

La riforma strutturale della previdenza professionale

Dopo che il 19 marzo 2010 il Parlamento aveva deciso la riforma strutturale della previdenza professionale, il 10 giugno 2011 il Consiglio federale ha approvato le ordinanze necessarie alla sua attuazione. Scopo della riforma è creare maggior trasparenza e rafforzare la *governance* nella gestione e nell'amministrazione del patrimonio degli istituti di previdenza. Altro obiettivo centrale è una maggiore indipendenza dei principali attori del secondo pilastro. La vigilanza diretta passa integralmente ad autorità cantonali o regionali indipendenti dall'amministrazione. L'alta vigilanza sarà esercitata da una commissione indipendente con segreteria propria.

Disposizioni legali (revisione parziale LPP, riforma strutturale)

Il 19 marzo 2010 il Parlamento ha approvato la riforma della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (riforma strutturale). Il Legislatore ha in particolare:

- emanato per la prima volta un catalogo di compiti dettagliato per l'organo supremo degli istituti di previdenza (art. 51° LPP), che è responsabile della direzione generale dell'istituto, provvede all'adempimento dei compiti legali e definisce gli obiettivi strategici dell'istituto e i mezzi necessari al loro conseguimento;
- definito criteri d'integrità e lealtà per le persone incaricate della gestione, dell'amministrazione o dell'amministrazione del patrimonio degli istituti di previdenza, che devono per esempio godere di una buona reputazione e garantire un'attività irreprensibile (art. 51b LPP);
- stabilito che i negozi giuridici con persone prossime devono essere conclusi alle usuali condizioni di mercato e dichiarati, in occasione della verifica del conto annuale, all'ufficio di revisione, che ha il compito di accertare che tutto si sia svolto nell'interesse dell'istituto di previdenza (art. 51c LPP);
- regolamentato l'abilitazione degli uffici di revisione (art. 52b LPP) e definito i loro compiti (art. 52c LPP); che consistono, per esempio, nel verificare se l'organizzazione, la gestione e l'investimento patrimoniale siano conformi alle disposizioni legali e regolamentari, se siano stati presi i necessari provvedimenti per garantire la lealtà nella gestione del patrimonio, se il rispetto dei doveri di lealtà sia controllato in misura sufficiente dall'organo supremo e se siano state osservate le disposizioni di cui all'articolo 51c (cfr. supra);
- disposto che i periti in materia di previdenza professionale siano abilitati dalla Commissione di alta vigilanza, dispongano della formazione e dell'esperienza professionale necessarie, conoscano le disposizioni giuridiche pertinenti, abbiano una buona reputazione e siano affidabili; stabilito che la Commissione di alta vigilanza può precisare i requisiti per l'abilitazione (art. 52d LPP); definito i compiti dei periti in materia di previdenza professionale (art. 52e LPP);
- delegato al Consiglio federale l'emanazione di disposizioni sulla liceità di affari personali di persone incaricate dell'amministrazione patrimoniale e sulla liceità e l'obbligo di dichiarazione di vantaggi patrimoniali acquisiti nel contesto dell'attività svolta per l'istituto di previdenza (art. 53° LPP);
- disciplinato per la prima volta a livello di legge le fondazioni d'investimento, rendendole soggette alla LPP, e autorizzato il Consiglio federale a emanare disposizioni d'esecuzione sulla cerchia degli investitori, l'alimentazione e l'impiego del patrimonio di base, l'istituzione, organizzazione e soppressione delle fondazioni d'investimento, gli investimenti, la contabilità, il rendiconto, la revisione e i diritti degli investitori (art. 53g - 53k LPP);

- trasferito la vigilanza sugli istituti di previdenza ai Cantoni in cui è ubicata la loro sede; stabilito che le autorità di vigilanza devono essere istituti di diritto pubblico e non sono vincolate a istruzioni (art. 61 LPP);
- regolamentato gli strumenti a disposizione delle autorità di vigilanza (art. 62a LPP);
- trasferito l'alta vigilanza a una commissione indipendente nominata dal Consiglio federale composta da 7-9 esperti indipendenti (art. 64); la commissione dispone di una segreteria permanente amministrativamente aggregata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS (art. 64b LPP);
- definito i compiti e le competenze della Commissione di alta vigilanza negli articoli 64a e 74 capoverso 4 LPP; la Commissione garantisce un'esecuzione uniforme della vigilanza da parte delle autorità di vigilanza, esamina i rapporti annuali di queste ultime, procede ad ispezioni presso di esse, decide in merito alla concessione e al ritiro dell'abilitazione ai periti in materia di previdenza professionale, tiene un registro dei periti ed è legittimata a ricorrere contro decisioni in materia di previdenza professionale del Tribunale amministrativo federale; per svolgere i propri compiti, la Commissione può impartire istruzioni alle autorità di vigilanza, ai periti in materia di previdenza professionale e agli uffici di revisione; in presenza di una base legale e previa audizione degli ambienti interessati può definire standard; esercita inoltre la vigilanza diretta sulle fondazioni d'investimento, sul fondo di garanzia e sull'istituto collettore;
- stabilito che le spese della Commissione di alta vigilanza e della sua segreteria sono coperte mediante una tassa di vigilanza annuale ed emolumenti per decisioni e servizi; prescritto che la tassa di vigilanza annuale è riscossa, per le autorità di vigilanza, in funzione del numero degli istituti di previdenza e degli assicurati di loro competenza, per il fondo di garanzia, l'istituto collettore e le fondazioni d'investimento, secondo il patrimonio ed eventualmente il numero di patrimoni speciali; delegato al Consiglio federale la definizione dei costi di vigilanza computabili, dei particolari delle procedure di calcolo e della tariffa degli emolumenti (art. 64c LPP);
- emanato disposizioni penali per gli affari personali illeciti, la violazione dell'obbligo di dichiarazione o l'elusione dell'obbligo di cessione di vantaggi finanziari (art. 76 LPP).

Disposizioni esecutive

Il Legislatore si è astenuto dalla regolamentazione materiale di diversi aspetti, delegandone il compito al Consiglio federale. Le disposizioni esecutive come di consueto necessarie alla concretizzazione della legge dovevano essere snelle, ma al tempo stesso abbastanza dettagliate da permettere l'attuazione delle prescrizioni legali.

Come vuole la procedura, l'UFAS ha elaborato gli avamprogetti d'ordinanza avvalendosi fin dall'agosto 2010 della collaborazione della Commissione LPP e di un gruppo di rappresentanti delle autorità di vigilanza cantonali.

Le disposizioni esecutive della riforma strutturale prevedono le seguenti modifiche:

- l'attuale ordinanza concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1) è abrogata e sostituita da una nuova OPP 1 intitolata "ordinanza concernente la vigilanza nella previdenza professionale";
- l'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2) è sottoposta a revisione parziale;
- le disposizioni concernenti le fondazioni d'investimento sono emanate nel quadro di una nuova ordinanza, l'ordinanza sulle fondazioni di investimento (OFond).

Procedura di consultazione

Considerata la portata, per motivi di trasparenza il Consiglio federale, pur non essendo tenuto a farlo, ha sottoposto le ordinanze a consultazione. La procedura è durata dal 24 novembre 2010 al 28 febbraio 2011. Alla consultazione hanno partecipato i consueti destinatari (partiti, Cantoni, associazioni padronali, organizzazioni sindacali, conferenza delle autorità di vigilanza cantonali). Sono inoltre pervenute oltre 450 prese di posizione spontanee di istituti di previdenza, imprese, uffici di consulenza, studi legali e singoli cittadini. Per la maggior parte delle prese di posizione sono stati usati due modelli: l'uno elaborato da un operatore del mercato previdenziale (circa 240 pareri identici), l'altro dall'Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza ASIP (circa 90 pareri identici). Va rilevato che spesso sono state criticate disposizioni già previste dalla legge.

Nel complesso, i pareri espressi sono piuttosto omogenei. Il rafforzamento della vigilanza sugli attori della previdenza professionale e la disposizione sulla dichiarazione dei costi di amministrazione generale e amministrazione del patrimonio sono stati accolti favorevolmente da più parti. Hanno invece raccolto più che altro critiche in particolare i seguenti punti: nell'OPP 1, i costi dell'alta vigilanza, nell'OPP 2, le prescrizioni sul sistema di controllo interno (SCI) e sul miglioramento delle prestazioni in caso di riserve di fluttuazione non interamente alimentate e la disposizione secondo cui soltanto le persone o istituzioni soggette alla vigilanza della FINMA sono abilitate alla gestione patrimoniale. Sono state inoltre criticate anche singole disposizioni concernenti l'integrità e la lealtà dei responsabili.

Per i dettagli si rinvia al rapporto di consultazione, che può essere scaricato dal sito Internet dell'UFAS (www.ufas.admin.ch).

Massiccia rielaborazione successivamente alla procedura di consultazione

Dopo la procedura di consultazione, le ordinanze sono state sottoposte a una massiccia rielaborazione. Hanno subito modifiche sostanziali:

gli articoli 1, 3, 7, 12, 17, 18, 19 e 20 dell'ordinanza concernente la vigilanza nella previdenza professionale (OPP 1), p. es.:

- è stato precisato il campo d'applicazione dell'OPP 1;
- le risorse umane a disposizione della Commissione di alta vigilanza e della sua segreteria sono state ridotte ad al massimo 25,5 posti a tempo pieno (assai meno di quanto previsto a suo tempo dal messaggio del Consiglio federale sulla riforma strutturale); grazie a questo correttivo, i costi annuali per assicurato potranno essere ridotti da un franco a 80 centesimi;
- nella fase di fondazione degli istituti si rinuncia all'esame preliminare da parte dell'autorità di vigilanza dei progetti dei contratti d'amministrazione, d'amministrazione del patrimonio e di lavoro;
- i contratti di assicurazione integrale possono essere riconosciuti come garanzia;
- la scadenza per le elezioni paritetiche è stata ridotta a un anno a contare dall'emanazione della decisione relativa all'assunzione della vigilanza.

gli articoli 34, 35, 40, 46, 48a, 48b, 48c, 48f, 48g, 48h, 48i, 48j, 48k, 48l, III Disposizioni transitorie dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2), p. es.:

- invece di un sistema di controllo interno SCI è ora ritenuto sufficiente un controllo interno adeguato alle dimensioni e alla complessità dell'istituto;
- sono stati snelliti e precisati i requisiti d'indipendenza degli uffici di revisione e dei periti in materia di previdenza professionale;

- le prescrizioni concernenti il miglioramento delle prestazioni in caso di riserve di fluttuazione non interamente alimentate sono ora limitate agli istituti collettivi e comuni;
- per evitare conflitti d'interesse, i contratti di amministrazione patrimoniale, assicurazione e amministrazione generale conclusi dall'istituto di previdenza devono poter essere sciolti al più tardi cinque anni dopo la loro stipula senza svantaggi per l'istituto; il divieto generale di stipulare contratti di durata è stato soppresso;
- l'obbligo di chiedere offerte alternative è stato ristretto ai negozi giuridici con persone prossime di un certo rilievo;
- è stato espressamente precisato che le modalità e l'importo della retribuzione delle persone o istituzioni incaricate della gestione, amministrazione o amministrazione patrimoniale dell'istituto di previdenza professionale devono essere definite inequivocabilmente per iscritto; tutti i vantaggi patrimoniali eccedenti la retribuzione convenuta vanno imperativamente ceduti all'istituto di previdenza;
- dirigenti e gestori patrimoniali saranno ora tenuti a dichiarare i loro rapporti d'interesse all'organo supremo e non all'ufficio di revisione;
- il termine transitorio per l'adeguamento dei regolamenti, dei contratti e dell'organizzazione degli istituti di previdenza scadrà il 31 dicembre 2012; la prima verifica secondo le nuove disposizioni sarà quindi riferita all'anno contabile 2012.

La vigilanza sui gestori patrimoniali (disciplinata all'art. 48f cpv. 3 OPP 2 del progetto) sarà prossimamente oggetto di una decisione separata del Governo.

Gli articoli 7, 10, 17, 23, 24, 26, 27, 28 dell'ordinanza sulle fondazioni d'investimento (OFond):

- conformemente alla volontà del Legislatore è stata sostanzialmente codificata la prassi vigente;
- alcune disposizioni sono state rese meno restrittive, p. es. in relazione all'esame preliminare (ora necessario solo per gli statuti e i regolamenti) o al raggio d'azione dei gruppi d'investimento (si considera ora lo scostamento percentuale dall'indice, non più il *tracking error*).

Largo coinvolgimento di tutti gli ambienti interessati

Oltre che della citata procedura di consultazione, nella rielaborazione delle ordinanze si è tenuto conto anche dei suggerimenti e dei rilievi di diversi altri organi e organizzazioni:

- i testi delle ordinanze sono stati sottoposti due volte alle commissioni della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) e del Consiglio degli Stati (CSSS-S), una volta prima e una volta dopo la conclusione della procedura di consultazione. Dopo la rielaborazione sostanziale degli avamprogetti, le due commissioni non hanno raccomandato alcun'altra modifica.
- La Commissione consultiva LPP è stata consultata complessivamente tre volte. La prima, nell'agosto 2010, sugli avamprogetti d'ordinanza, l'ultima, il 28 marzo scorso, sui testi rielaborati successivamente alla procedura di consultazione. Dopo approfondite discussioni, tutti gli adeguamenti sono stati accolti all'unanimità o a stragrande maggioranza. Per appianare le ultime divergenze rimaste, il Consiglio federale è andato incontro alle richieste della Commissione LPP limitando agli istituti collettivi e comuni la disposizione dell'articolo 46 OPP 2 (miglioramento delle prestazioni in caso di riserve di fluttuazione non interamente alimentate) e ridimensionando la dotazione di personale della Commissione di alta vigilanza e della sua segreteria.

Informazioni

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Comunicazione, 031 322 91 95, kommunikation@bsv.admin.ch
