



Necessità di riforma del sistema di controllo e di vigilanza della previdenza professionale

Presenza di posizione della CAV PP sulla valutazione della riforma strutturale

24 gennaio 2023

Indice

1	Introduzione	4
1.1	Contesto	4
1.2	Sviluppi presso gli istituti di previdenza svizzeri	4
1.3	Attuali principi di controllo e vigilanza	4
1.4	Attuale sistema di controllo e di vigilanza decentralizzato	5
2	Proposte della CAV PP per rafforzare il sistema di controllo e di vigilanza	6
2.1	Disposizioni sul controllo e sulla vigilanza incentrate sui rischi	6
2.1.1	Problema	6
2.1.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	6
2.2	Gestione dei rischi e della qualità efficace e sistema di controllo interno	6
2.2.1	Problema	6
2.2.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	6
2.3	Rafforzamento degli aspetti qualitativi nei rapporti dell'ufficio di revisione	7
2.3.1	Problema	7
2.3.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	7
2.4	Responsabilità generale per la verifica del conto annuale	8
2.4.1	Problema	8
2.4.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	8
2.5	Potenziamento degli strumenti di vigilanza	8
2.5.1	Problema	8
2.5.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	9
3	Proposte di riforma della CAV PP in ambiti tematici affini alla vigilanza	10
3.1	Pool di dati per la previdenza professionale	10
3.1.1	Problema	10
3.1.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	10
3.2	Miglioramento delle basi legali per il trattamento dei dati	10
3.2.1	Problema	10
3.2.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	10
3.3	Rafforzamento dei diritti degli assicurati in caso di dubbi sulla corretta attuazione della previdenza professionale	10
3.3.1	Problema	10
3.3.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	11
3.4	Precisazione legale delle competenze delle autorità di vigilanza regionali e delle autorità fiscali	11
3.4.1	Problema	11
3.4.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	11
3.5	Disposizioni in materia di governance / istituti di libero passaggio e del pilastro 3a	12
3.5.1	Problema	12
3.5.2	Soluzione proposta dalla CAV PP	12
3.6	Disposizioni legali più ampie ed efficaci volte a evitare i conflitti d'interesse	12
3.6.1	Problema	12

3.6.2 Soluzione proposta dalla CAV PP.....	12
3.7 Semplificazione della procedura in caso di liquidazione parziale.....	12
3.7.1 Problema	12
3.7.2 Soluzione proposta dalla CAV PP.....	13
4 Sintesi	14

1 Introduzione

1.1 Contesto

Attualmente le Camere federali stanno dibattendo la riforma della previdenza professionale (LPP 21)¹. Al momento il dibattito politico verte soprattutto su questioni riguardanti il finanziamento e l'entità delle prestazioni. In particolare, si discute dell'adeguamento dell'aliquota minima di conversione prevista dalla legge nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria e delle relative misure di compensazione da adottare come ammortizzatore sociale per la generazione di transizione. Nel panorama previdenziale svizzero sussiste però una necessità di intervento e di riforma non solo a questo riguardo, ma anche nell'ambito del sistema di controllo e di vigilanza. Lo stallo delle riforme nel settore della previdenza professionale ha impedito sinora di procedere anche ai necessari adeguamenti delle vigenti disposizioni legali che disciplinano questo sistema. Dopo circa un decennio di esperienze con la riforma strutturale, occorre ora pensare ai necessari adeguamenti in quest'ambito. La CAV PP apprezza che di recente il Parlamento abbia commissionato una valutazione della riforma strutturale della LPP².

Il 7 settembre 2022, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha messo a concorso la valutazione con tre progetti. La presente presa di posizione della CAV PP è intesa a illustrare la necessità di modernizzare le disposizioni legali sul sistema di controllo e di vigilanza interno ed esterno della previdenza professionale ai fini di questa valutazione, in corso di svolgimento, e a indicare possibili soluzioni (cfr. più avanti, n. 2 e 3). Essa è la versione esplicativa della presentazione Powerpoint adottata il 24 gennaio 2023 dalla CAV PP.

1.2 Sviluppi presso gli istituti di previdenza svizzeri

Il 1° gennaio 1985 è entrata in vigore la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40). Trattandosi di una legge quadro, essa contiene soltanto prescrizioni minime per l'attuazione della previdenza professionale. In linea di principio, gli istituti di previdenza (detti nel linguaggio comune anche «casse pensioni») si organizzano liberamente (art. 49 cpv. 1 LPP). Dall'entrata in vigore della LPP il panorama previdenziale svizzero nel secondo pilastro ha subito una notevole trasformazione. Da anni si osserva una tendenza al passaggio da istituti di previdenza aziendali di un datore di lavoro a istituti collettivi e comuni sempre più grandi, ai quali possono essere affiliati diversi datori di lavoro. Alla fine del 1987, per esempio, si contavano in Svizzera 6151 istituti di previdenza³. Alla fine del 2021, se ne contavano ormai soltanto 1389⁴, il che corrisponde a un calo del 77 per cento del numero di questi istituti. Oggi circa i tre quarti degli assicurati attivi in Svizzera, soprattutto impiegati di piccole e medie imprese (PMI), sono affiliati a istituti collettivi e comuni.

1.3 Attuali principi di controllo e vigilanza

Il sistema di controllo e di vigilanza previsto dalla legge nel settore della previdenza professionale è ancora basato sull'idea della cassa pensioni aziendale del datore di lavoro, caratterizzata da una struttura semplice, da una gestione paritetica effettiva e dall'assenza di conflitti di interessi. Di conseguenza, l'attuale sistema di controllo e di vigilanza⁵ della previdenza professionale è disciplinato da poche disposizioni della LPP, che sono in parte obsolete e presentano lacune e incoerenze che possono impedire un'attività di vigilanza efficace ed efficiente.

I vigenti principi di controllo e di vigilanza sono soprattutto di carattere repressivo e dall'entrata in vigore della LPP, nel 1985, sono rimasti sostanzialmente invariati. A causa di questa situazione,

¹ Oggetto del Consiglio federale n. 20.089 «Riforma della LPP».

² Il 16 settembre 2021, il Consiglio nazionale ha adottato il postulato 21.3968 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) «Valutare il raggiungimento degli obiettivi della riforma strutturale della LPP».

³ Rapporto della CAV PP sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza 2018, pag. 15 (disponibile in tedesco e francese).

⁴ UST, Statistica delle casse pensioni 2021, pubblicata il 20 dicembre 2022, disponibile in Internet all'indirizzo www.bfs.admin.ch > Attualità > Novità sul portale.

⁵ Più precisamente, i compiti e gli strumenti di vigilanza delle autorità di vigilanza sono descritti in due disposizioni di legge (art. 62 e 62a LPP), mentre i compiti della CAV PP sono descritti in un unico articolo (art. 64a LPP).

in linea di principio la competente autorità di vigilanza regionale non può utilizzare i suoi strumenti a scopo preventivo (p. es. per controlli a campione), ma può intervenire soltanto nel caso concreto, «in caso di necessità». Diversamente da altri sistemi di vigilanza analoghi (p. es. quelli previsti per la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie o sui mercati finanziari o anche il futuro sistema di vigilanza sul primo pilastro⁶) quello previsto nel diritto della previdenza professionale non si fonda su una moderna regolamentazione specifica in materia di vigilanza.

1.4 Attuale sistema di controllo e di vigilanza decentralizzato

L'attuale sistema di controllo e di vigilanza previsto per garantire la conformità legale dell'attuazione della previdenza professionale è organizzato in forma piramidale. Al livello più basso, il controllo è effettuato internamente all'istituto di previdenza, sotto la direzione dell'organo supremo. Al secondo livello è previsto un controllo esterno da parte del perito in materia di previdenza professionale incaricato dall'istituto e dell'ufficio di revisione. Al terzo livello è previsto un controllo da parte dell'autorità cantonale o regionale competente per la vigilanza diretta (di seguito: «autorità di vigilanza regionale»). Infine, all'apice della cosiddetta piramide di vigilanza e di controllo, vi è la CAV PP, che esercita la funzione di autorità di alta vigilanza.

Dal 1° gennaio 2012, con la riforma strutturale, la vigilanza diretta sugli istituti di previdenza, sugli istituti di libero passaggio e del pilastro 3a nonché sui fondi di previdenza è esercitata esclusivamente dalle autorità di vigilanza regionali. Attualmente operano otto autorità regionali, che in quanto istituti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica possono organizzarsi liberamente (art. 61 cpv. 3 LPP). Pertanto, la CAV PP non può impartire istruzioni di natura organizzativa alle autorità di vigilanza regionali. Per esempio, la CAV PP non può imporre standard uniformi in ambito informatico (p. es. per l'impostazione concreta dell'elenco degli istituti soggetti a vigilanza secondo l'art. 3 dell'ordinanza concernente la vigilanza nella previdenza professionale [OPP 1; RS 831.435.1]). La CAV PP esercita l'alta vigilanza soltanto sul piano tecnico e non ha alcuna competenza legale per far sì che le autorità di vigilanza regionali si attengano alle sue disposizioni. La commissione può far rispettare le sue disposizioni soltanto in qualità di autorità di vigilanza diretta sul Fondo di garanzia LPP, sull'istituto collettore LPP e sulle fondazioni d'investimento.

⁶ Il 17 giugno 2022, le Camere federali hanno approvato in votazione finale l'oggetto 19.080 «LAVS. Modifica (modernizzazione della vigilanza)», consultabile in Internet all'indirizzo www.parlament.ch > Campo di ricerca > «19.080». Contro questo progetto non è stato lanciato il referendum. Il Consiglio federale non ha ancora fissato la data della sua entrata in vigore.

2 Proposte della CAV PP per rafforzare il sistema di controllo e di vigilanza

Secondo le esperienze maturate dalla CAV PP, le attuali disposizioni legali sul sistema di controllo e di vigilanza vanno modernizzate dal legislatore in particolare nei seguenti ambiti tematici.

2.1 Disposizioni sul controllo e sulla vigilanza incentrate sui rischi

2.1.1 Problema

Come già esposto all'inizio, le disposizioni della LPP sull'attuazione della previdenza professionale si basano ancora sostanzialmente sull'idea della cassa pensioni aziendale del datore di lavoro. Questa concezione del legislatore, che poteva ancora essere adeguata al momento dell'entrata in vigore della LPP, nel 1985, tiene sempre meno conto della crescente tendenza riscontrabile nel panorama previdenziale svizzero alla concentrazione in istituti collettivi e comuni sempre più grandi. Nelle disposizioni legali in materia di controllo e di vigilanza manca un approccio previdente e incentrato sui rischi, in particolare per gli istituti di previdenza complessi come possono essere gli istituti collettivi e comuni.

2.1.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Analogamente a quanto previsto per sistemi di vigilanza analoghi, la legge dovrebbe prevedere per gli istituti di previdenza non aziendali requisiti più severi in materia di governance, trasparenza e stabilità finanziaria, in funzione dei vari rischi, al fine di tutelare meglio gli interessi degli assicurati.

2.2 Gestione dei rischi e della qualità efficace e sistema di controllo interno

2.2.1 Problema

Secondo il diritto vigente, l'ufficio di revisione verifica se vi sia un controllo interno adeguato alle dimensioni e alla complessità dell'istituto di previdenza (art. 35 cpv. 2 dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPP 2; RS 831.441.1]). La legge non stabilisce tuttavia requisiti per l'impostazione della gestione dei rischi e della qualità nonché del sistema di controllo interno dell'istituto. Rispetto a quelli di altri sistemi di vigilanza, questo disciplinamento appare ormai anacronistico e quindi obsoleto, in particolare per quanto riguarda gli istituti collettivi e comuni.

2.2.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Come nel caso della vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie⁷ o della recente modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro⁸, anche per gli istituti della previdenza professionale (2° pilastro) andrebbe introdotto l'obbligo legale di introdurre un sistema di gestione dei rischi e della qualità e un sistema di controllo interno moderni (in funzione dei rischi specifici dell'istituto). Per garantire una vigilanza efficace incentrata sui rischi, la legge dovrebbe in particolare incaricare l'autorità di vigilanza di valutare preventivamente in funzione dei rischi il sistema di gestione dei rischi degli istituti sorvegliati, in modo da individuare il più tempestivamente possibile i rischi importanti e da poter ordinare per tempo le misure di vigilanza eventualmente necessarie.

⁷ Cfr. art. 22 seg. della legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie (LVAMal; RS 832.12]).

⁸ Cfr. il testo riveduto del futuro art. 66 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

2.3 Rafforzamento degli aspetti qualitativi nei rapporti dell'ufficio di revisione

2.3.1 Problema

Il mandato di verifica dell'ufficio di revisione dell'istituto di previdenza secondo l'articolo 52c capoverso 1 LPP comprende due elementi (verifica del conto annuale e altri oggetti di verifica). La LPP non fa però alcuna distinzione tra la verifica del conto annuale⁹ e l'audit di vigilanza¹⁰. Secondo l'articolo 52c capoverso 2 LPP, nel suo rapporto l'ufficio di revisione si limita a fornire un'attestazione (cd. attestato con testo standard con o senza riserve e con raccomandazione di approvazione o rigetto del conto annuale) all'attenzione dell'organo supremo dell'istituto. Secondo il messaggio sulla riforma strutturale¹¹, l'ufficio di revisione deve formulare una riserva soltanto se constata l'esistenza di violazioni sostanziali delle prescrizioni determinanti. Se così non è, il messaggio prevede che l'ufficio di revisione deve dichiarare che il conto annuale, la gestione operativa, gli investimenti patrimoniali e i conti di vecchiaia (nel caso degli istituti registrati) sono conformi alle prescrizioni legali, statutarie e regolamentari.

Nel rapporto ai sensi dell'art. 52c capoverso 2 LPP, l'ufficio di revisione deve menzionare soltanto le violazioni sostanziali relative ai punti da verificare secondo l'articolo 52c capoverso 1 LPP; di conseguenza, come ha potuto constatare la CAV PP, l'attestazione non contempla quasi mai riserve. Se l'attestazione dell'ufficio di revisione non contempla riserve, l'autorità di vigilanza deve basarsi su di essa, salvo eventuali ragioni di nutrire dei dubbi sulla sua congruenza (art. 52c cpv. 2 in combinazione con l'art. 62a LPP). Pertanto, le possibilità di verifica di cui dispone l'autorità di vigilanza sono alquanto limitate.

Inoltre, l'attività dell'ufficio di revisione secondo l'articolo 52c LPP richiede conoscenze approfondite e aggiornate sul secondo pilastro, in particolare per quanto riguarda la verifica dei numerosi aspetti specifici alla LPP (prescrizioni in materia di investimenti, conti di vecchiaia LPP, lealtà, negozi giuridici con persone vicine ecc.). Il risultato di questa verifica è un elemento molto importante per l'attività delle autorità di vigilanza regionali. Attualmente non tutte le autorità possiedono già nella misura necessaria queste conoscenze specifiche in materia di LPP.

2.3.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

I compiti legali dell'ufficio di revisione dovrebbero essere suddivisi in una «verifica del conto annuale» e un «audit di vigilanza»¹². Questo consentirebbe di impostare le verifiche e i relativi rapporti in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e dei destinatari, come avviene in sistemi di vigilanza analoghi¹³. Per la verifica del conto annuale dovrebbero valere le disposizioni legali sulla revisione ordinaria (art. 727 segg. CO). Nel quadro dell'audit di vigilanza la legge dovrebbe attribuire esplicitamente alla CAV PP la competenza di emanare prescrizioni vincolanti concernenti le modalità della verifica e la struttura del rapporto di verifica (tenendo conto della complessità del singolo istituto).

Per garantire che gli uffici di revisione dispongano di conoscenze sufficienti e aggiornate sul settore andrebbe inoltre introdotta per la LPP un'abilitazione specifica fondata su una legge speciale che l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) dovrebbe rilasciare agli uffici di revisione e ai capi revisori. A questo riguardo, il 31 agosto 2022 il Consiglio federale

⁹ Nel settore della previdenza professionale, la revisione dei conti serve a verificare se il conto annuale dell'istituto di previdenza rispetti le prescrizioni applicabili.

¹⁰ Nel settore della previdenza professionale, con l'audit di vigilanza l'ufficio di revisione verifica se nel periodo in rassegna l'istituto di previdenza abbia rispettato le altre prescrizioni in materia di vigilanza.

¹¹ Messaggio del 15 giugno 2007 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale), FF 2007 5199, 5229.

¹² Sulla separazione concettuale tra la revisione del conto annuale e l'audit di vigilanza nel settore dei mercati finanziari, cfr. anche la Raccomandazione di revisione 70 (non tradotta in italiano), scaricabile in Internet al seguente indirizzo: [34_d_20200129-ph-70-aufsichtspruefung.pdf \(finma.ch\)](https://www.finma.ch/~/media/Finma/Documente/2020/20200129-ph-70-aufsichtspruefung.pdf).

¹³ Segnatamente in materia di assicurazione sociale contro le malattie, l'ufficio di revisione esterno deve allestire il rapporto sul conto annuale secondo le istruzioni dell'autorità di vigilanza (art. 54 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza concernente la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie [Ordinanza sulla vigilanza sull'assicurazione malattie, OVAMa; RS 832.121]).

ha adottato un pertinente rapporto in cui si constata una necessità di miglioramento in materia di revisione degli istituti di previdenza¹⁴.

2.4 Responsabilità generale per la verifica del conto annuale

2.4.1 Problema

Il legislatore prevede una ripartizione della responsabilità per il conto annuale tra i due organi di controllo esterni (ufficio di revisione e perito in materia di previdenza professionale). L'ufficio di revisione verifica l'intero conto annuale, ad eccezione dei capitali di previdenza e degli accantonamenti tecnici, che ricadono esclusivamente sotto la responsabilità del perito in materia di previdenza professionale. Una tale ripartizione della responsabilità non è prevista in nessun sistema di vigilanza analogo. La responsabilità per la verifica della rappresentazione della situazione finanziaria di un istituto di previdenza è ripartita tra due organi di controllo esterni, che devono soddisfare requisiti legali diversi (in particolare per quanto riguarda la garanzia della qualità interna, l'abilitazione e la sorveglianza)¹⁵. Per giunta, la varietà dei compiti legali e degli altri compiti esercitati nella prassi dal perito in materia di previdenza professionale (consulenza, calcoli e verifiche) collide con i requisiti in materia di indipendenza e obiettività della verifica.

2.4.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

La delimitazione tra i compiti del perito in materia di previdenza professionale e quelli dell'ufficio di revisione andrebbe disciplinata più chiaramente nella legge. Occorre valutare se non si debba affidare a un unico organo la responsabilità generale della verifica oggettiva di tutte le voci del conto annuale, come previsto in sistemi di vigilanza comparabili¹⁶.

2.5 Potenziamento degli strumenti di vigilanza

2.5.1 Problema

Anche per quanto riguarda gli strumenti di vigilanza il legislatore è partito dall'idea di strutture semplici e prive di conflitti d'interesse e di una gestione paritetica effettiva, ossia di un sistema di controllo («checks and balances») sostanzialmente ben funzionante. Nell'attuale contesto, dunque, gli strumenti di vigilanza previsti dalla LPP sono troppo limitati e troppo poco efficaci rispetto a quelli di altri sistemi di vigilanza. In particolare:

- i rapporti dell'organo supremo e dell'ufficio di revisione destinati all'autorità di vigilanza regionale non hanno un approccio incentrato sui rischi;
- gli istituti di previdenza non hanno l'obbligo di fornire in qualsiasi momento informazioni e documenti all'autorità di vigilanza regionale, anche in assenza di sospetti;
- le autorità di vigilanza regionali non hanno la competenza di svolgere sopralluoghi presso gli istituti di previdenza soggetti a vigilanza;
- la CAV PP non ha la competenza di far sì che le autorità di vigilanza regionali rispettino le sue disposizioni, ma soltanto la possibilità di segnalare irregolarità («naming and shaming»)¹⁷.

¹⁴ Il comunicato stampa del 31 agosto 2022 del Consiglio federale, intitolato « Il diritto in materia di sorveglianza della revisione ha sostanzialmente dato buoni risultati », e il relativo rapporto, possono essere scaricati in Internet al seguente indirizzo: [Il diritto in materia di sorveglianza della revisione ha sostanzialmente dato buoni risultati \(admin.ch\)](#).

¹⁵ L'abilitazione di persone e imprese che forniscono servizi di revisione e la sorveglianza delle società di revisione sottoposte alla sorveglianza dello Stato sono compiti svolti dall'ASR in virtù della legislazione applicabile in materia di sorveglianza dei revisori (legge sui revisori [LSR; RS 221.302] e ordinanza sui revisori [OSRev; RS 221.302.3]). I periti in materia di previdenza professionale, invece, sono abilitati dalla CAV PP in virtù di un'unica disposizione di legge (art. 52d LPP).

¹⁶ Cfr., per il settore assicurativo, l'art. 28 della legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA; RS 961.01]).

¹⁷ Una perizia legale del 15 ottobre 2021 commissionata dalla CAV PP allo studio legale AVS Rechtsanwälte AG ha confermato la mancanza di una tale competenza.

2.5.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Il legislatore dovrebbe potenziare gli strumenti di vigilanza basandosi sulle vigenti disposizioni di sistemi di vigilanza analoghi moderni.

3 Proposte di riforma della CAV PP in ambiti tematici affini alla vigilanza

In base alle esperienze maturate dalla CAV PP, una necessità di intervento e di riforma sul piano legislativo sussiste in particolare anche negli ambiti tematici seguenti, che non concernono direttamente il sistema di controllo e di vigilanza, ma contribuiscono indirettamente al suo rafforzamento.

3.1 Pool di dati per la previdenza professionale

3.1.1 Problema

Attualmente gli istituti di previdenza soggetti a vigilanza devono fornire vari dati (di natura statistica e di diritto in materia di vigilanza) a diverse autorità (Ufficio federale di statistica [UST], CAV PP, fondo di garanzia, autorità di vigilanza regionali) in base a differenti prescrizioni legali. Manca però un coordinamento legale tra le varie autorità incaricate di rilevare questi dati, come pure requisiti per la definizione e la qualità dei dati richiesti.

3.1.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Occorre valutare se non si possa designare per legge un servizio centrale incaricato di rilevare i dati necessari nonché stabilire requisiti per la definizione e la qualità dei dati da fornire (tra cui quelli necessari per la redazione del rapporto della CAV PP sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza). Va inoltre disciplinato l'accesso delle varie autorità ai dati in questione.

3.2 Miglioramento delle basi legali per il trattamento dei dati

3.2.1 Problema

Le disposizioni sul trattamento dei dati (personali) nella LPP (art. 85a segg. LPP) sono lacunose e in parte ormai obsolete. Attualmente, per esempio, la LPP non stabilisce espressamente se e in quale misura precisamente sia ammesso il trattamento elettronico dei dati, segnatamente per il necessario trattamento di dati sensibili degli assicurati¹⁸. Anche le disposizioni della LPP sull'assistenza amministrativa sono in parte formulate in modo vago e fanno dipendere la concessione dell'assistenza amministrativa, persino tra le autorità di vigilanza, dall'assenza di un non meglio definito interesse privato preponderante che vi si opponga (cfr. art. 86a cpv. 2 LPP). Questa situazione crea non soltanto un'inutile incertezza del diritto, ma rispetto ai corrispondenti disciplinamenti in altri sistemi di vigilanza analoghi¹⁹ risulta anche anacronistica e quindi superata.

3.2.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Le vigenti disposizioni della LPP sul trattamento dei dati (personali) andrebbero modernizzate basandosi su quelle di sistemi di vigilanza analoghi.

3.3 Rafforzamento dei diritti degli assicurati in caso di dubbi sulla corretta attuazione della previdenza professionale

3.3.1 Problema

Secondo il messaggio sulla LPP²⁰, le autorità di vigilanza regionali devono per legge esaminare i «reclami» presentati dagli assicurati, e, se ciò dovesse essere necessario, venire loro

¹⁸ Secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, gli istituti di previdenza che attuano la previdenza professionale obbligatoria sono organi federali ai sensi della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1; cfr. DTAF 2012/14 del 10 aprile 2012 consid. 4.4 con ulteriori rimandi). Di principio, gli organi federali sono autorizzati a trattare dati personali soltanto nella misura prevista dalla legge.

¹⁹ Cfr. per es. l'art. 36 LVAMal e l'art. 39 cpv. 1 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA; RS 956.1]) formulati in modo molto più chiaro («... di cui esse necessitano per adempiere i loro compiti.»).

²⁰ Cfr. messaggio del 19 dicembre 1975 concernente la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, FF 1976 I 113, in particolare pag. 182.

in aiuto. Nella pratica quest'obbligo delle autorità di vigilanza regionali non viene adempiuto in modo uniforme.

Inoltre, secondo il testo dell'articolo 62 capoverso 1 lettera e LPP²¹, attualmente l'autorità di vigilanza è competente solamente per giudicare le controversie relative al diritto degli assicurati di essere informati conformemente agli articoli 65a e 86b capoverso 2 LPP. La competenza di giudizio dell'autorità di vigilanza dovrebbe comprendere anche le controversie relative al diritto degli assicurati di ricevere informazioni individuali ai sensi dell'articolo 86b capoverso 1 LPP – e segnatamente riguardo al calcolo delle prestazioni cui essi hanno diritto – senza dover necessariamente adire le vie legali previste all'articolo 73 LPP. Grazie alla sua posizione, l'autorità di vigilanza può influenzare direttamente il comportamento degli istituti di previdenza interessati. Per di più, l'autorità di vigilanza ha, come già esposto, proprio il compito di evitare inutili controversie. Il rimedio giuridico previsto all'articolo 73 LPP, che attualmente deve essere obbligatoriamente utilizzato quando è contestato il diritto di ricevere informazioni individuali ai sensi dell'articolo 86b capoverso 1 LPP, risulta troppo laborioso, poiché a differenza dell'autorità di vigilanza il tribunale cantonale competente in materia di assicurazioni sociali non ha un contatto regolare con l'istituto di previdenza interessato.

3.3.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

L'obbligo per le autorità di vigilanza regionali di esaminare i reclami degli assicurati e, «se ciò dovesse essere necessario, venire loro in aiuto», previsto dal messaggio sulla LPP (cfr. FF 1976 I 113, in particolare pag. 182) per evitare inutili controversie, dovrebbe essere sancito espressamente nella legge. Inoltre, l'articolo 62 capoverso 1 lettera e LPP dovrebbe rimandare anche all'articolo 86b capoverso 1 LPP, affinché le controversie sul diritto di ricevere informazioni individuali possano essere giudicate al di fuori di una procedura d'azione.

3.4 Precisazione legale delle competenze delle autorità di vigilanza regionali e delle autorità fiscali

3.4.1 Problema

Con il terzo pacchetto della 1^a revisione della LPP²², la precedente doppia verifica dei regolamenti da parte delle autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza e delle autorità fiscali è stata sostituita da una verifica unica da parte della competente autorità di vigilanza sulla previdenza professionale. Questa delimitazione delle competenze delle autorità di vigilanza sulla previdenza professionale e delle autorità fiscali, esplicitamente menzionata anche nel messaggio del Consiglio federale sulla riforma strutturale²³, non è tuttavia sancita espressamente nella LPP. Ne consegue che alcune autorità fiscali continuano a ritenere di non doversi basare sul risultato della verifica dei regolamenti effettuata dalle autorità di vigilanza regionali, il che, secondo l'esperienza della CAV PP, nella pratica può causare inutili incertezze giuridiche.

3.4.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

La delimitazione delle competenze delle autorità di vigilanza regionali e delle autorità fiscali, prevista dal messaggio sulla riforma strutturale della LPP, dovrebbe essere espressamente sancita nella legge.

²¹ Il vigente articolo 62 capoverso 1 lettera e LPP è entrato in vigore il 1° aprile 2004 con la prima riforma della LPP. Contemporaneamente sono state abrogate anche le istruzioni del Consiglio federale dell'11 maggio 1988 sull'obbligo degli istituti di previdenza registrati d'informare i loro assicurati (FF 1988 II 545 segg.). Conformemente a queste istruzioni le autorità di vigilanza dovevano provvedere affinché gli istituti di previdenza fornissero agli assicurati almeno le informazioni minime necessarie. Per di più, l'autorità di vigilanza poteva invitare l'istituto di previdenza a fornire ulteriori informazioni. Dette istruzioni definivano esigenze minime dettagliate sull'obbligo degli istituti di previdenza di informare i loro assicurati. Segnatamente, all'insorgere di un caso d'assicurazione gli istituti erano tenuti, su domanda, a informare l'assicurato sull'ammontare e sulle basi di calcolo delle prestazioni previdenziali alle quali aveva diritto. Probabilmente il legislatore non si è reso ben conto che abrogando queste istruzioni avrebbe complicato notevolmente la situazione giuridica degli assicurati in caso di controversie riguardo al loro diritto a informazioni.

²² Il terzo pacchetto della 1^a revisione della LPP, contenente le disposizioni di natura fiscale, è entrato in vigore il 1° gennaio 2006.

²³ Messaggio del 15 giugno 2007 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale), FF 2007 5199, in particolare pag. 5215.

3.5 Disposizioni in materia di governance / istituti di libero passaggio e del pilastro 3a

3.5.1 Problema

In una sentenza del 30 settembre 2020 (DTF 146 V 341) il Tribunale federale ha stabilito che, a causa di una svista del legislatore, le disposizioni sull'integrità e sulla lealtà dei responsabili non valgono per gli istituti di libero passaggio e del pilastro 3a (lacuna legislativa)²⁴.

3.5.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Per colmare questa lacuna legislativa, il legislatore dovrebbe chiarire che le disposizioni sull'integrità e sulla lealtà dei responsabili sono applicabili anche agli istituti di libero passaggio e del pilastro 3a.

3.6 Disposizioni legali più ampie ed efficaci volte a evitare i conflitti d'interesse

3.6.1 Problema

Il vigente diritto della previdenza professionale vieta soltanto determinate situazioni che comportano il rischio di conflitti d'interesse. L'attuale articolo 51b capoverso 1 LPP e anche e soprattutto le disposizioni d'esecuzione contemplate agli articoli 48f segg. OPP 2 sono lacunosi. Per esempio, il capoverso 1 dell'articolo 48h OPP 2 (intitolato «Conflitti d'interesse») non vieta il caso potenzialmente delicato in cui la persona fisica che dirige l'istituto di previdenza esercita la stessa funzione anche in società che forniscono prestazioni all'istituto. A differenza di quanto previsto in sistemi di vigilanza analoghi²⁵, manca inoltre un obbligo legale specifico che imponga all'istituto di previdenza di adottare provvedimenti organizzativi efficaci atti a prevenire i conflitti d'interessi nell'attuazione della previdenza professionale. Talvolta questa lacuna legislativa viene «sfruttata», attraverso strutture poco trasparenti, per addebitare, di solito agli assicurati, spese amministrative presumibilmente troppo elevate, a beneficio di persone fisiche o giuridiche vicine. In questi casi gli assicurati vengono potenzialmente danneggiati, poiché vengono loro addebitate spese amministrative presumibilmente (troppo) elevate e il loro avere di vecchiaia viene remunerato soltanto con il tasso d'interesse minimo previsto dalla legge, e quindi, senza reale necessità, a un tasso (troppo) basso. Attualmente queste situazioni non sono vietate, ma sono malviste dall'opinione pubblica e minano la fiducia nella previdenza professionale.

3.6.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Rifacendosi alle disposizioni vigenti per sistemi di vigilanza analoghi, la legge dovrebbe prescrivere agli istituti di previdenza soggetti a vigilanza di adottare provvedimenti organizzativi adeguati per evitare in generale conflitti d'interesse dannosi per gli assicurati nell'esecuzione della previdenza professionale. Se, eccezionalmente, non fosse possibile evitare tali conflitti d'interesse, gli istituti di previdenza soggetti a vigilanza dovrebbero avere l'obbligo legale di dichiararli in modo trasparente all'organo supremo, agli assicurati e all'autorità di vigilanza regionale competente.

3.7 Semplificazione della procedura in caso di liquidazione parziale

3.7.1 Problema

Diversamente che in caso di uscita individuale, in caso di liquidazione parziale (uscita collettiva, p. es. in seguito a una ristrutturazione) gli assicurati uscenti hanno diritto a un'eventuale parte dei fondi liberi e delle riserve dell'istituto di previdenza. Viceversa, in caso di copertura

²⁴ A questo proposito cfr. anche le comunicazioni della CAV PP n. 03/2021 «Recommandation aux institutions du pilier 3a et aux institutions de libre passage concernant l'application volontaire des règles de gouvernance énoncées aux art. 48f à 48l OPP 2» (non tradotta in italiano).

²⁵ Per il settore dei mercati finanziari, cfr. l'art. 25 della legge sui servizi finanziari (LSerFi; RS 950.1) e gli art. 24 segg. dell'ordinanza sui servizi finanziari (OSerFi; RS 950.11); per il settore dell'assicurazione sociale contro le malattie, cfr. l'art. 20 cpv. 4 LVAMal e gli art. 38 seg. OVAMal.

insufficiente, dalla prestazione d'uscita può essere dedotto il disavanzo tecnico. Secondo la CAV PP, l'attuale procedura in caso di liquidazione parziale è troppo complicata e il doppio ruolo dell'autorità di vigilanza regionale è problematico (essa ha il compito di verificare i regolamenti²⁶ ed è al contempo l'autorità decisionale competente per le richieste di verifica²⁷). Nella pratica, in caso di liquidazione parziale la scarsa precisione delle disposizioni legali è spesso fonte di contenziosi. Spesso è già fonte di controversie la questione della sussistenza o meno di un caso di liquidazione parziale²⁸; oppure quella degli assicurati da inserire nel piano di ripartizione in caso di riduzione del personale su un periodo prolungato²⁹, quella del tasso d'interesse da applicare³⁰ o quella delle modalità di calcolo dei fondi da ripartire³¹. Spesso ne risultano lunghe procedure giudiziarie che causano una perdurante incertezza giuridica per gli assicurati e gli istituti di previdenza interessati³². In caso di più liquidazioni parziali consecutive o di rinvio per rielaborazione del piano di ripartizione, può quindi venirsi a creare un «ingorgo» di liquidazioni parziali³³. Secondo le informazioni di cui dispone la CAV PP, alcuni casi di liquidazione parziale sono pendenti da quasi 20 anni. Questa situazione è insoddisfacente non solo per gli assicurati, ma per tutto il sistema della previdenza professionale. Anche la dottrina giuridica critica l'attuale sistema della liquidazione parziale³⁴. Secondo la CAV PP, la procedura di liquidazione parziale prevista attualmente è troppo complessa e laboriosa³⁵.

3.7.2 Soluzione proposta dalla CAV PP

Occorrerebbe semplificare la procedura in caso di liquidazione parziale, disciplinando inoltre in modo più chiaro i criteri legali per la sussistenza delle fattispecie di liquidazione parziale.

²⁶ Art. 62 cpv. 1 lett. a LPP.

²⁷ Art. 53d cpv. 6 LPP.

²⁸ Tra i tanti riferimenti, cfr. p. es. DTF 143 V 200 e ulteriori rimandi.

²⁹ Cfr. p. es. DTF 128 II 405 consid. 6.4.

³⁰ DTF 131 II 533 consid. 9.2.

³¹ DTF 138 V 303.

³² Le molte questioni (giuridiche) che ne derivano sono chiaramente illustrate per esempio nella sentenza del Tribunale federale del 23 novembre 2020 nella causa 9C_264/2020 concernente la fondazione collettiva META in liquidazione.

³³ Cfr. DTF 141 V 589.

³⁴ Kurt C. Schweizer, in: Schweizer Personalvorsorge 07-16, pag. 80 segg.; Lucrezia Glanzmann-Tarnutzer, in: AJP 2014, pag. 451 segg.

³⁵ Ma un intervento parlamentare depositato di recente in Consiglio degli Stati è stato respinto: postulato 21.4428 «Liquidazione parziale e libero passaggio», depositato da Alex Kuprecht il 14 dicembre 2021.

4 Sintesi

Attualmente, nell'ambito delle deliberazioni parlamentari relative alla riforma della previdenza professionale, si discutono soprattutto questioni riguardanti il finanziamento e l'entità delle prestazioni previdenziali. Tuttavia, il settore della previdenza professionale ha bisogno di essere modernizzato anche e soprattutto per quanto riguarda il sistema di controllo e di vigilanza³⁶. La CAV PP apprezza il fatto che il 16 settembre 2021 il Consiglio nazionale abbia adottato il postulato 21.3968 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) «Valutare il raggiungimento degli obiettivi della riforma strutturale della LPP». Nel quadro di questi lavori, attualmente in corso, ha formulato una serie di proposte per rafforzare il vigente sistema di vigilanza e di controllo nel settore della previdenza professionale, che sono riunite nel presente documento.

Sussiste una necessità d'intervento e di riforma in particolare per quanto riguarda gli attuali strumenti di vigilanza. Diversamente da quanto previsto in sistemi di vigilanza analoghi, gli strumenti a disposizione delle autorità di vigilanza e della CAV PP nel settore nella LPP non sono stati adeguati alla mutata situazione del secondo pilastro, e pertanto sono troppo limitati e troppo poco efficaci per le sfide che si pongono oggi. Segnatamente, l'autorità di vigilanza deve basarsi per legge sui rapporti dei periti in materia di previdenza professionale e dell'ufficio di revisione (art. 62a cpv. 1 LPP). L'autorità di vigilanza può ed è autorizzata ad adottare provvedimenti di vigilanza nei confronti di un istituto soggetto a vigilanza soltanto in caso di dubbi nel caso concreto sulla conformità legale dell'attività operativa dell'istituto. Soltanto a queste condizioni sussiste la necessità di un intervento ai sensi dell'articolo 62a capoverso 2 LPP. La vigente legislazione non prevede invece la possibilità per l'autorità di vigilanza di chiedere all'istituto soggetto a vigilanza determinate informazioni anche in assenza di dubbi sulla conformità legale del suo operato, per effettuare controlli a campione o per effettuare sopralluoghi direttamente presso l'istituto. Queste lacune legislative in materia di vigilanza impediscono alle autorità di vigilanza di agire in modo efficace. Per di più, la legge non consente alla CAV PP, in caso di necessità, di imporre il rispetto delle sue disposizioni alle autorità di vigilanza (in particolare istruzioni per assicurare un'attività di vigilanza uniforme). La commissione ha soltanto la possibilità di segnalare irregolarità (cd. «naming and shaming»). Secondo la CAV PP, questa limitazione degli strumenti di vigilanza prevista dalla legge non è né giustificata né al passo coi tempi. A giudizio della commissione, il legislatore dovrebbe rafforzare ed estendere gli strumenti di vigilanza come previsto dai disciplinamenti applicabili a sistemi di vigilanza analoghi moderni.

³⁶ Già nel suo rapporto di attività 2021, la CAV PP ha esaminato le varie sfide attuali del sistema previdenziale svizzero, e in particolare i cantieri della vigilanza LPP e la conseguente importante necessità d'intervento legislativo in materia di vigilanza, revisione e periti (cfr. cap. 3.3 del rapporto di attività 2021 della CAV PP).