il bilancio in cassa aperta, bensì per autorizzarlo a mantenere il sistema della capitalizzazione

parziale. Sul disavanzo garantito dall'ente pubblico, non finanziato, non devono essere corrisposti interessi fintanto che la garanzia dello Stato non diventa esigibile. Se la garanzia diventa esigibile, invece, dal momento in questione l'ente pubblico deve iscrivere il disavanzo a bilancio quale debito e corrispondere un interesse sul medesimo. A seconda dell'entità del debito viene a crearsi una situazione in contrasto con l'articolo 57 capoverso 1 OPP 2 (investimenti non garantiti presso il datore di lavoro), ragion per cui questa disposizione d'ordinanza va adeguata.

– Liquidazione parziale quale causa di realizzazione della garanzia

In caso di liquidazione parziale, gli assicurati uscenti hanno diritto alle loro prestazioni di libero passaggio e ad una parte dei fondi liberi dell'istituto di previdenza. Nel caso degli istituti di previdenza di diritto pubblico, le quote del disavanzo coperte da una garanzia dello Stato continueranno a non poter essere dedotte dalla prestazione di libero passaggio. Per contro, a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni i disavanzi tecnici potranno essere dedotti proporzionalmente dalla prestazione d'uscita come in caso di liquidazione parziale di un istituto di previdenza di diritto privato. L'articolo 19 LFLP resta dunque applicabile unicamente alle quote del disavanzo coperte dalla garanzia dello Stato. In caso di uscita collettiva (trasferimento di un gruppo di assicurati ad un nuovo istituto di previdenza), la collettività di assicurati uscente ha inoltre per principio diritto ad una parte delle riserve e degli accantonamenti dell'istituto di previdenza cedente, nella misura in cui i rischi d'investimento/attuariali sono trasferiti al nuovo istituto di previdenza. In tal caso, l'ente garante, oltre all'eventuale capitale di copertura mancante, deve rifinanziare anche il disavanzo risultante dalla cessione di una parte delle riserve e degli accantonamenti al nuovo istituto, affinché dopo la liquidazione parziale il grado di copertura dell'istituto cedente non scenda al di sotto del grado di copertura iniziale.

Un'eccezione a quest'obbligo di rifinanziamento sussiste qualora una collettività di assicurati passi da un istituto di previdenza di diritto pubblico che beneficia di una garanzia dello Stato ad un altro ed entrambi gli istituti convengano un tasso di rifinanziamento inferiore, dal momento che la collettività uscente beneficia interamente di una garanzia dello Stato presso l'istituto di previdenza ricevente e che dunque i diritti degli assicurati non sono ridotti dal fatto che la prestazione di libero passaggio è inferiore al dovuto. Oltre all'esistenza di un accordo contrattuale tra l'istituto di previdenza cedente e quello ricevente, sono previste le seguenti condizioni:

- anche l'istituto di previdenza ricevente deve disporre di una garanzia dello Stato e
- l'istituto di previdenza cedente deve riscattare le prestazioni d'uscita della collettività uscente presso l'istituto di previdenza ricevente fino a concorrenza del grado di copertura di quest'ultimo.

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

In passato gli assicurati non avevano la possibilità di partecipare né alle decisioni relative ai contributi né a quelle relative alle prestazioni, dal momento che l'organo paritetico degli istituti di previdenza di diritto pubblico aveva unicamente il diritto di essere consultato (art. 51 cpv. 5 LPP). Per questa ragione, in caso di liquidazione parziale di istituti di previdenza di diritto pubblico è giustificato addebitare i disavanzi che ne derivano, indipendentemente dalle loro cause effettive, esclusivamente all'ente garante e non agli assicurati. Dato che non hanno potuto partecipare alle decisioni, gli assicurati non devono ora essere chiamati a contribuire al rifinanziamento di questi disavanzi mediante misure di risanamento.

5.3.3 Contributi al fondo di garanzia

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

L'esenzione degli istituti di previdenza di diritto pubblico dal versamento di contributi al fondo di garanzia comporterebbe un'ulteriore disparità di trattamento tra questi e gli istituti di previdenza di diritto privato, poiché anche questi ultimi versano contributi al fondo di garanzia per redditi che non possono più dare diritto a prestazioni del fondo⁵⁷ e non vi è dunque coincidenza tra i contributi dovuti e le prestazioni virtualmente acquisite.

La questione dell'obbligo degli istituti di previdenza di diritto pubblico che beneficiano di una garanzia dello Stato di versare contributi al fondo di garanzia è stata del resto affrontata nel quadro della 1^a revisione della LPP. A suo tempo, in Parlamento c'era stata unanimità nell'escludere l'introduzione di disposizioni speciali relative concernenti l'obbligo di versare contributi al fondo di garanzia.

5.3.4 Condizioni quadro generali relative alla garanzia dello Stato

Alla luce di quanto detto, per la garanzia dello Stato devono valere le seguenti condizioni quadro generali:

- **Garanzia dello Stato**

La garanzia dello Stato non è più richiesta per l'allestimento del bilancio in cassa aperta, ma per la capitalizzazione parziale di un istituto di previdenza di diritto pubblico.

- **Garanzia e strategia d'investimento dell'istituto di previdenza**

La strategia d'investimento di un istituto di previdenza di diritto pubblico deve essere determinata dalla sua capacità di rischio e sottostà dunque, come nel caso degli istituti di previdenza di diritto privato, alle disposizioni dell'articolo 71 LPP e degli articoli 50 segg. OPP 2. La garanzia dello Stato non dispensa l'istituto dal rispetto di questo principio e non influisce sull'obbligo di osservare le prescrizioni in materia d'investimento. Chi vigila sugli istituti di previdenza di diritto pubblico deve tenerne conto.

- **Assoggettamento al fondo di garanzia**

L'attuale assoggettamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico al fondo di garanzia va mantenuto.

- **Liquidazione parziale**

Le disposizioni legali devono essere precisate nel senso che il disavanzo non va addebitato all'istituto di previdenza. La responsabilità per la copertura del disavanzo deve essere disciplinata nell'atto normativo su cui si fonda l'istituto di previdenza di diritto pubblico o nel contratto d'affiliazione concluso con il datore di lavoro esterno. Qualora manchino tali basi, l'autorità di vigilanza dovrebbe negare l'applicazione dell'articolo 69 capoverso 2 LPP.

- **Entità della garanzia**

La garanzia dello Stato deve valere indistintamente sia per la previdenza obbligatoria che per quella più estesa. L'esistenza di una tale garanzia non deve avere come conseguenza una diminuzione del grado di copertura dell'istituto di previdenza di diritto pubblico. Vanno pertanto definiti meccanismi per garantire il raggiungimento del grado di copertura previsto dal piano di misure per il periodo in questione. La garanzia dello Stato è limitata grazie alla determinazione di due gradi di copertura iniziali. Se questi non sono raggiunti, non è lo Stato a dover intervenire mediante la realizzazione della sua garanzia, bensì l'istituto mediante l'adozione di provvedimenti di risanamento.

- **Garanzia e datori di lavoro esterni**

La garanzia dell'ente pubblico vale per tutti gli impegni dell'istituto di previdenza, anche per quelli verso altri datori di lavoro affiliati, qualora l'affiliazione di datori di lavoro esterni sia prevista da un atto normativo di diritto pubblico. In questo caso l'ente pubblico può esigere che al momento dell'affiliazione i diritti acquisiti dai dipendenti dei datori di lavoro in questione siano integralmente rifinanziati.

⁵⁷ Isabelle Vetter-Schreiber, Berufliche Vorsorge, p. 209 seg., in riferimento ad una sentenza della commissione di ricorso LPP dell'11.2. 2003

5.3.5 Condizioni quadro giuridiche e organizzative

5.3.5.1 Considerazioni generali

Per principio, dopo che un istituto di previdenza di diritto pubblico è stato integralmente rifinanziato, non c'è più motivo che venga trattato diversamente da un istituto di previdenza di diritto privato. Eventuali differenze sono allora giustificate unicamente se derivano dalla posizione particolare del datore di lavoro pubblico. Se e finché concede una garanzia dello Stato per le prestazioni dell'istituto di previdenza di diritto pubblico, si può giustificare che l'ente pubblico disponga di possibilità più ampie di esercitare la sua influenza.

5.3.5.2 Avvicinamento tra le basi legali degli istituti di previdenza di diritto privato e di diritto pubblico

La disciplina previdenziale di un'impresa è un elemento importante del rapporto giuridico tra datore di lavoro e lavoratore. Nonostante l'aumento della mobilità professionale, una disciplina previdenziale interessante è un elemento indispensabile di un "pacchetto salariale" completo. In questo il datore di lavoro pubblico non si distingue da quello privato. In entrambi i casi la soluzione previdenziale deve però anche tenere conto delle possibilità economiche del datore di lavoro. Questo, sia esso privato o pubblico, ha pertanto un diritto legittimo ad avere influenza sulla definizione della soluzione previdenziale. Altrettanto legittimo è però il diritto degli assicurati di appartenere ad un istituto di previdenza in cui, in quanto cofinanziatori, possano almeno partecipare alle decisioni. Negli istituti di previdenza di diritto privato, la facoltà di impostare unilateralmente l'atto di fondazione risponde alle esigenze del datore di lavoro, l'amministrazione paritetica a quelle dei lavoratori. L'obiettivo del progetto è fare in modo che gli istituti di previdenza di diritto pubblico e quelli di diritto privato operino praticamente nelle medesime condizioni.

Per raggiungere questo obiettivo, l'influenza dell'ente pubblico deve essere garantita, ma allo stesso tempo limitata.

5.3.5.3 Garanzia e limitazione dell'influenza dell'ente pubblico

– Indipendenza organizzativa, giuridica e finanziaria dell'istituto di previdenza

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico vanno resi indipendenti e dotati di una forma giuridica propria (p. es. istituto di diritto pubblico o fondazione di diritto pubblico). Nel settore operativo, l'indipendenza giuridica garantisce all'istituto di previdenza di diritto pubblico autonomia, libertà di manovra ed emancipazione da qualsiasi pressione politica⁵⁸.

– Ripartizione delle competenze tra gli organi politici e l'istituto di previdenza

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

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

⁵⁸ Il rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta che valuta i fatti e gli sviluppi presso la cassa pensioni degli insegnanti del Cantone di Berna ("Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK)"), all'attenzione del Gran Consiglio dell'11 agosto 2005, p. 285, mostra che anche un istituto di previdenza di diritto privato giuridicamente indipendente può essere esposto a pressioni politiche.

Allo stesso tempo, l'atto normativo distingue le competenze dell'ente pubblico da quelle dell'organo supremo. L'atto normativo deve stabilire un disciplinamento che, da un lato, tenga conto del ruolo particolare dell'ente pubblico in quanto garante e, dall'altro, garantisca libertà di manovra all'organo supremo dell'istituto di previdenza. L'ente pubblico deve essere sicuro che i suoi impegni verso l'istituto di previdenza non superino certi limiti, mentre l'organo supremo deve disporre della libertà di manovra necessaria per garantire l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza. La commissione raccomanda dunque di autorizzare l'ente pubblico a disciplinare legalmente o soltanto le prestazioni o soltanto il finanziamento. Nel quadro del piano di misure necessarie alla ricapitalizzazione integrale, l'organo supremo potrebbe così o adeguare le prestazioni al finanziamento disponibile o aumentare i contributi in misura tale da garantire un finanziamento sufficiente delle prestazioni. Va tuttavia prevista l'eccezione seguente: i disciplinamenti speciali di una corporazione di diritto pubblico finanziati esclusivamente dal datore di lavoro devono naturalmente essere stabiliti dall'ente pubblico a livello di legge. Esempi di questo tipo di disciplinamenti speciali sono ad esempio la previdenza dei magistrati oppure i pensionamenti anticipati e i collocamenti in invalidità a carico del datore di lavoro.

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

5.3.5.4 Regolamenti (aspetti specifici delle casse)

L'impostazione dettagliata della previdenza di un istituto di diritto pubblico deve essere stabilita nel regolamento. Segue un elenco non esaustivo degli aspetti da definire:

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

La suddivisione dei settori disciplinati nell'atto normativo/nel regolamento determina anche la ripartizione delle competenze tra l'autorità politica e l'organo supremo dell'istituto di previdenza. Le disposizioni regolamentari non dovranno più essere soggette alla riserva dell'approvazione da parte dell'autorità politica, ma andranno sottoposte a quest'ultima per conoscenza come a un qualsiasi altro datore di lavoro.

5.3.5.5 Responsabilità operativa esclusiva dell'organo supremo

La responsabilità operativa dovrebbe essere affidata esclusivamente all'organo supremo. Questo avrà soprattutto la responsabilità per il processo d'investimento e dovrà designare l'ufficio di revisione e il perito in materia di previdenza professionale. Ciò non esclude la possibilità che per determinati settori l'istituto di previdenza concluda contratti di prestazione con l'ente pubblico.

È dunque necessario:

- *adeguare il più possibile la posizione giuridica degli istituti di previdenza di diritto pubblico a quella degli istituti di previdenza di diritto privato;*
- *rendere gli istituti di previdenza di diritto pubblico indipendenti sul piano giuridico, finanziario ed organizzativo;*

- stabilire in un atto normativo i principi fondamentali della previdenza dei dipendenti pubblici e dell'istituto di previdenza, attribuendo però la competenza di attuarli all'organo supremo dell'istituto, che emana le necessarie disposizioni regolamentari;
- attribuire esclusivamente all'organo supremo la competenza per la gestione operativa dell'istituto di previdenza.

5.3.6 Compiti dell'autorità di vigilanza

Nel caso degli istituti di previdenza di diritto pubblico che alla data di riferimento presentano un grado di copertura inferiore al 100 per cento, l'autorità di vigilanza gioca un ruolo chiave. In caso di mantenimento del sistema della capitalizzazione parziale, l'autorità verifica il piano di finanziamento che dovrebbe garantire a lungo termine l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza; in caso di rinuncia alla capitalizzazione parziale verifica invece la transizione dell'istituto verso la capitalizzazione integrale. L'autorità di vigilanza deve controllare se il rifinanziamento dell'istituto di previdenza proceda come previsto. In caso contrario deve esigere un adeguamento del piano di misure. Questo vale a maggior ragione qualora il grado di copertura di un istituto di previdenza di diritto pubblico diminuisca e si rendano dunque necessari provvedimenti più incisivi.

Il compito dell'autorità di vigilanza è molto impegnativo. A dipendenza di come sono impostate le basi giuridiche dell'istituto di previdenza, è possibile che debba confrontarsi direttamente con le autorità politiche. Affinché possa svolgere i suoi compiti, è dunque assolutamente indispensabile che sia indipendente da queste ultime.

5.3.7 Indipendenza organizzativa, giuridica e finanziaria dell'autorità di vigilanza

L'indipendenza dell'autorità di vigilanza può essere garantita scorporando la medesima dall'amministrazione centrale cantonale e rendendola un istituto separato con una propria personalità giuridica, analogamente agli uffici AI cantonali o alle casse di compensazione AVS cantonali⁵⁹.

La competenza per la definizione delle modalità d'attuazione (autorità di vigilanza regionale, istituto cantonale di diritto pubblico indipendente) deve invece essere attribuita ai Cantoni.

Vista questa situazione non va autorizzata alcuna vigilanza speciale sugli istituti di previdenza di diritto pubblico. Questi istituti devono essere soggetti, secondo il loro domicilio, alla vigilanza delle medesime autorità cantonali o regionali competenti per gli istituti di previdenza di diritto privato.

La vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico deve essere organizzata e attuata secondo il medesimo principio di indipendenza valido per la vigilanza sugli istituti di diritto privato, ossia essere indipendente sul piano giuridico, finanziario e amministrativo. A questi requisiti può rispondere unicamente un istituto di diritto pubblico cantonale o regionale dotato di personalità giuridica propria.

⁵⁹ La questione dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza è stata esaminata in particolare dal Consiglio di Stato del Cantone di Berna, in seguito alla vicenda della Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK), venutasi a trovare in difficoltà finanziarie a causa di investimenti rischiosi. Il 13 agosto 2004, in relazione al rapporto del Controllo delle finanze concernente la verifica speciale sull'operato della BLVK, il Consiglio di Stato bernese si è espresso come segue riguardo alla questione di un eventuale scorporo dell'autorità di vigilanza dall'amministrazione cantonale: "Per quanto funga da autorità di vigilanza cantonale sugli istituti di previdenza, l'ufficio delle assicurazioni sociali e della vigilanza sulle fondazioni ("Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht") sottostà sul piano tecnico alla Confederazione, che decide anche in merito ai ricorsi contro le sue misure di vigilanza. Sul piano amministrativo-organizzativo, tuttavia, anche la competente divisione dell'ufficio delle assicurazioni sociali e della vigilanza sulle fondazioni appartiene alla direzione della giustizia, dei Comuni e delle Chiese ("Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion"). C'è da chiedersi seriamente se la divisione per la previdenza professionale e la vigilanza sulle fondazioni dell'ufficio delle assicurazioni sociali e della vigilanza sulle fondazioni non debba essere scorporata dall'amministrazione centrale. Il vantaggio sarebbe che l'indipendenza tecnica si manifesterebbe anche sul piano organizzativo e in questo modo anche all'esterno l'operato dell'ufficio non sarebbe messo così direttamente in relazione con la direzione della giustizia, dei Comuni e delle Chiese e quindi con il Consiglio di Stato. Va inoltre considerato che attualmente a livello federale sono in corso lavori in vista di una radicale modifica della vigilanza sugli istituti di previdenza. Quale alternativa ad una futura vigilanza unica a livello federale si sta valutando anche la possibilità di regionalizzare questa attività. Si potrebbe per esempio ipotizzare che l'autorità di vigilanza del Cantone di Berna assuma questo compito anche per altri Cantoni o in collaborazione con essi. Un tale passo sarebbe probabilmente molto più semplice se la vigilanza fosse scorporata a livello organizzativo dall'amministrazione centrale".

6 Basi legali

6.1 Modifiche della LPP

Art. 48 cpv. 2 Registrazione

L'articolo 48 capoverso 2 è precisato in relazione agli istituti di previdenza di diritto pubblico: questi dovranno essere resi indipendenti sul piano giuridico e organizzativo, analogamente agli istituti privati, al fine di limitare l'influenza del Parlamento e dell'Amministrazione. Allo stesso tempo, la modifica rafforzerà la posizione dell'organo supremo degli istituti di previdenza di diritto pubblico (v. il commento agli art. 50 cpv. 2 e 51 cpv. 5). Di regola, il termine "istituzione di diritto pubblico dotata di personalità giuridica propria" designa sia l'istituto di diritto pubblico che la fondazione di diritto pubblico⁶⁰. Va tuttavia osservato che per un'istituzione di diritto pubblico il fatto di avere una personalità giuridica propria non implica necessariamente una (completa) autonomia. Questo significa che la corporazione di diritto pubblico può continuare a limitare l'autonomia dell'istituto di previdenza mediante atti normativi di diritto pubblico emanati dal Parlamento e/o dal Governo (v. al riguardo il commento agli art. 50 cpv. 2 e 51 cpv. 5).

Art. 50 cpv. 2 Disposizioni regolamentari

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

La libertà organizzativa dei Cantoni sarà limitata nella misura in cui il diritto federale prescrive la forma giuridica ed un certo grado di autonomia degli istituti di previdenza di diritto pubblico. La LPP, essendo una legge quadro contenente prescrizioni minime, lascia tuttavia agli attori una grande libertà decisionale e organizzativa nell'attuazione della previdenza professionale. Di conseguenza, i parlamenti e/o le amministrazioni cantonali e comunali continueranno ad avere per principio la possibilità di esercitare una certa influenza su finanziamento e prestazioni degli istituti di previdenza appartenenti al loro ente attraverso atti normativi di diritto pubblico (leggi e ordinanze, ma anche l'approvazione obbligatoria di regolamenti da parte dell'esecutivo). Diversamente da oggi, però, il legislativo e/o l'esecutivo dovranno decidersi per uno dei due parametri (finanziamento, prestazioni), lasciando così all'organo supremo la possibilità e la responsabilità di stabilire in modo flessibile l'altro parametro secondo le esigenze di sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza. L'ente pubblico può tuttavia anche rinunciare a stabilire i parametri, attribuendo così all'organo supremo piena autonomia e responsabilità in materia di sicurezza finanziaria dell'istituto.

Art. 51 cpv. 5 Amministrazione paritetica

La separazione degli istituti di previdenza di diritto pubblico dall'amministrazione centrale e la limitazione delle possibilità del legislativo e/o dell'esecutivo di esercitare un'influenza sui contributi o sulle prestazioni rafforzano la posizione dell'organo supremo. In futuro quest'ultimo, che oggi ha soltanto il diritto di essere sentito, avrà maggiori competenze e responsabilità per quanto riguarda la definizione di disposizioni regolamentari. A seconda del contenuto dell'atto normativo, l'organo supremo

⁶⁰ Cfr. al riguardo Häfelin/Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 4ª edizione, che per la corporazione di diritto pubblico menziona unicamente l'istituto di diritto pubblico (N. 1314segg.) e la fondazione di diritto pubblico (N. 1346segg.) quali forme dell'organizzazione amministrativa decentrata.

dovrà in particolare decidere in merito al finanziamento o alle prestazioni dell'istituto di previdenza. L'articolo 51 capoverso 5 è pertanto abrogato.

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

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

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

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

- la *cerchia degli assicurati*, qualora sia più estesa rispetto a quella definita dagli articoli 7 segg. (p.es. nel quadro del regime sotto- o sovraobbligatorio);
- le *modalità per l'adempimento dell'obbligo d'informazione degli assicurati e il grado di dettaglio di quest'ultima*: l'organo supremo ne è responsabile;
- le *condizioni per il riscatto di prestazioni*: la loro definizione rientra nell'ambito della responsabilità dell'organo supremo per l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza. L'organo supremo deve poter stabilire le condizioni di riscatto per i nuovi assicurati onde evitare che le loro prestazioni siano finanziate in modo insufficiente, cosa che potrebbe compromettere a lungo termine la stabilità finanziaria dell'istituto. Nel caso degli istituti di previdenza di diritto pubblico, questa competenza può essere limitata da un atto normativo dell'ente pubblico. In questo caso spetta all'organo supremo prendere misure adeguate sul fronte delle prestazioni, al fine di garantire a lungo termine la stabilità finanziaria dell'istituto.

Art. 53 cpv. 2 Controllo

La *lettera c (nuova)* completa gli strumenti a disposizione del perito riconosciuto in materia di previdenza professionale. Secondo il vigente testo di legge, questi deve verificare periodicamente se l'istituto di previdenza offre in ogni tempo garanzia di poter adempiere i suoi impegni (cpv. 2 lett. a) e se le disposizioni attuariali regolamentari dell'istituto di previdenza corrispondono alle prescrizioni legali (cpv. 2 lett. b). Il controllo di cui alla lettera a serve in primo luogo a verificare se gli obblighi correnti e futuri (passività) siano calcolati correttamente e se siano interamente coperti dal patrimonio dell'istituto di previdenza (attività). Nel caso degli istituti di previdenza di diritto pubblico che hanno un sistema di finanziamento misto, oltre a questo controllo per principio piuttosto statico sono necessarie anche proiezioni dinamiche sugli sviluppi futuri (evoluzione dell'effettivo degli assicurati, strategia d'investimento, evoluzione dei mercati finanziari ecc.). Questi servono a garantire che il sistema di

finanziamento scelto, conformemente alle ipotesi del modello su cui è basato, garantisca a lungo termine l'equilibrio tra i contributi e le prestazioni, evitando così che una futura generazione di assicurati subisca bruschi aumenti dei contributi o riduzioni delle prestazioni. In pratica, il perito in materia di previdenza professionale prosegue l'attività di controllo dell'autorità di vigilanza, che nel quadro della procedura di approvazione della capitalizzazione parziale ha verificato il piano di finanziamento volto a garantire l'equilibrio finanziario a lungo termine.

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

L'articolo 53d capoverso 3 LPP è adeguato sul piano terminologico al nuovo modello di finanziamento proposto: per stabilire se sia ammesso detrarre il disavanzo tecnico in caso di liquidazione parziale o totale, non sarà più decisivo il fatto che il bilancio sia allestito in cassa aperta o chiusa, bensì il fatto che l'istituto di previdenza sia gestito secondo il sistema della capitalizzazione integrale oppure invece secondo quello della capitalizzazione parziale con garanzia dello Stato. In caso di liquidazione parziale o totale, infatti, il disavanzo tecnico potrà per principio essere detratto dalla prestazione d'uscita, a condizione che non ne risulti una riduzione dell'avere di vecchiaia. Per gli istituti di previdenza a capitalizzazione parziale, tuttavia, in caso di liquidazione parziale saranno inoltre applicabili le disposizioni speciali dell'articolo 72b capoverso 1 lettere b e c.

Art. 61 Autorità di vigilanza

La nuova formulazione dell'articolo 61 è più aperta, nel senso che in futuro non sarà più necessario che ogni singolo Cantone designi una propria autorità di vigilanza per la previdenza professionale. La formulazione scelta permette ai Cantoni che lo desiderino di unirsi in regioni di vigilanza e di designare un'autorità regionale incaricata di vigilare sugli istituti di previdenza con sede nella regione. Allo stesso tempo, la disposizione è precisata nel senso che per gli istituti di previdenza di diritto privato e per quelli di diritto pubblico vi sarà anche in futuro un'unica autorità di vigilanza competente. Nell'avamprogetto sulla riforma strutturale nella previdenza professionale, questa questione era stata lasciata consapevolmente aperta, con un rimando all'avamprogetto sul finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico. Ora, per non creare prassi di vigilanza diverse per i due tipi di istituti, il presente avamprogetto non apporta alcuna modifica all'attuale disciplinamento secondo cui gli istituti di previdenza di diritto privato e quelli di diritto pubblico sottostanno alle medesime autorità di vigilanza. Persino la vigilanza sugli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale non si distingue sostanzialmente dalla vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto privato. Le uniche differenze sono le seguenti:

- La corporazione di diritto pubblico può emanare prescrizioni concernenti il finanziamento o le prestazioni.
- l'istituto di previdenza deve garantire di poter onorare gli impegni derivanti dall'obiettivo di copertura, rispettivamente dai requisiti minimi del diritto federale (articolo 72a), e di mantenere a lungo termine l'equilibrio tra le entrate e le uscite (secondo le constatazioni del perito in materia di previdenza professionale).
- La sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza è assicurata non solo da contributi e proventi da investimenti, ma anche da una garanzia dello Stato. Se è vero che l'approvazione della capitalizzazione parziale (v. commento all'art. 72a cpv. 2) e la liquidazione parziale o totale (v. commento all'articolo 19 LFLP) di un istituto di diritto pubblico pongono esigenze particolari sul piano della vigilanza, questo non giustifica tuttavia l'istituzione di un'autorità di vigilanza separata.

Capoverso 3: per ridurre al minimo le possibilità d'influenza dell'amministrazione (fatto salvo l'articolo 50 capoverso 2), oltre all'istituto di previdenza di diritto pubblico, anche l'autorità di vigilanza competente

deve essere resa indipendente sul piano giuridico, organizzativo e finanziario. In caso contrario sussiste il pericolo che l'organo esecutivo dell'ente pubblico cerchi di influenzare la gestione dell'istituto di diritto pubblico mediante direttive amministrative o attraverso la limitazione delle risorse finanziarie o di personale. La logica conseguenza è che anche le autorità di vigilanza designate dai Cantoni devono essere rese rigorosamente indipendenti. L'autonomizzazione delle autorità di vigilanza è già stata proposta con il messaggio del Consiglio federale sulla riforma strutturale nella previdenza professionale. Il capoverso 2^{bis} del presente avamprogetto diventa obsoleto solo al momento dell'entrata in vigore della modifica dell'articolo 61 proposta in quel messaggio. Per questa ragione è provvisoriamente mantenuto.

Art. 65 cpv. 2 e 2a Principio

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

Capoverso 2a: l'attuale articolo 69 capoverso 1 LPP prescrive agli istituti di previdenza il rispetto del principio del bilancio in cassa chiusa e prevede per le autorità di vigilanza la possibilità di autorizzare gli istituti di previdenza di diritto pubblico a derogare a tale principio. La disposizione statuisce dunque indirettamente il principio della capitalizzazione integrale. Questo principio va formulato esplicitamente quale parte integrante delle disposizioni in materia di finanziamento, mentre i requisiti per la gestione di un istituto di previdenza secondo il sistema della capitalizzazione parziale saranno stabiliti separatamente nel nuovo articolo 72a.

Art. 69 Equilibrio finanziario

Il principio del bilancio in cassa chiusa, finora sancito dall'articolo 69, è una prescrizione concernente la presentazione dei conti degli istituti di previdenza a capitalizzazione integrale. Sul piano sistematico, dall'entrata in vigore delle disposizioni sulla trasparenza nel quadro della 1^a revisione della LPP, le prescrizioni in materia di presentazione dei conti sono parte dell'articolo 65a LPP, ragion per cui l'articolo 69 non ha più un contenuto normativo autonomo e può dunque essere abrogato.

Art. 72a Finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico

Capoverso 1: entrano in linea di conto soltanto gli istituti di previdenza che al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni non sono già gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale (grado di copertura superiore al 100 per cento dopo deduzione di eventuali riserve di fluttuazione dal patrimonio). Questi istituti di previdenza devono inoltre disporre della garanzia di un ente pubblico (v. il commento all'art. 72b) e di un piano finanziario che definisca la loro evoluzione finanziaria. Per quanto concerne gli impegni nei confronti degli assicurati attivi e dell'insieme degli assicurati, questo piano finanziario deve garantire che i gradi di copertura non scendano più al di sotto di quelli stabiliti al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni (v. n. 5.3.2.1) e che allo stesso tempo sia disponibile la riserva matematica necessaria per coprire le rendite. In questo modo, per gli istituti di previdenza che continueranno ad essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale le condizioni quadro diventeranno più restrittive rispetto ad oggi, al fine di garantire la stabilità del grado di copertura fino al momento del rifinanziamento integrale.

Capoverso 2: la progressiva tendenza al decentramento delle attività amministrative ha portato ad un cambiamento del concetto di perennità: l'esistenza in sé della collettività di assicurati di un istituto di previdenza di diritto pubblico è certa, ma non lo è più la dimensione del suo effettivo. Questo significa che la perennità della collettività di assicurati è garantita dal fatto che l'ente pubblico continuerà ad esistere e ad avere bisogno di personale. Non si può invece dare per scontato che il fabbisogno di

personale e quindi l'effettivo rimanga stabile, ossia che ad ogni uscita dalla collettività degli assicurati corrisponda un'entrata. Non è infatti escluso che il fabbisogno di personale dell'ente pubblico subisca fluttuazioni più o meno consistenti. Qualora un istituto di previdenza preannunci una riduzione delle sue prestazioni è per esempio possibile prevedere il simultaneo pensionamento di più classi d'età e il conseguente aumento degli impegni verso i beneficiari di rendite, il che permette di accumulare le necessarie riserve di perennità. In questo modo è possibile compensare le fluttuazioni prevedibili dell'effettivo degli assicurati e gli eventuali conseguenti oneri supplementari a carico della collettività di assicurati.

Capoverso 3: nel caso degli istituti di previdenza a capitalizzazione parziale, a causa del disavanzo (coperto dalla garanzia dello Stato) l'aumento di uno o più gradi di copertura non genera automaticamente fondi liberi utilizzabili a favore degli assicurati (p.es. sotto forma di adeguamento al rincaro delle rendite in corso). Al Consiglio federale è pertanto attribuita la competenza di definire il concetto di "fondi liberi" nel sistema della capitalizzazione parziale e i presupposti per la ripartizione di questi ultimi tra gli assicurati. Come nel caso del diritto ad una parte delle riserve di fluttuazione, il Consiglio federale avrà inoltre la competenza di disciplinare il diritto di una collettività di assicurati uscente alla riserva di perennità in caso di liquidazione parziale.

Art. 72b Garanzia dello Stato

Finora la garanzia dello Stato non era disciplinata dalla LPP, ma unicamente menzionata a livello d'ordinanza quale condizione per l'autorizzazione della deroga al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 45 cpv. 1 OPP 2). Considerato che la garanzia dello Stato continuerà ad avere un'importanza fondamentale fino alla fine del periodo di transizione di 30 anni fissato per il rifinanziamento integrale, appare giustificato disciplinarne la natura, l'entità e il campo d'applicazione a livello di legge.

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

Capoverso 2: la garanzia dello Stato copre inoltre, eccezionalmente, anche il disavanzo tecnico generato dalla diminuzione del grado di copertura di un istituto di previdenza all'uscita di una collettività di assicurati. Per garantire la parità di trattamento tra il collettivo di assicurati uscente e quello rimanente, al momento della liquidazione parziale il disavanzo tecnico che ne risulta va coperto mediante la realizzazione della garanzia dello Stato.

La garanzia dello Stato vale per la differenza tra il grado di copertura stabilito all'entrata in vigore della presente modifica e il limite stabilito dall'ente pubblico mediante un atto normativo di diritto pubblico (grado di copertura almeno del 100 %). La garanzia dello Stato si estende anche oltre il regime obbligatorio, coprendo le prestazioni regolamentari (cpv. 3). Il disavanzo tecnico è coperto solo nella misura in cui è dovuto alla riduzione del grado di copertura dell'istituto di previdenza cedente in seguito all'uscita di una collettività di assicurati. La garanzia dello Stato comprende inoltre anche le prestazioni dovute a collettività di assicurati che sono state affiliate all'istituto di diritto pubblico solo in un secondo tempo. Per ridurre il rischio legato alla garanzia dello Stato, nel contratto d'affiliazione o in un atto normativo di diritto pubblico l'ente pubblico può porre come condizione che al momento dell'affiliazione

le prestazioni di collettività di assicurati di datori di lavoro che vengono affiliati soltanto in un secondo tempo siano state rifinanziate.

Il *capoverso 4* stabilisce chi sia responsabile per il rifinanziamento dei vari tipi di disavanzo: le coperture insufficienti già esistenti al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sono coperte dalla garanzia dello Stato, poiché è pressoché impossibile determinarne le cause nei singoli casi (v. n. 2.2.2) e per il futuro è necessario liquidare l'intera questione. Con l'entrata in vigore delle disposizioni relative al grado di copertura iniziale e la conseguente determinazione del grado di copertura degli impegni verso gli assicurati attivi e del grado di copertura dell'insieme degli impegni dell'istituto di previdenza è introdotto un criterio adeguato che in futuro permetterà di stabilire le responsabilità per eventuali disavanzi.

Art. 72c Verifica da parte del perito in materia di previdenza professionale (nuovo)

Oltre agli obblighi elencati nell'articolo 53 capoverso 2, il perito in materia di previdenza professionale degli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale deve anche verificare se l'equilibrio finanziario sia garantito a lungo termine conformemente al piano di finanziamento approvato dall'autorità di vigilanza. Questo significa che il perito deve valutare in particolare se l'attuazione del piano di finanziamento consenta di mantenere i gradi di copertura iniziali determinati all'entrata in vigore delle nuove disposizioni o, se ciò non è il caso, se l'organo supremo debba adottare misure di risanamento ai sensi degli articoli 65c-65e.

Art. 72d Mancato mantenimento dei gradi di copertura iniziali (nuovo)

V. la parte finale del commento all'articolo 72c.

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

Capoverso 1: appena un istituto gestito secondo il sistema della capitalizzazione parziale, dopo aver costituito le necessarie riserve di fluttuazione, presenta un grado di copertura globale superiore al 100 per cento, sono applicabili le disposizioni in materia di finanziamento previste per gli istituti gestiti secondo il sistema della capitalizzazione integrale.

Capoverso 2: appena l'istituto di previdenza adempie i requisiti del capoverso 1, l'ente pubblico competente può decidere di revocare la garanzia dello Stato. L'ente pubblico può per principio decidere liberamente se e quando revocare la garanzia dello Stato.

Art. 72f Rapporto del Consiglio federale (nuovo)

Il Consiglio federale è tenuto a presentare periodicamente al Parlamento (ogni 10 anni) un rapporto sulla situazione finanziaria di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico e in particolare di quelli gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale. In questo modo il Parlamento può seguire l'evoluzione della situazione finanziaria degli istituti di previdenza di diritto pubblico gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale e, se del caso, prendere le misure adeguate.

6.2 Modifiche della LFLP

Art. 19 Disavanzo tecnico

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

Il *capoverso 1* stabilisce come finora che in caso di uscita individuale l'istituto di previdenza non è autorizzato a tenere conto del disavanzo tecnico nel calcolo della prestazione d'uscita.

Il *capoverso 2* stabilisce invece che in caso di liquidazione parziale o totale l'istituto di previdenza cedente è per principio autorizzato a tenere conto del disavanzo tecnico. Per gli istituti di previdenza gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale è tuttavia prevista una restrizione: questi possono dedurre il disavanzo tecnico dalla riserva matematica della collettività di assicurati uscente unicamente nella misura in cui si tratta di un disavanzo derivante dal fatto che uno o più gradi di copertura sono scesi al di sotto dei valori iniziali fissati all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Art. 23 cpv. 2 Liquidazione parziale o liquidazione totale

In seguito all'introduzione delle nuove disposizioni speciali sulla riserva di perennità degli istituti di previdenza di diritto pubblico, il rimando alle disposizioni della LPP deve essere adeguato.

Disposizioni transitorie

Il *capoverso 1* stabilisce le competenze e la scadenza per la fissazione dei gradi di copertura determinanti per il futuro sistema di finanziamento. I gradi di copertura iniziali relativi agli impegni verso gli assicurati attivi e all'insieme degli assicurati dell'istituto di previdenza sono determinati dopo aver dedotto dal patrimonio di previdenza la riserva matematica necessaria alla copertura delle rendite esigibili (cpv. 2). Possono essere inoltre dedotte le riserve di fluttuazione e di perennità determinate in base al rapporto del perito in materia di previdenza professionale ed a principi tecnici riconosciuti (cpv. 3). Sulla base dei summenzionati gradi di copertura iniziali, l'autorità di vigilanza decide se un istituto di previdenza con un grado di copertura globale inferiore al 100 per cento possa continuare ad essere gestito secondo il sistema della capitalizzazione parziale (cpv. 4).

Referendum e entrata in vigore

Capoverso 3: le disposizioni del secondo titolo della LPP concernenti il finanziamento di istituti di previdenza di diritto pubblico gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale, l'articolo 19 capoverso 2 secondo periodo e il rimando agli articoli 72a e 72b LPP alla fine dell'articolo 23 capoverso 2 LFLP scadono 30 anni dopo l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento proposto, poiché entro tale data tutti gli istituti di previdenza devono essere integralmente rifinanziati. A partire dal quel momento, il finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico è soggetto alle medesime disposizioni applicabili agli istituti di previdenza di diritto privato.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni economiche

Il presente capitolo propone una valutazione del possibile impatto economico del progetto. Dapprima mette in risalto le conseguenze economiche generali del progetto. Successivamente analizza le ripercussioni finanziarie per la Confederazione e per i Cantoni, laddove prevedibili.

7.1.1 Premesse

7.1.1.1 Problema delle coperture insufficienti

Il nuovo disciplinamento proposto per gli istituti di previdenza di diritto pubblico è volto a migliorare la situazione finanziaria di questi ultimi attraverso il loro rifinanziamento integrale a medio termine e dunque a riavvicinarli agli istituti di previdenza di diritto privato. L'aumento del grado di copertura ha infatti lo scopo di avvicinare gli istituti di previdenza di diritto pubblico alla capitalizzazione integrale. Gli istituti di previdenza di diritto pubblico facenti parte del gruppo che alla fine del 2005 presentava un grado di copertura molto basso potranno perlomeno decidere se conservare il sistema di finanziamento misto fino allo scadere dei 30 anni o per un periodo più breve. Naturalmente per il mantenimento di sistema di finanziamento misto sono previste esplicite condizioni. La concessione di questo margine discrezionale è dovuta alle sostanziali differenze intercorrenti tra i vari istituti di previdenza di diritto pubblico, differenze che impediscono l'adozione di una soluzione unica.

A tale proposito non bisogna dimenticare che, in base ai dati disponibili alla fine del 2005, su un totale di 79 istituti di previdenza di diritto pubblico recensiti,

- 42 istituti presentavano alla fine del 2005 un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento. Questo primo gruppo rappresenta poco più della metà (53%) del totale degli istituti di previdenza di diritto pubblico e quasi un terzo degli assicurati attivi affiliati a questo tipo d'istituzioni (32%, ovvero 147'995 assicurati).
- 37 istituti presentavano una copertura insufficiente. Questo secondo gruppo rappresenta quasi il 47 per cento di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico e il 68 per cento (315'101) degli assicurati attivi affiliati a questo tipo di istituti.
- Al di là di questa distinzione iniziale tra istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano o meno un disavanzo, occorre precisare che tra gli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentavano una copertura insufficiente 12, vale a dire poco più del 15 per cento di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico, presentavano un grado di copertura uguale o superiore al 91 per cento. Essi contano poco più di 99'000 assicurati attivi (21,4%). I disavanzi di questo primo sottogruppo ammontavano complessivamente a soli 1,3 miliardi di franchi (7,9% del disavanzo globale). Questi istituti sono i principali destinatari del progetto, dato che probabilmente opereranno comunque per la capitalizzazione integrale.
- Integrale e considerevole degli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano un disavanzo si colloca nella fascia con gradi di copertura compresi tra il 61 per cento e il 90 per cento. Di questo gruppo fanno parte 20 istituti (25,3% del totale) con oltre 200'000 assicurati attivi (43,2% del totale). I loro disavanzi ammontano in totale a 12,3 miliardi (75,4% dello scoperto globale);
- Infine va segnalato che tra gli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano un disavanzo, 5 presentano un grado di copertura inferiore al 60 per cento. Essi contano più di 15'000 assicurati attivi e i loro disavanzi ammontano in totale a 2,7 miliardi (16,5% dello scoperto globale di 16,3 miliardi).

La situazione può essere riassunta schematicamente come segue:

	GC >= 100%		GC < 100%		100>GC >= 91%		GC < 91%	
Numero d'istituti di previdenza di diritto pubblico	42	53,2%	37	46,8%	12	15,2%	25	31,6%
Assicurati attivi	147'995	32,0%	315'101	68,0%	99'042	21,4%	216'059	46,6%
Beneficiari di rendite	77'310	38,4%	124'078	61,6%	35'368	17,5%	88'710	44,0%
Scoperto (mln.)	-	-	16'328	100,0%	1'300	7,9%	15'028	92,0%

Fonte: rapporto compl. dell'UFAS (ott. 2006) alla sottocommissione LPP della CSSS-N. Cfr. anche lo schema alla p. 14 del presente rapporto.

Nella versione proposta, l'avamprogetto comporta costi differenti per i singoli istituti di previdenza. L'importo necessario per il rifinanziamento di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano un grado di copertura inferiore al 91 per cento supera i 15 miliardi.

Questa constatazione conferma la necessità di un intervento dello Stato. Il mantenimento di garanzie dello Stato su importi molto elevati ha per conseguenza che alcune collettività pubbliche continueranno ad avere ingenti impegni eventuali. Esse dovranno sforzarsi di trovare sui mercati finanziari i capitali necessari per rifinanziarsi.

7.1.1.2 Limiti della valutazione

Una valutazione esaustiva delle possibili ripercussioni del progetto richiederebbe un approccio quantitativo per ogni singolo caso; in seguito sarebbe necessario sommare gli oneri in modo da calcolare la spesa complessiva. Un approccio di questo tipo sarebbe necessario non solo per via della diversità dei gradi di copertura constatati, ma anche perché il progetto autorizza differenti varianti di rifinanziamento. Queste potrebbero produrre un risultato diverso in ogni singolo caso, in funzione dei parametri propri ad ogni istituto di previdenza di diritto pubblico (soprattutto il tasso d'interesse tecnico). Come indicato al capitolo 4.4 del presente progetto, un approccio di questo tipo si è rivelato inapplicabile per via della molteplicità dei dati e della complessità dei calcoli e delle simulazioni necessari per ottenere risultati affidabili.

Tutte queste ragioni ci spingono ad adottare un metodo di valutazione semplificato, essenzialmente qualitativo, e ad usare dati globali solo come complemento.

7.1.2 Modularità del progetto ed effetti stabilizzanti

Il progetto prescrive un rifinanziamento integrale entro 30 anni: il primo principio relativo all'equilibrio finanziario stabilisce infatti che, qualora un istituto assuma autonomamente la copertura dei rischi, l'integralità dei suoi impegni deve essere coperta dal patrimonio di previdenza (art. 65 cpv. 2a). Durante il periodo transitorio, gli istituti di previdenza di diritto pubblico potranno continuare a mantenere la capitalizzazione parziale e quindi avere un grado di copertura inferiore al 100 per cento.

Le disposizioni proposte prescrivono all'organo di gestione supremo di determinare il grado di copertura degli impegni nei confronti degli assicurati attivi e il grado di copertura dell'insieme degli impegni contratti dall'istituto, fermo restando che gli impegni relativi alle rendite in corso devono essere coperti integralmente. La modularità consiste nel fatto che, qualora alla data di riferimento il grado di copertura dell'insieme degli impegni sia inferiore al 100 per cento, l'autorità di vigilanza può autorizzare l'istituto a mantenere il sistema di finanziamento a capitalizzazione parziale (cfr. art. 72a, cpv. 1).

L'effetto stabilizzante deriva dal fatto che i gradi di copertura calcolati alla data di riferimento dagli istituti di previdenza di diritto pubblico a capitalizzazione parziale fungono da valori minimi di copertura al di sotto dei quali non è più possibile scendere in seguito. Inoltre il mantenimento di un sistema di finanziamento misto è subordinato all'esistenza di una garanzia dello Stato e di un piano di finanziamento che garantisca l'equilibrio finanziario dell'istituto a lungo termine. Quest'ultima condizione presuppone, da un lato, che gli impegni nei confronti dei beneficiari di rendite siano coperti integralmente, e dall'altro che i gradi di copertura relativi agli impegni nei confronti degli assicurati attivi e all'insieme degli impegni dell'istituto possano essere onorati a lungo termine (cfr. art. 72a, cpv. 1). Infine va detto che l'effetto stabilizzante risulta anche dal fatto che – visto che l'autorizzazione a conservare un sistema di finanziamento misto è limitata agli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano un disavanzo alla data di riferimento – quelli che alla stessa data presenteranno un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento potranno mantenere unicamente un finanziamento a capitalizzazione integrale.

7.1.2.1 Conseguenze della stabilizzazione iniziale

Come si è visto, gli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano un grado di copertura uguale o superiore al 100 per cento dovranno obbligatoriamente mantenere un sistema di finanziamento fondato sulla capitalizzazione integrale. A prima vista, questo vincolo può apparire economicamente neutro. In realtà non lo è, segnatamente quando i principali parametri subiscono cambiamenti, per esempio nel caso di evoluzione globalmente negativa dei rendimenti del patrimonio o di una sensibile fluttuazione degli effettivi. Stando ai dati attuali, queste considerazioni riguarderebbero 42 istituti di previdenza di diritto pubblico che raggruppano quasi 148'000 attivi e più di 77'000 beneficiari di rendite. In caso di evoluzione negativa dei parametri, questi istituti di previdenza di diritto pubblico sarebbero costretti ad applicare le stesse misure di risanamento previste per gli istituti di diritto privato.

Gli istituti di previdenza di diritto pubblico che presentano una copertura insufficiente alla data di riferimento avranno l'obbligo di mantenere al minimo i gradi di copertura determinati alla data di riferimento e dovranno rifinanziarsi integralmente entro un termine di 30 anni. A questo proposito possiamo fare un'osservazione analoga a quella fatta per gli istituti di previdenza di diritto pubblico a capitalizzazione totale: se circostanze sfavorevoli (p. es. crollo delle quotazioni sui mercati o peggioramento del rapporto demografico) facessero

voli (p. es. crollo delle quotazioni sui mercati o peggioramento del rapporto demografico) facessero scendere il grado di copertura al di sotto del valore iniziale, gli istituti avrebbero l'obbligo di adottare misure di risanamento. Queste ultime potrebbero ripercuotersi sia sul datore di lavoro (la collettività pubblica) che sugli attivi e, in minor misura, sui beneficiari delle rendite. In base ai dati disponibili per la fine del 2005, gli istituti di previdenza di diritto pubblico che potrebbero trovarsi in questa situazione sono 37, con un totale di 300'000 attivi e di oltre 120'000 beneficiari di rendite.

7.1.2.2 Conseguenze dell'incoraggiamento alla capitalizzazione integrale

Ci si può attendere che almeno la maggior parte degli istituti di previdenza di diritto pubblico che presenta attualmente un grado di copertura tra il 91 e il 99 per cento opti rapidamente per la capitalizzazione integrale (stiamo parlando di 12 istituti di previdenza di diritto pubblico con un totale di 99'000 assicurati e più di 35'000 beneficiari di rendite). Senza considerare la costituzione di riserve di fluttuazione, il rifinanziamento complessivo necessario ammonterebbe a 1,3 miliardi di franchi.

Risulta più difficile effettuare una stima per gli istituti di previdenza di diritto pubblico il cui grado di copertura oscilla tra il 71 ed il 90 per cento. Il rifinanziamento necessario sarebbe ben più ingente (9,5 miliardi), anche se va considerato che questa categoria comprende 170'000 assicurati attivi e circa 68'000 beneficiari di rendite. Possiamo pertanto supporre che in questo secondo gruppo la ricapitalizzazione integrale avverrà più tardi, poiché per i singoli istituti di previdenza di diritto pubblico è decisivo l'importo in cifre assolute del disavanzo. Anche i parametri e le simulazioni hanno un ruolo determinante nell'operare questa scelta. Si può inoltre osservare che molti istituti di previdenza di diritto pubblico con un grado di copertura basso hanno fissato obiettivi di copertura situati tra il 60 ed il 70 per cento, mentre sono pochi gli istituti che hanno fissato un obiettivo pari o superiore all'80 per cento. Attualmente, dunque, c'è da attendersi che gli obiettivi di copertura degli istituti che manterranno più a lungo un sistema di finanziamento misto si situeranno tra il 60 e il 70 per cento.

Nel caso di quei pochi istituti di previdenza di diritto pubblico che attualmente presentano un grado di copertura molto basso, appare poco realistico attendersi il raggiungimento dell'obiettivo della capitalizzazione integrale prima della scadenza del termine di 30 anni previsto nell'avamprogetto. Va tuttavia ricordato l'obbligo del Consiglio federale (art. 72f) di presentare al Parlamento ogni 10 anni un rapporto sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza di diritto pubblico, affinché in caso di necessità possa essere modificata la scadenza prevista per il rifinanziamento integrale.

7.1.2.3 Conseguenze dei vari metodi di rifinanziamento

Le diverse varianti di rifinanziamento prese in esame in questo progetto (cfr. il n. 4) dimostrano che ci possono essere differenze importanti a seconda delle modalità scelte. Il progetto prescrive agli istituti di previdenza di diritto pubblico che decidono di mantenere il finanziamento misto di applicare per non più di 30 anni almeno il metodo di finanziamento basato su gradi di copertura differenziati (con copertura integrale degli impegni nei confronti dei beneficiari di rendite), lasciando però loro la libertà di scegliere altre varianti, a condizione che siano sufficientemente vincolanti. Dal punto di vista economico, è pressoché impossibile prevedere quali saranno le modalità di rifinanziamento scelte dagli istituti di previdenza di diritto pubblico interessati. Partendo dalla constatazione che gli oneri di rifinanziamento sono tanto più elevati quanto più bassi sono i gradi di copertura iniziali, le differenze tra i diversi metodi di rifinanziamento possibili saranno messe in evidenza dalle simulazioni necessarie all'elaborazione dei piani di finanziamento da sottoporre all'approvazione delle autorità di vigilanza. Sulla base di diversi casi di rifinanziamento concreti, si possono prevedere le seguenti ripercussioni:

- Collettività pubblica / datore di lavoro: in vari casi, soprattutto quelli in cui l'obiettivo è la ricapitalizzazione integrale in tempi brevi, la collettività pubblica si assume gran parte del rifinanziamento e il metodo più spesso usato è quello del prestito (un fatto che può essere spiegato con l'attuale persistere di tassi d'interesse bassi per i prestiti a lungo termine). Un altro metodo di partecipazione del datore di lavoro consiste nell'aumento dei contributi, che per definizione sono almeno per metà a suo carico.
- Assicurati attivi: se ci si riferisce ai casi noti e alle misure esistenti, c'è da attendersi che gli assicurati attivi saranno chiamati a partecipare al rifinanziamento in vari modi (tra essi cumulabili). I più frequenti sono il prolungamento della durata di assicurazione necessaria per l'ottenimento di una rendita completa, l'aumento dei contributi o l'introduzione di contributi temporanei di risanamento, l'aumento o l'introduzione di una partecipazione al finanziamento dei pensionamenti anticipati. Va inoltre detto che, in linea di

massima, una diminuzione delle prestazioni è possibile solo sulla parte delle prestazioni ancora assicurate (aspettative di prestazioni) e non sulla parte delle prestazioni già acquisite, in virtù del principio della garanzia dei diritti acquisiti (cfr. il n. 5.2.5).

- Beneficiari di rendite: il principio della garanzia dei diritti acquisiti limita fortemente le possibilità di partecipazione dei beneficiari di rendite al (ri)finanziamento. Tuttavia essi possono parteciparvi in maniera indiretta, soprattutto attraverso la sospensione dell'indicizzazione delle rendite al rincaro.
- Contribuenti: il rischio di parziali ripercussioni sul contribuente non può essere escluso completamente nei casi in cui è la collettività a provvedere a buona parte del rifinanziamento. Il rischio è tuttavia contenuto dai vincoli politici e dalla possibilità di arbitraggio sul bilancio.

L'allestimento di piani di finanziamento in collaborazione con il perito in materia di previdenza professionale contribuirà a mettere in risalto le lacune di finanziamento dei vari piani previdenziali. Quindi è prevedibile che – al di là dei correttivi sopraelencati - il processo di rifinanziamento porti ad un adeguamento dei piani mediante la riduzione o addirittura l'eliminazione delle prestazioni non finanziate o finanziate in maniera insufficiente. Potrà risultarne una diminuzione delle aspettative di prestazioni, eventualmente in combinazione con misure volte ad apportare contributi supplementari.

L'obiettivo è quello di stabilizzare e riequilibrare la situazione finanziaria degli istituti a medio termine, al fine di sventare il rischio di una sensibile diminuzione dei redditi sia degli attivi che dei beneficiari di rendite.

7.1.2.4 Conseguenze di altre modifiche legislative

Il progetto apporta anche altre modifiche che non possono essere considerate finanziariamente neutre. Si tratta soprattutto di quelle relative all'entità della garanzia dello Stato e delle disposizioni sulla liquidazione parziale.

- Per quel che riguarda la garanzia dello Stato, il progetto conferma che essa si estende all'insieme delle prestazioni dovute, comprese quelle del regime sovraobbligatorio. Ne consegue che le collettività in questione non potranno più contabilizzare quale impegno eventuale soltanto una parte limitata delle prestazioni dovute. In compenso la garanzia dello Stato può essere limitata nel senso che la differenza tra il grado di copertura effettivo e l'obiettivo di copertura legale non è più coperta dalla garanzia dello Stato.
- Le disposizioni relative alla liquidazione parziale confermano la possibilità per gli istituti di previdenza di diritto pubblico integralmente capitalizzati di dedurre proporzionalmente il disavanzo tecnico. Gli istituti di previdenza di diritto pubblico a capitalizzazione parziale hanno invece l'obbligo di finanziare le prestazioni di uscita degli assicurati uscenti qualora non siano coperte a causa del finanziamento misto. Per quanto riguarda gli assicurati rimanenti, essi beneficiano della parità di trattamento in quanto gli istituti di previdenza di diritto pubblico a capitalizzazione parziale hanno l'obbligo di finanziare il disavanzo (grado di copertura inferiore al grado di copertura alla data di riferimento) risultante dall'uscita di un collettivo di assicurati.

Queste disposizioni possono generare oneri supplementari per gli istituti di previdenza di diritto pubblico coinvolti e per le collettività pubbliche. Questi oneri dovrebbero tuttavia essere limitati, nella misura in cui dipenderanno dalla frequenza e dall'entità dei casi nei quali verranno applicate tale disposizioni.

7.1.3 Conseguenze finanziarie per la Confederazione e per i Cantoni

Il progetto avrà conseguenze molto limitate per la Confederazione e per i Cantoni. A livello finanziario, occorre sottolineare che il termine previsto dall'avamprogetto per il rifinanziamento integrale non coincide necessariamente con il periodo di cui necessita l'ente pubblico responsabile per ammortizzare i costi di rifinanziamento. Se per esempio l'ente pubblico prende in prestito capitali sui mercati finanziari allo scopo di effettuare un versamento unico per coprire il disavanzo dell'istituto di previdenza, le modalità del rimborso non dipendono dalla scadenza stabilita dall'avamprogetto per il rifinanziamento integrale, ma dalle condizioni concordate per il prestito in questione. L'ammontare degli interessi non può essere stimato, poiché dipende dalla forma di rifinanziamento scelta dall'ente pubblico, dalla sua solvibilità e dall'orizzonte temporale.

Sul piano organizzativo, il progetto avrà ripercussioni solo a livello degli istituti di previdenza di diritto pubblico medesimi. Tali ripercussioni dipenderanno da vari fattori, in particolare:

- Il maggior ricorso a periti in materia di previdenza professionale, dal momento che gli istituti di previdenza di diritto pubblico avranno l'obbligo di allestire piani di finanziamento calcolati in base a simulazioni e in funzione dei propri parametri (ottica dinamica che permette di verificare che l'equilibrio finanziario sia assicurato a lungo termine). Oggi il ricorso periodico alle perizie attuariali è già una realtà, ma con l'approvazione del progetto tale pratica verrà istituzionalizzata, il che causerà oneri supplementari.
- Il potenziamento dell'organo di gestione e la sua autonomia rispetto alla collettività pubblica coinvolta; questo porterà ad una maggiore professionalizzazione grazie al ricorso a competenze più specifiche o all'esternalizzazione (a pagamento) di alcune funzioni gestionali operative (p. es. nel campo degli investimenti, dato che l'intero progetto mira a rafforzare la componente della capitalizzazione a scapito di quella della ripartizione);
- Il rafforzamento degli organi di vigilanza e controllo, i cui compiti andranno oltre la semplice verifica del rispetto delle disposizioni legali e della consegna periodica dei rapporti e dei documenti consueti. Tra i compiti delle autorità di vigilanza ci saranno anche l'approvazione dei piani di finanziamento e la sorveglianza della loro applicazione. Le autorità di vigilanza dovranno inoltre sorvegliare l'applicazione delle misure di risanamento da parte di tutti gli istituti di previdenza di diritto pubblico che faticano a mantenere la copertura integrale o il cui grado di copertura è sceso al di sotto dei valori iniziali constatati alla data di riferimento. In caso di evoluzioni economiche o demografiche negative, i casi di questo tipo potrebbero essere più numerosi rispetto agli ultimi anni, poiché troppo spesso la garanzia ha impedito l'adozione di misure adeguate per assicurare un finanziamento sufficiente. D'altro canto ci si può attendere una razionalizzazione dell'attività di vigilanza, poiché scaduto il periodo di transizione di 30 anni il sistema di capitalizzazione parziale sarà soppresso e gli istituti di previdenza di diritto pubblico saranno dunque soggetti ad una vigilanza materialmente identica a quella degli istituti di previdenza di diritto privato.

Non è possibile valutare le conseguenze che questi compiti – in parte nuovi – avranno sull'eventuale creazione di posti di lavoro. Si può ipotizzare che laddove il processo di regionalizzazione avrà fatto sufficienti progressi lo sfruttamento di sinergie permetterà di assorbire la mole di lavoro supplementare e di gestire la maggiore complessità dei compiti di vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico. D'altro canto, non si può escludere che i Cantoni ancora a margine di questo processo si vedano costretti a potenziare il loro organo di vigilanza, con conseguenti oneri supplementari.

Nel complesso non c'è motivo di temere che il progetto provochi un aumento degli oneri per il personale. Ammesso che il processo di ristrutturazione della vigilanza giunga a compimento, il progetto comporterà adeguamenti di poco conto. D'altro canto, è più che probabile che gli oneri risultanti dalla scelta della ricapitalizzazione integrale o del miglioramento dei gradi di copertura mediante l'adozione di obiettivi di copertura più elevati provochino dei prelievi di contributi supplementari e/o degli adeguamenti delle prestazioni. Sia le collettività pubbliche che gli assicurati ed i beneficiari di prestazioni degli istituti di previdenza di diritto pubblico subiranno gli effetti dei cambiamenti, ma gli effetti negativi saranno attenuati dal fatto che diversi enti pubblici hanno già preso misure o stanno per farlo.

Ciononostante si raccomanda alle autorità e agli organi di gestione coinvolti di tenere conto dell'andamento dell'economia nel suo complesso, in modo da non esercitare un influsso prociclico. A questo proposito ci sembra importante che i piani di rifinanziamento, prima di essere approvati, siano esaminati tenendo conto anche di questi aspetti. Considerata l'evoluzione demografica, se si vuole ridurre la quota finanziata mediante ripartizione è necessaria tra l'altro una maggiore professionalizzazione della gestione degli investimenti, in modo da poter sopprimere il sistema della capitalizzazione parziale e garantire il finanziamento esclusivamente attraverso il sistema di capitalizzazione.

7.2 Effetti sulla presentazione dei conti

7.2.1 Conti della Confederazione

Conformemente alla revisione della legge sulle finanze della Confederazione, in futuro la presentazione dei conti della Confederazione sarà retta da norme generalmente riconosciute (art. 48 cpv. 1 LFC). Queste sono attualmente rappresentate dai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards, IPSAS*), che dovrebbero permettere di illustrare in modo affidabile e trasparente la situazione effettiva dell'ente pubblico sotto il profilo patrimoniale, finanziario e dei ricavi, in modo da renderla

comprensibile anche per i non specialisti interessati. La presentazione dei conti standardizzata si ripercuote inoltre sull'iscrizione a bilancio del patrimonio e degli impegni. Per quanto concerne la garanzia dello Stato, in virtù del principio dell'iscrizione al passivo, gli impegni possono essere iscritti a bilancio unicamente se sussistono effettivamente alla data di riferimento del bilancio e il relativo deflusso di capitali è quanto meno probabile (probabilità del deflusso di fondi > 50 per cento; v. messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione, commento all'art. 49 LFC, FF 2005 84). In caso contrario, la garanzia non va iscritta nel bilancio quale impegno, bensì nell'allegato del conto annuale quale impegno eventuale. La disposizione secondo cui il Consiglio federale si adopera affinché nella Confederazione, nei Cantoni e nei Comuni siano applicate norme armonizzate di presentazione dei conti (art. 48 cpv. 4 LFC) ha carattere puramente programmatico. Per via della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni sancita dalla Costituzione, il legislatore federale e il Consiglio federale non dispongono di una competenza normativa effettiva in quest'ambito. Gli sforzi profusi dal Consiglio federale tramite l'Amministrazione federale delle finanze si limitano di fatto al sostegno offerto ai Cantoni nel quadro della revisione delle raccomandazioni per la presentazione dei conti dei Cantoni e dei Comuni, poste in consultazione il 23 gennaio 2007 dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (per il contenuto v. il n. 7.2.2). Per il resto, nell'autunno del 2007 è prevista l'istituzione di un collegio incaricato di promuovere l'uniformità, la comparabilità e la trasparenza dei conti degli enti pubblici svizzeri (v. il comunicato stampa della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze del 23 gennaio 2007).

7.2.2 Conti dei Cantoni

Anche la revisione delle raccomandazioni per la presentazione dei conti dei Cantoni e dei Comuni (MCA2) si rifà alle norme IPSAS e si prefigge di avvicinare la contabilità degli enti pubblici a quella delle imprese private nonché di sfruttare la possibilità di adeguare la contabilità alla revisione del modello contabile della Confederazione prevista dalla legge sulle finanze della Confederazione, elaborando un piano contabile generale identico e mettendo a disposizione di Cantoni e Comuni un modello di legge sulle finanze che ricalca la legge sulle finanze della Confederazione (v. il comunicato stampa della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze del 23 gennaio 2007). Anche il MCA2 prevede che gli impegni degli enti pubblici verso istituti di previdenza di diritto pubblico siano iscritti nell'allegato del bilancio come impegni eventuali senza interessi fino a che non diventano esigibili (p. es. in seguito a liquidazione parziale o insolvenza dell'istituto di previdenza; v. al riguardo il manuale MCA2 [*Handbuch HRM2*, soltanto in tedesco], tabella 11, p. 53).

7.3 Effetti sul rating dei Cantoni

È probabile che la contabilizzazione della garanzia dello Stato quale impegno eventuale nei modelli di finanziamento a capitalizzazione parziale non abbia ripercussioni negative sul *rating* dei Cantoni. Già oggi le agenzie di *rating* tengono conto non solo dei debiti che figurano nel bilancio del Cantone ma anche dell'intera somma che il Cantone dovrebbe versare in caso di realizzazione della garanzia. Il finanziamento integrale degli istituti di previdenza di diritto pubblico avrebbe invece ripercussioni positive sul rating dei Cantoni e dei Comuni, perché dovrebbe portare alla riduzione del costo del credito.

8 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto si inserisce nel quadro degli obiettivi del programma di legislatura 2003 – 2007 presentati nel rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004, che perseguono la stabilizzazione della previdenza per la vecchiaia mediante misure per la garanzia e l'ulteriore sviluppo della previdenza professionale (v. l'obiettivo 5, n. 5.1 "Garantire il buon funzionamento futuro delle assicurazioni sociali"; FF 2004 969).

9 Rapporti con il diritto europeo

9.1 Il diritto del Consiglio d'Europa

Gi strumenti del Consiglio d'Europa non prevedono norme concernenti l'oggetto della presente revisione.

9.2 Il diritto della Comunità europea

Il 3 giugno 2003 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato la direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali⁶¹.

Questa direttiva non fa parte dell'«acquis communautaire» pertinente ai sensi degli accordi conclusi dalla Svizzera con la CE e i suoi Paesi membri e quindi non vincola la Svizzera.

La direttiva 2003/41 si applica agli istituti che offrono prestazioni pensionistiche legate ad un impiego e finanziate mediante capitalizzazione.

Per quanto riguarda il finanziamento degli istituti di previdenza, la direttiva prescrive a questi ultimi di disporre - in qualsiasi momento e per la totalità dei regimi pensionistici gestiti - di attivi sufficienti ed appropriati per coprire le riserve tecniche. Tuttavia un istituto è autorizzato a non soddisfare temporaneamente questo requisito a patto che adotti un piano di risanamento concreto e realizzabile volto a ristabilire gli attivi richiesti per coprire integralmente le riserve tecniche. Inoltre la direttiva consente ai Paesi di non applicare questa regolamentazione agli istituti per i quali l'erogazione di pensioni professionali ha carattere statutario, conformemente alla legislazione, e che dispongono di una garanzia di un'autorità pubblica.

Secondo la bozza dell'articolo 72a LPP, per essere autorizzato a conservare per al massimo 30 anni un grado di copertura inferiore al 100 per cento, un istituto di previdenza di diritto pubblico deve disporre di una garanzia dello Stato. Il presente progetto di revisione è quindi conforme al diritto comunitario.

10 Basi legali

10.1 Costituzionalità

Le presenti modifiche della LPP si fondano sull'articolo 113 della Costituzione federale, che attribuisce al legislatore federale la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale. Queste includono anche le prescrizioni relative al finanziamento di istituti di previdenza di diritto pubblico appartenenti alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni che attuano la previdenza professionale.

10.2 Delega di competenze normative

L'articolo 97 capoverso 1 LPP autorizza il Consiglio federale a prendere i provvedimenti necessari all'attuazione della previdenza professionale. L'avamprogetto prevede le seguenti deleghe di competenza al Consiglio federale:

articolo 53e capoverso 5: competenza di disciplinare il calcolo dei fondi liberi degli istituti di previdenza di diritto pubblico che applicano un sistema di finanziamento misto.

disposizioni transitorie lettera a capoverso 3: competenza di disciplinare la determinazione del grado di copertura determinante per il modello di finanziamento proposto.

⁶¹ GU dell'UE L 235 del 23.9.2003, p. 10

Inhaltsverzeichnis

Compendio		2
1	Situazione iniziale	Error! Bookmark not defined.
2	Situazione finanziaria e giuridica degli istituti di previdenza di diritto pubblico	9
2.1	Premessa storica	9
2.2	Situazione finanziaria	9
2.2.1	Grado di copertura e disavanzi degli istituti di previdenza di diritto pubblico della Confederazione e dei Cantoni	9
2.2.2	Cause dei disavanzi	10
2.2.3	Cambiamento del contesto demografico e sociale	10
2.3	Condizioni quadro giuridiche	11
2.3.1	Forma giuridica degli istituti di previdenza	11
2.3.2	Funzione e competenze dell'organo supremo	11
2.3.3	Fondazione e organizzazione degli istituti di previdenza di diritto privato	12
2.3.4	Fondazione e organizzazione di istituti di previdenza di diritto pubblico	12
2.3.5	Garanzia dello Stato	13
2.4	Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico	15
2.4.1	Organizzazione e struttura della vigilanza nei Cantoni	15
2.4.2	Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico – compiti generali	15
2.4.3	Vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico – compiti speciali	16
2.5	Indipendenza dell'autorità di vigilanza	16
2.6	Problemi dell'attuale normativa	17
2.6.1	Indipendenza degli istituti di previdenza di diritto pubblico dalle autorità politiche	17
2.6.2	Competenze insufficienti dell'organo supremo	17
2.6.3	Autorità di vigilanza	17
3	Obiettivi per un sistema di finanziamento	18
4	Modelli di finanziamento valutati	18
4.1	Osservazioni preliminari	18
4.2	Modelli di finanziamento misto	18
4.2.1	Variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura	18
4.2.2	Variante basata sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato	20
4.2.3	Aspetti comuni ai modelli summenzionati	21
4.2.4	Raggiungimento degli obiettivi fissati	24
4.3	Modelli di finanziamento a capitalizzazione	24
4.3.1	Variante del disavanzo congelato	24
4.3.2	Variante basata sulla capitalizzazione dei nuovi impegni	26
4.3.3	Variante del rifinanziamento integrale secondo l'iniziativa Beck	27
4.4	Paragone degli oneri relativi alle diverse varianti di finanziamento	28
4.4.1	Introduzione	28
4.4.2	Istituto di previdenza di diritto pubblico A: Cassa pensioni del Cantone di Neuchâtel (al 31 dicembre 2005 grado di copertura del 73.4 %)	29
4.4.3	Istituto di previdenza di diritto pubblico B: Cassa pensioni del Comune di Losanna (al 31 dicembre 2005 grado di copertura del 44.2 %)	30
4.4.4	Il caso di due istituti di previdenza di diritto pubblico ginevrini (CIA e CEH)	31
4.4.5	Evoluzione dei costi secondo un'ottica statica e un'ottica dinamica	32
4.5	Influsso della durata di ammortamento	32
5	Punti chiave della futura concezione degli istituti di previdenza di diritto pubblico	33
5.1	Modello di finanziamento	33

5.2	<i>Commento al modello proposto</i>	35
5.2.1	Perché lasciare agli istituti la libertà di scegliere la durata del rifinanziamento integrale?	35
5.2.2	Perché un sistema basato sul mantenimento di un obiettivo di copertura differenziato?	35
5.2.3	Perché sono stati scartati gli altri sistemi di finanziamento?	36
5.2.4	Tavola sinottica dei sistemi di finanziamento	36
5.2.5	Quali potrebbero essere le misure in grado di ristabilire l'equilibrio?	37
5.3	<i>Attuazione del sistema di finanziamento scelto</i>	38
5.3.1	Periodo transitorio	38
5.3.2	Garanzia dello Stato	38
5.3.3	Contributi al fondo di garanzia	39
5.3.4	Condizioni quadro generali relative alla garanzia dello Stato	40
5.3.5	Condizioni quadro giuridiche e organizzative	41
5.3.6	Compiti dell'autorità di vigilanza	43
5.3.7	Indipendenza organizzativa, giuridica e finanziaria dell'autorità di vigilanza	43
6	Basi legali	44
6.1	<i>Modifiche della LPP</i>	44
6.2	<i>Modifiche della LFLP</i>	49
7	Ripercussioni	50
7.1	<i>Ripercussioni economiche</i>	50
7.1.1	Premesse	51
7.1.2	Modularità del progetto ed effetti stabilizzanti	52
7.1.3	Conseguenze finanziarie per la Confederazione e per i Cantoni	54
7.2	<i>Effetti sulla presentazione dei conti</i>	55
7.2.1	Conti della Confederazione	55
7.2.2	Conti dei Cantoni	56
7.3	<i>Effetti sul rating dei Cantoni</i>	56
8	Rapporto con il programma di legislatura	56
9	Rapporti con il diritto europeo	56
9.1	<i>Il diritto del Consiglio d'Europa</i>	56
9.2	<i>Il diritto della Comunità europea</i>	57
10	Basi legali	57
10.1	<i>Costituzionalità</i>	57
10.2	<i>Delega di competenze normative</i>	57