



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CAV PP

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

Berna, 24 gennaio 2023



Struttura della presentazione

La presentazione è suddivisa come segue:

1. Contesto
2. Proposte di riforma della CAV PP concernenti il sistema di controllo e di vigilanza
3. Proposte di riforma della CAV PP in ambiti tematici affini alla vigilanza, che non concernono direttamente il sistema di controllo e di vigilanza, ma contribuiscono indirettamente al suo rafforzamento



I punti in dettaglio (1/2)

1. Contesto

- 1.1 Sviluppi in atto presso gli istituti di previdenza
- 1.2 Attuali principi di controllo e di vigilanza
- 1.3 Attuale sistema di controllo e di vigilanza decentralizzato

2. Proposte della CAV PP per rafforzare il sistema di controllo e di vigilanza (elenco non esaustivo)

- 2.1 Disposizioni di vigilanza maggiormente incentrate sui rischi
- 2.2 Gestione dei rischi e della qualità efficace e sistema di controllo interno
- 2.3 Rafforzamento degli aspetti qualitativi nei rapporti dell'ufficio di revisione
- 2.4 Responsabilità generale per la verifica del conto annuale
- 2.5 Potenziamento degli strumenti di vigilanza



I punti in dettaglio (2/2)

3. **Proposte di riforma della CAV PP in ambiti tematici affini alla vigilanza (elenco non esaustivo)**
 - 3.1 Pool di dati per la previdenza professionale
 - 3.2 Miglioramento delle basi legali per il trattamento dei dati
 - 3.3 Rafforzamento dei diritti degli assicurati in caso di dubbi sulla corretta attuazione della previdenza professionale
 - 3.4 Precisazione legale delle competenze delle autorità di vigilanza regionali e delle autorità fiscali
 - 3.5 Disposizioni in materia di governance / istituti di libero passaggio e del pilastro 3a
 - 3.6 Disposizioni legali più ampie ed efficaci volte a evitare i conflitti d'interesse
 - 3.7 Semplificazione della procedura in caso di liquidazione parziale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CAV PP**

1. Contesto



1.1 Sviluppi in atto presso gli istituti di previdenza svizzeri

- Entrata in vigore nel 1985, la LPP è una legge quadro e in quanto tale contempla soltanto prescrizioni minime per l'attuazione della previdenza professionale.
- Gli istituti di previdenza sono per principio liberi di definire da soli la propria organizzazione (art. 49 cpv. 1 LPP).
- Da anni si osserva una tendenza alla concentrazione degli assicurati in istituti collettivi e comuni sempre più grandi e, in alcuni casi, complessi (alla fine del 2021 circa tre quarti degli assicurati attivi erano affiliati presso tali istituti).
- L'odierno sistema di controllo e di vigilanza della previdenza professionale, invece, si basa ancora sull'idea della cassa pensioni aziendale, caratterizzata da una struttura semplice, una gestione paritetica effettiva e dall'assenza di conflitti d'interesse.



1.2 Attuali principi di controllo e di vigilanza

- L'attuale sistema di controllo e di vigilanza della previdenza professionale è disciplinato da poche disposizioni della LPP.
- Dall'entrata in vigore della LPP nel 1985, le disposizioni di legge in materia di controllo e vigilanza sono rimaste sostanzialmente invariate.
- Gli attuali principi legali di vigilanza sono prevalentemente di natura repressiva, con la conseguenza negativa che l'autorità di vigilanza regionale competente non può in linea di principio utilizzare i propri strumenti di vigilanza in via preventiva, ma solo «in caso di necessità» nel singolo caso specifico.
- Diversamente da altri sistemi di vigilanza analoghi (p. es. la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie, la vigilanza sui mercati finanziari e ora anche la vigilanza sul 1° pilastro), quello previsto nel diritto della previdenza professionale non si fonda su una moderna regolamentazione specifica in materia di vigilanza.



1.3 Attuale sistema di controllo e di vigilanza decentralizzato

- 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 di vigilanza regionali, che in quanto istituti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica possono organizzarsi liberamente (art. 61 cpv. 3 LPP). La CAV PP non può pertanto impartire istruzioni di natura organizzativa alle autorità di vigilanza regionali. Non può per esempio prescrivere standard uniformi in ambito informatico (p. es. per l'impostazione concreta dell'elenco degli istituti soggetti a vigilanza secondo l'art. 3 OPP 1). La CAV PP esercita l'alta vigilanza soltanto sul piano tecnico.
- La CAV PP non ha alcuna competenza legale per far sì che le autorità di vigilanza regionali si attengano alle sue disposizioni.
- La vigilanza diretta della CAV PP è circoscritta al fondo di garanzia LPP, all'istituto collettore e alle fondazioni d'investimento.



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



2.1 Disposizioni di vigilanza maggiormente incentrate sui rischi

Problema	<ul style="list-style-type: none">• Le disposizioni della LPP concernenti l'attuazione della previdenza professionale si basano ancora sostanzialmente sull'idea della cassa pensioni aziendale.• 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 quanto riguarda gli istituti di previdenza complessi.
Soluzione proposta	<p>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.</p>



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

Problema	<ul style="list-style-type: none">• 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. 1 OPP 2).• 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.
Soluzione proposta	<p>Come nel caso della vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie o della recente modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro, 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).</p>



2.3 Rafforzamento degli aspetti qualitativi nei rapporti dell'ufficio di revisione (1/2)

Problema	<ul style="list-style-type: none">• 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). Il legislatore non fa però alcuna distinzione tra la verifica del conto annuale e l'audit di vigilanza.• Di regola l'autorità di vigilanza regionale riceve dall'ufficio di revisione soltanto un rapporto che certifica il rispetto delle prescrizioni legali. L'autorità di vigilanza regionale può esigere un eventuale rapporto complementare dell'ufficio di revisione solo se in singoli casi vi sono dubbi a causa di incongruenze (v. art. 62a cpv. 2 LPP).
Soluzione proposta	<ul style="list-style-type: none">• I compiti legali dell'ufficio di revisione dovrebbero essere suddivisi in una «verifica del conto annuale» e un «audit di vigilanza». 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 analoghi.• 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).



2.3 Rafforzamento degli aspetti qualitativi nei rapporti dell'ufficio di revisione (2/2)

Problema	<ul style="list-style-type: none">• L'attività dell'ufficio di revisione secondo l'articolo 52c LPP richiede conoscenze approfondite e aggiornate sul 2° pilastro. Questo vale in particolare per 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 tutti gli uffici di revisione possiedono già nella misura necessaria queste conoscenze specifiche in materia di LPP.
Soluzione proposta	Per garantire che gli uffici di revisione dispongano di conoscenze sufficienti e aggiornate sul settore andrebbe 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.



2.4 Responsabilità generale per la verifica del conto annuale

Problema	<ul style="list-style-type: none">• 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).• La varietà dei compiti del perito in materia di previdenza professionale (consulenza, calcoli e verifiche) collide con i requisiti in materia di indipendenza e obiettività della verifica.
Soluzione proposta	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 comparabili.



2.5 Potenziamento degli strumenti di vigilanza

Problema	<p>Diversamente da quanto avviene in sistemi di vigilanza analoghi, gli strumenti di vigilanza previsti dalla LPP sono troppo limitati e troppo poco efficaci. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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 imporre il rispetto delle sue disposizioni alle autorità di vigilanza regionali, ma soltanto la possibilità di segnalare irregolarità («naming and shaming»).
Soluzione proposta	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



3.1 Pool di dati per la previdenza professionale

Problema	<ul style="list-style-type: none">• 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 (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 che rilevano i dati, come pure requisiti per la definizione e la qualità dei dati da fornire.
Soluzione proposta	<p>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.</p>



3.2 Miglioramento delle basi legali per il trattamento dei dati

Problema	<ul style="list-style-type: none">• Le disposizioni sul trattamento dei dati (personali) nella LPP (art. 85a segg. LPP) sono lacunose e in parte ormai obsolete.• Esempi: nessun disciplinamento legale esplicito del trattamento elettronico di dati sensibili degli assicurati e base legale insufficiente per l'assistenza amministrativa tra le autorità di vigilanza regionali
Soluzione proposta	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

Problema	<ul style="list-style-type: none">• Secondo il messaggio concernente la LPP le autorità di vigilanza regionali sono tenute per legge a esaminare i «reclami» presentati dagli assicurati e, in caso di necessità, venire loro in aiuto.• Nella pratica quest'obbligo delle autorità di vigilanza regionali non viene adempiuto in modo uniforme.• Oggi l'autorità di vigilanza regionale è competente soltanto per l'esame di controversie concernenti il diritto degli assicurati a informazioni generali sull'istituto di previdenza, ma non per quelle relative a informazioni individuali (in particolare concernenti il calcolo delle prestazioni spettanti al singolo assicurato).
Soluzione proposta	<ul style="list-style-type: none">• Nella legge andrebbe sancito esplicitamente che le autorità di vigilanza regionali devono esaminare i reclami degli assicurati e «se ciò si dovesse rendere necessario, venire loro in aiuto» (v. FF 1976 I 113, in particolare pag. 182), al fine di prevenire inutili controversie (precisazione dell'art. 62 cpv. 1 LPP).• Nell'articolo 62 capoverso 1 lettera e LPP si dovrebbe rinviare anche all'articolo 86b capoverso 1 LPP (modifica di legge).



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

Problema	<ul style="list-style-type: none">• Con la 1^a revisione della LPP, 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 strutturale (FF 2007 5199, in particolare pag. 5215), 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 nella pratica può causare inutili incertezze giuridiche.
Soluzione proposta	La vigente delimitazione delle competenze delle autorità di vigilanza regionali e delle autorità fiscali andrebbe sancita espressamente nella legge.



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

Problema	<p>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).</p>
Soluzione proposta	<p>Per colmare questa lacuna legislativa, il legislatore dovrebbe chiarire che, conformemente alla prassi vigente, le disposizioni sull'integrità e sulla lealtà dei responsabili sono applicabili anche agli istituti di libero passaggio e del pilastro 3a.</p>



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

Problema	<ul style="list-style-type: none">• La LPP vieta soltanto determinate situazioni che comportano il rischio di conflitti d'interesse. Manca inoltre un obbligo legale di prendere provvedimenti organizzativi efficaci per evitare il più possibile e, altrimenti, dichiarare conflitti d'interesse che potrebbero ripercuotersi negativamente sugli assicurati.• Questa lacuna legislativa viene talvolta «sfruttata», attraverso strutture poco trasparenti, per addebitare, di solito agli assicurati, spese amministrative presumibilmente troppo elevate, a beneficio di persone vicine.
Soluzione proposta	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'attuazione 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 (1/2)

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 insufficiente, dalla prestazione d'uscita può essere dedotto il disavanzo tecnico. Questo può causare inutili casi di rigore (p. es. in caso di licenziamento collettivo durante un periodo di crisi economica; v. art. 19 cpv. 2 LFLP).
- 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 regolamenti ed è al contempo l'autorità decisionale competente per le richieste di verifica).
- Nella pratica, in caso di liquidazione parziale la scarsa precisione delle disposizioni legali è spesso fonte di contenziosi. In molti casi anche solo la questione della sussistenza della fattispecie della liquidazione parziale è controversa.
- Spesso ne risultano lunghe procedure giudiziarie che causano una perdurante incertezza giuridica per gli assicurati e gli istituti di previdenza interessati.



3.7 Semplificazione della procedura in caso di liquidazione parziale (2/2)

Soluzione proposta

- La procedura in caso di liquidazione parziale andrebbe semplificata.
- Dovrebbero essere precisati i criteri legali per la sussistenza delle fattispecie di liquidazione parziale.



Grazie mille per l'attenzione!

Domande?

www.oak-bv.admin.ch



Contatto

Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale CAV PP

Seilerstrasse 8
3011 Berna

Tel.: +41 58 462 48 25
Fax: +41 58 462 26 96

info@oak-bv.admin.ch
www.oak-bv.admin.ch

