

ad 11.457

Solo la versione che sarà pubblicata nel Foglio federale fa fede.

Iniziativa parlamentare Rafforzamento dei fondi di previdenza con prestazioni discrezionali

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale del 26 maggio 2014**

Parere del Consiglio federale

del 20 agosto 2014

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) del 26 maggio 2014¹ concernente l'iniziativa parlamentare «Rafforzamento dei fondi di previdenza con prestazioni discrezionali».

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

20 agosto 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

¹ FF 2014 5295

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare «Rafforzamento dei fondi di previdenza con prestazioni discrezionali» (11.457), depositata il 17 giugno 2011 dal consigliere nazionale Fulvio Pelli, chiede di ridurre il numero delle disposizioni di cui all'articolo 89^{bis} del Codice civile (CC)² applicabili ai fondi padronali di previdenza che erogano esclusivamente prestazioni discrezionali (in seguito: fondi padronali con prestazioni discrezionali) affinché questo tipo di fondazioni possa mantenere anche in futuro la sua importante funzione.

Sul piano formale, dal 1° gennaio 2013 l'articolo 89^{bis} è divenuto l'articolo 89a CC. Attualmente il capoverso 6 di questo articolo elenca una serie di disposizioni della legge federale del 25 giugno 1982³ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) applicabili alle «fondazioni di previdenza a favore del personale che operano nel campo della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità», senza distinguere tra le fondazioni che accordano prestazioni regolamentari ad aventi diritto e quelle che erogano soltanto prestazioni discrezionali, ossia su base volontaria e non fondate su un diritto dei beneficiari.

Il 13 gennaio 2012 la CSSS-N ha deciso di dare seguito all'iniziativa. A sua volta, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati vi ha aderito il 22 maggio 2012. Nell'agosto del 2012 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha consegnato alla sottocommissione LPP della CSSS-N un rapporto che valuta quali disposizioni della LPP sia giustificato applicare ai fondi padronali con prestazioni discrezionali, in vista dell'introduzione di un nuovo capoverso 7 nell'articolo 89a CC che precisi le disposizioni applicabili a questo tipo di fondazioni. Il 17 dicembre 2012 la sottocommissione LPP si è riunita per elaborare un avamprogetto di modifica dell'articolo 89a CC. Il 24 maggio 2013, la CSSS-N ha approvato l'avamprogetto presentato dalla sua sottocommissione LPP. La procedura di consultazione si è svolta dal 6 giugno al 18 ottobre 2013⁴. L'avamprogetto è stato accolto molto positivamente. Dopo aver esaminato i risultati della consultazione⁵ nella sua seduta del 9 aprile 2014, la sottocommissione ha stralciato al capoverso 7 numero 7 il rinvio all'articolo 64c LPP relativo ai costi della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale, ha mantenuto le disposizioni sull'assoggettamento all'AVS di cui ai capoversi 6 e 7, ha rinunciato ad aggiungere il principio della trasparenza all'elenco del capoverso 7 e ha mantenuto il riferimento al trattamento fiscale (cpv. 7 n. 10), ma non ha accolto la proposta della Conferenza svizzera delle imposte di inserire nel capoverso 8 una definizione di queste fondazioni che ponesse il rispetto dei principi di adeguatezza e parità di trattamento come condizione per la loro esenzione fiscale.

² RS 210

³ RS 831.40

⁴ FF 2013 3249

⁵ Il rapporto sui risultati della consultazione, disponibile soltanto in tedesco e francese, è pubblicato sulla pagina Internet seguente: www.parlament.ch > Documentazione > Rapporti > Oggetti posti in consultazione > 2013 > 11.457

Nella sua seduta del 26 maggio 2014 la CSSS-N ha adottato all'unanimità il progetto e il rapporto. Con lettera del 5 giugno 2014 il suo presidente li ha trasmessi al Consiglio federale chiedendogli un parere in merito entro il 31 agosto 2014.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale concorda con la CSSS-N sulla necessità di precisare nell'articolo 89a CC quali siano le disposizioni applicabili ai fondi padronali con prestazioni discrezionali. Alcune delle disposizioni elencate nell'attuale articolo 89a capoverso 6 CC, infatti, non tengono conto delle loro specificità – vale a dire l'assenza di un diritto regolamentare a prestazioni, di un sistema assicurativo e di un finanziamento paritetico –, ragion per cui è insensato o inopportuno applicarle a questo tipo di fondazioni. Inoltre, vista l'importante funzione che tali istituzioni svolgono nella pratica, occorre lasciare loro una libertà organizzativa e finanziaria sufficientemente ampia per garantirne la continuità. I nuovi capoversi 7 e 8 dell'articolo 89a CC proposti dalla CSSS-N precisano quali sono le disposizioni della LPP applicabili ai fondi padronali di previdenza che erogano esclusivamente prestazioni discrezionali e pertanto non sono soggetti alla legge del 17 dicembre 1993⁶ sul libero passaggio (LFLP). Quelle elencate nell'articolo 89a capoverso 6 CC saranno invece ormai applicabili unicamente alle fondazioni che accordano prestazioni regolamentari e sono quindi soggette alla LFLP (cfr. art. 1 cpv. 2 LFLP).

Secondo il progetto della CSSS-N, è giustificato applicare ai fondi padronali con prestazioni discrezionali le seguenti disposizioni della LPP, in quanto adeguate alle loro specificità:

- assoggettamento all'AVS (art. 5 cpv. 1),
- utilizzazione, trattamento e comunicazione del numero d'assicurato AVS (art. 48 cpv. 4, 85a lett. f e 86a cpv. 2 lett. b^{bis}),
- responsabilità (art. 52),
- abilitazione e compiti dell'ufficio di revisione (art. 52a, 52b, 52c cpv. 1 lett. a–d e g, 2 e 3), ma non le disposizioni sui periti ai sensi degli articoli 52d e 52e,
- integrità e lealtà dei responsabili, negozi giuridici con persone vicine e conflitti d'interesse (art. 51b, 51c e 53a),
- liquidazione totale (art. 53c),
- vigilanza e alta vigilanza (art. 61–62a e 64–64b),
- contenzioso (art. 73 e 74),
- disposizioni penali (art. 75–79) e
- trattamento fiscale (art. 80, 81 cpv. 1 e 83).

La CSSS-N non ritiene invece giustificato applicare ai fondi padronali con prestazioni discrezionali le seguenti disposizioni della LPP:

- definizione e principi della previdenza professionale (art. 1 cpv. 1 e 3),
- salario assicurabile o reddito assicurabile (art. 1 cpv. 2, 33a e 33b),
- beneficiari di prestazioni per superstiti (art. 20a),
- proroga provvisoria del rapporto di assicurazione e mantenimento del diritto alle prestazioni in caso di riduzione o soppressione della rendita dell'AI (art. 26a),
- adeguamento delle prestazioni regolamentari all'evoluzione dei prezzi (art. 36 cpv. 2–4),
- prescrizione dei diritti e conservazione di documenti (art. 41),
- scioglimento dei contratti (art. 53e e 53f),
- fondo di garanzia (art. 56 cpv. 1 lett. c e 2–5, 56a, 57 e 59),
- sicurezza finanziaria (art. 65 cpv. 1, 3 e 4, 66 cpv. 4, 67 e 72a–72g),
- riserve (art. 65b),
- contratti di assicurazione tra istituti di previdenza e istituti di assicurazione (art. 68 cpv. 3 e 4),
- riscatto (art. 79b),
- salario assicurabile e reddito assicurabile (art. 79c) e
- informazione degli assicurati (art. 86b).

Il nuovo *capoverso 8 numeri 1 e 2* proposto dalla CSSS-N prevede soluzioni più adeguate alle specificità dei fondi padronali con prestazioni discrezionali rispetto alle seguenti disposizioni della LPP:

- liquidazione parziale, in particolare il requisito di un regolamento per la liquidazione parziale (art. 53b e 53d),
- amministrazione del patrimonio, in particolare il requisito di un regolamento d'investimento (art. 71).

Nel complesso, il Consiglio federale approva il progetto della CSSS-N. In particolare, si associa alla sua proposta concernente la liquidazione parziale (cpv. 8 n. 2), che offre una soluzione adeguata alle specificità dei fondi padronali con prestazioni discrezionali, rinunciando al requisito di un regolamento di liquidazione parziale e garantendo al contempo un controllo da parte dell'autorità di vigilanza, che avrà la competenza di decidere in merito ai singoli casi. Da una parte, affinché tali fondazioni possano mantenere la loro funzione, occorre evitare che la loro gestione diventi troppo complessa e onerosa lasciando loro flessibilità e autonomia sufficienti. Dall'altra, però, occorre assoggettarle alla stessa autorità di vigilanza responsabile per gli altri istituti di previdenza, in modo da garantire una vigilanza globale su tutto il settore della previdenza professionale.

Il Consiglio federale è favorevole anche alla proposta del capoverso 8 numero 1 concernente l'amministrazione del patrimonio, poiché un'applicazione rigida dell'articolo 71 capoverso 1 LPP e degli articoli 49–59 dell'ordinanza del 18 aprile 1984⁷ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2), in particolare l'obbligo di un regolamento d'investimento, appare spropor-

⁷ RS 831.441.1

zionata e inadeguata alle specificità di queste fondazioni, che non versano prestazioni regolamentari ad aventi diritto e non sono finanziate pariteticamente, bensì unicamente dal datore di lavoro. La CSSS-N ha anche aggiunto un riferimento all'assoggettamento all'AVS (art. 5 cpv. 1 LPP) sia nell'elenco del capoverso 6 (per le fondazioni di previdenza con prestazioni regolamentari) che in quello del nuovo capoverso 7 (per i fondi padronali con prestazioni discrezionali). Il Consiglio federale approva questa aggiunta, poiché è necessaria per prevenire abusi nella prassi. Si tratta di impedire che queste fondazioni versino prestazioni a persone che non hanno alcun legame con il sistema di sicurezza sociale svizzero. Il principio costituzionale dei tre pilastri (art. 111 cpv. 1 e 113 cpv. 2 lett. a Cost.) esclude infatti che una persona possa essere assicurata nel secondo pilastro presso un fondo padronale senza essere previamente assoggettata al primo pilastro. La previdenza professionale, che include anche i fondi padronali, deve dunque essere complementare all'AVS. Questa condizione è giustificata anche dalla necessità di circoscrivere l'esenzione fiscale di cui beneficiano i datori di lavoro per le somme versate ai loro fondi padronali.

Va inoltre segnalato che l'avamprogetto (AP)⁸ di riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 prevede di aggiungere all'articolo 89a capoverso 6 numeri 2, 2a e 14 AP-CC alcune disposizioni concernenti l'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia (art. 13 cpv. 2 AP-LPP), il diritto alle prestazioni di vecchiaia (art. 13a AP-LPP) e il calcolo da parte degli istituti di previdenza dei contributi per la copertura dei rischi morte e invalidità secondo principi collettivi (art. 65 cpv. 2^{bis} AP-LPP). Il rapporto esplicativo sull'avamprogetto precisa espressamente che gli articoli 13 e 13a AP-LPP riguardano unicamente gli istituti di previdenza che contemplano un diritto a prestazioni regolamentari⁹. Non essendo quindi applicabili alle fondazioni che versano esclusivamente prestazioni discrezionali, questi articoli non figurano nell'elenco del capoverso 7. Questo vale anche per le disposizioni sull'assicurazione di rischio (art. 65 cpv. 2^{bis} AP-LPP), poiché tali fondazioni non funzionano secondo il principio assicurativo e non riscuotono contributi per la copertura dei rischi.

Inoltre, il messaggio del Consiglio federale del 29 maggio 2013¹⁰ concernente la revisione del conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio prevede in particolare l'introduzione nell'articolo 89a capoverso 6 CC ai numeri 3a e 4a delle due nuove disposizioni seguenti della LPP:

- 3a. l'adeguamento della rendita d'invalidità dopo il conguaglio della previdenza professionale (art. 24 cpv. 5),
- 4a. il consenso in caso di liquidazione in capitale (art. 37a).

Questi due numeri hanno tuttavia senso soltanto se sussiste un diritto a prestazioni di previdenza. Se l'assicurato ha un diritto legale o regolamentare a tali prestazioni, è giustificato che, durante il matrimonio, sia richiesto il consenso del coniuge per il loro versamento in forma di capitale e che, in caso di divorzio, esse vengano conguagliate. L'applicazione di queste regole è invece ingiustificata se un fondo padronale versa soltanto prestazioni discrezionali, poiché in tal caso l'assicurato non vi ha

⁸ FF 2013 7689. L'avamprogetto e il rapporto esplicativo sono stati pubblicati sulla pagina Internet seguente: www.ufas.admin.ch > Attualità > Procedure di consultazione > Procedure concluse > Procedura di consultazione sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020

⁹ Rapporto esplicativo, pag. 148 seg.

¹⁰ FF 2013 4151

alcun diritto. Dato che il beneficiario non ha diritto alle prestazioni discrezionali, non vi è motivo di accordare un tale diritto al suo coniuge. Per questa ragione i numeri 3a e 4a non figurano nell'elenco del capoverso 7, applicabile ai fondi padronali con prestazioni discrezionali.

Le divergenze tra la CSSS-N e il Consiglio federale si limitano ai punti seguenti:

- *condizioni per l'esonero fiscale*: il Consiglio federale propone di introdurre al capoverso 8 una definizione della cerchia dei beneficiari e di aggiungere che anche i fondi padronali con prestazioni discrezionali devono rispettare i principi di adeguatezza e parità di trattamento (una proposta già avanzata dalla Conferenza svizzera delle imposte durante la procedura di consultazione). Occorre infatti precisare i requisiti che consentono ai fondi padronali di beneficiare dell'esonero fiscale e porre restrizioni per prevenire eventuali abusi. Conformemente al principio di adeguatezza, le prestazioni erogate dal fondo padronale, aggiunte alle altre prestazioni delle assicurazioni sociali, non devono superare l'ultimo reddito netto del beneficiario. Senza riferimento al principio di adeguatezza, inoltre, la disposizione sul trattamento fiscale proposta al capoverso 7 numero 10 potrebbe entrare in conflitto con l'Accordo FATCA («Foreign Account Tax Compliance Act») concluso tra la Svizzera e gli Stati Uniti il 14 febbraio 2013¹¹, adottato dal Parlamento il 27 settembre 2013 ed entrato in vigore il 1° luglio 2014. In tal caso, infatti, i fondi padronali potrebbero essere considerati come istituti abusivi sotto il profilo fiscale. Durante i loro negoziati, la Svizzera e gli Stati Uniti hanno convenuto di escludere gli istituti di previdenza dal campo d'applicazione dell'Accordo FATCA a condizione che il rapporto tra i contributi e le prestazioni, da un lato, e il reddito dei beneficiari, dall'altro, resti adeguato. Il rispetto del principio di *adeguatezza* ha pertanto avuto un ruolo importante nei negoziati. Nel suo progetto, tuttavia, la CSSS-N ha rinunciato ad aggiungere questo principio nell'elenco delle disposizioni applicabili ai fondi padronali con prestazioni discrezionali. In mancanza di questo riferimento si rischierebbe però di rimettere in discussione l'Accordo FATCA per tutti gli istituti di previdenza. Questi, compresi i fondi padronali, sono stati esonerati dall'obbligo di informare le autorità fiscali americane. Tuttavia, se non si facesse alcun riferimento al principio di adeguatezza nel caso dei fondi padronali, l'esonero rischierebbe di essere messo in questione per tutti gli istituti di previdenza svizzeri, che verrebbero di conseguenza assoggettati all'obbligo di informare previsto dall'Accordo FATCA. Ciò appesantirebbe a sua volta sensibilmente la gestione del secondo pilastro causando un aumento delle spese amministrative. Un problema analogo potrebbe porsi per quanto concerne lo standard globale per lo scambio automatico di informazioni (SAI)¹² dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La non applicazione del principio di adeguatezza rischierebbe di rimettere in causa anche l'esenzione convenuta per tutti gli istituti di previdenza svizzeri nell'ambito del SAI. Le conseguenze sarebbero dun-

¹¹ FF 2013 2701. Cfr. anche il messaggio del 10 aprile 2013 concernente l'approvazione e l'attuazione dell'Accordo FATCA tra la Svizzera e gli Stati Uniti (FF 2013 2643). Cfr. inoltre il sito Internet della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI): www.sif.admin.ch > Temi > Politica fiscale internazionale > Accordo FATCA

¹² Cfr. la pagina seguente sul sito della SFI: www.sif.admin.ch > Temi > Politica fiscale internazionale > Cooperazione multilaterale > Scambio automatico di informazioni

que simili a quelle nel contesto dell'Accordo FATCA, ma molto più ampie, perché gli istituti di previdenza dovrebbero allora informare una quarantina di Stati. Inoltre, i fondi padronali con prestazioni discrezionali devono rispettare anche il principio di *parità di trattamento*. Infatti, pur non avendo una collettività di assicurati ma soltanto una cerchia di potenziali beneficiari, queste fondazioni non devono agire in modo arbitrario riservando un trattamento diverso a beneficiari che si trovano in una situazione identica. Lo scopo essenziale di queste fondazioni è quello di prestare aiuto al verificarsi di un caso di previdenza o in caso di bisogno. Per evitare abusi, occorre inoltre circoscrivere la cerchia dei potenziali beneficiari delle loro prestazioni. Il Consiglio federale propone la formulazione «persone al cui sostentamento il defunto provvedeva», che corrisponde meglio alla terminologia della LPP (cfr. art. 20a cpv. 1 lett. a LPP) rispetto alla formulazione «persone dipendenti economicamente dal defunto» proposta dalla Conferenza svizzera delle imposte.

- *Trasparenza*: vista l'importanza dei fondi padronali con prestazioni discrezionali, che gestiscono un patrimonio complessivo di oltre 16 miliardi di franchi, il Consiglio federale ritiene indispensabile garantire la trasparenza anche per questo tipo di fondazioni. Propone pertanto di menzionare nell'elenco del capoverso 7 anche il principio di trasparenza (art. 65a cpv. 1 LPP), la trasparenza contabile mediante le raccomandazioni contabili Swiss GAAP RPC 26 (art. 65a cpv. 5 LPP) e la trasparenza delle spese di amministrazione (art. 65 cpv. 3 LPP; cfr. anche art. 47, 48 e 48a OPP 2). L'applicazione ai fondi padronali delle stesse norme contabili valide per gli istituti di previdenza registrati è giustificata dalla volontà di avere una visione contabile globale di tutti gli istituti di previdenza in senso lato. In questo modo è inoltre possibile paragonare, per una medesima impresa, la situazione finanziaria del fondo padronale e quella dell'istituto di previdenza registrato. Le raccomandazioni contabili Swiss GAAP RPC 26¹³ precisano esse stesse di essere adatte anche per i fondi padronali, aggiungendo però che «nel caso di istituti senza promessa vincolante di prestazioni (senza capitali di previdenza e riserve attuariali) si può rinunciare a costituire una riserva di fluttuazione». Le raccomandazioni andranno pertanto applicate con una certa flessibilità a questo tipo di fondazioni, dato che esse non prevedono né prestazioni regolamentari né contributi paritetici né riserve obbligatorie. Se ai fondi padronali si applicassero soltanto i requisiti contabili del Codice delle obbligazioni, limitando l'applicazione delle raccomandazioni contabili Swiss GAAP RPC 26 ai soli istituti di previdenza, sarebbe impossibile avere una visione contabile globale e consolidata. Nella pratica, l'applicazione di queste norme ai fondi padronali con prestazioni discrezionali non dovrebbe porre particolari problemi, dato che essi dispongono spesso degli stessi strumenti informatici contabili dell'istituto di previdenza principale che applica già le norme Swiss GAAP RPC 26. Questo è anche il parere espresso in occasione della procedura di consultazione dalla Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza LPP e delle fondazioni e da altri partecipanti.

¹³ Queste raccomandazioni possono essere consultate sul sito Internet della Fondazione per le raccomandazioni relative alla presentazione dei conti (ted./franc.): www.fer.ch > Recommendations > Swiss GAAP RPC 26

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di menzionare nell'elenco del capoverso 7 anche le disposizioni sulla trasparenza (art. 65 cpv. 3 e 65a cpv. 1 e 5 LPP) e di aggiungere nel capoverso 8 il riferimento ai principi di adeguatezza e di parità di trattamento nonché una definizione della cerchia dei beneficiari. Propone pertanto di apportare le modifiche seguenti al progetto della CSSS-N:

*Art. 89a cpv. 7 frase introduttiva (concerne soltanto il testo tedesco)
e n. 8 nonché cpv. 8 n. 1–3*

⁷ Per le fondazioni di previdenza a favore del personale che operano nel campo della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, ma non soggiacciono alla LFLP, come i cosiddetti fondi padronali di previdenza con prestazioni discrezionali e le fondazioni di finanziamento, vigono soltanto le seguenti disposizioni della LPP concernenti:

8. la trasparenza (art. 65 cpv. 3 e 65a cpv. 1 e 5),

I n. 8–10 del progetto della CSSS-N diventano i n. 9–11.

⁸ Per le fondazioni di previdenza a favore del personale di cui al capoverso 7 vigono inoltre le disposizioni seguenti:

1. i beneficiari delle loro prestazioni possono essere i dipendenti, i pensionati o, in caso di decesso di queste persone, il coniuge superstite, il partner registrato superstite o le persone al cui sostentamento il defunto provvedeva;
2. esse versano prestazioni in caso di vecchiaia, di morte, d'invalidità o di bisogno, nel rispetto del principio di adeguatezza;
3. esse garantiscono la parità di trattamento di tutti i beneficiari;

I n. 1 e 2 del progetto della CSSS-N diventano i n. 4 e 5.