



<b>Comunicazione della CAV PP</b>	<b>C -04/2012</b>	italiano
<b>Finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico</b>		

Edizione del: 10.09.2012  
Ultima modificazione: Prima edizione

## **Finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico**

<b>1</b>	<b>Vecchia normativa</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Nuova normativa</b>	<b>3</b>
2.1	Contesto della nuova regolamentazione.....	3
2.2	Passaggio al nuova sistema .....	3
2.3	Sistema di capitalizzazione integrale.....	4
2.3.1	Osservazioni preliminari .....	4
2.3.2	Interrogativi sollevati dal passaggio alla capitalizzazione integrale .....	5
2.4	Sistema a capitalizzazione parziale .....	6

## **1 Vecchia normativa (art. 69 cpv. 2a LPP)**

Secondo la vecchia normativa, gli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico (IPDP) potevano derogare – a determinate condizioni fissate dal Consiglio federale – al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 69 cpv. 2 vLPP). L'unica condizione definita dal Consiglio federale stabiliva che la Confederazione, il Cantone o il Comune dovevano garantire il pagamento delle prestazioni ai sensi della LPP (art. 45 vOPP 2). La deroga al principio del bilancio in cassa chiusa significava che per assicurare il proprio equilibrio finanziario, l'istituto previdenziale, oltre a tenere conto dell'effettivo degli assicurati e dei beneficiari di rendite, poteva anche contare sul fatto che gli enti pubblici erano considerati datori di lavoro duraturi e il personale uscente veniva sostituito con nuovi arrivi (cosiddetto principio di perennità). Nel concreto ciò voleva dire che, a dispetto del principio di garanzia degli impegni in ogni tempo sancito dall'articolo 65 LPP, gli IPDP potevano presentare una copertura insufficiente "pianificata". Come risultato, alcuni di loro erano sottofinanziati e presentavano un disavanzo notevole.

L'amministrazione paritetica ai sensi dell'articolo 51 LPP, ossia la responsabilità e la gestione in comune della cassa pensioni da parte delle parti sociali, è un principio essenziale della previdenza professionale, che viene però violato dagli IPDP, in quanto il loro organo paritetico ha solo il diritto di essere sentito (art. 51 cpv. 5 LPP). In virtù di questa normativa, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno sempre potuto decidere sul finanziamento, le prestazioni e gli investimenti senza dover consultare gli assicurati. Di conseguenza, tutta la responsabilità ricade sull'ente pubblico. Detta competenza unilaterale è motivata dal fatto che solo l'ente pubblico è tenuto a rispondere di eventuali danni.

La situazione degli IPDP è dunque sostanzialmente diversa da quella degli istituti di previdenza di diritto privato, in quanto ai primi non erano applicabili due dei principi essenziali della previdenza professionale (garanzia in ogni tempo e partecipazione paritetica).

## **2 Nuova normativa (art. 65 e 72a segg. LPP)**

Il 1° gennaio 2012 sono entrate in vigore le nuove disposizioni legali in materia di finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico.

### **2.1 Contesto della nuova regolamentazione**

Prima della loro introduzione, il costruito degli IPDP veniva sempre più criticato: si deplorava ad esempio la loro scarsa indipendenza dall'autorità pubblica in cui erano inseriti. Il ruolo di garante svolto dallo Stato veniva percepito sempre maggiormente come un anacronismo e atto a procurare un vantaggio ingiustificato agli istituti di diritto pubblico. Si riteneva ormai inopportuna anche la copertura insufficiente pianificata, perché da un lato rappresentava un potenziale rischio finanziario per l'ente pubblico e dall'altro comportava una disparità di trattamento tra gli IPDP e gli istituti di diritto privato, che in caso di copertura insufficiente devono adottare misure di risanamento.

Per questi motivi il legislatore intende rendere autonomi gli IPDP (a partire dal 1° gennaio 2014) e garantire il loro equilibrio finanziario a lungo termine. Per ottenere questo risultato, la legge prevede due alternative: la capitalizzazione integrale e quella parziale. Quest'ultima possibilità tiene tra l'altro conto del fatto che alcuni istituti previdenziali presentano una notevole copertura insufficiente, che non potrà essere risanata entro il termine fissato per l'introduzione del sistema a capitalizzazione integrale.

### **2.2 Passaggio al nuovo sistema**

Lo scopo delle nuove disposizioni è assicurare a lungo termine l'equilibrio finanziario delle casse pensioni di diritto pubblico. La legge stabilisce però solo la meta, non il modo in cui raggiungerla. Ciò vale innanzitutto per il sistema a capitalizzazione integrale. Chi decide a favore di questo sistema, è soggetto fin da subito alle stesse disposizioni che valgono per gli istituti di previdenza di

diritto privato: queste presumono che le casse pensioni presentino un grado di copertura del 100% almeno e possano adempiere i propri impegni in qualsiasi momento (art. 65 LPP). Come il passaggio al nuovo sistema debba svolgersi, tuttavia, non è precisato. Non vi sono disposizioni transitorie che tengano conto del fatto che non si tratta di nuovi istituti previdenziali, bensì di soggetti già esistenti, che in virtù di basi legali particolari partono con una copertura insufficiente sistemica e devono essere tradotti nella situazione di un'istituzione di diritto privato. Nella messa a punto della nuova normativa il legislatore è partito dal presupposto che con la sua entrata in vigore il 1° gennaio 2012 fosse applicabile il sistema a capitalizzazione parziale o integrale, senza definire criteri per il finanziamento completo che tenessero conto dell'origine dei disavanzi. Ne è la riprova l'esempio della liquidazione parziale. Secondo il diritto previgente, gli IPDP avevano la facoltà di non considerare un disavanzo, se avevano derogato al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 19 vLFLP). A partire dal 1° gennaio 2012 per gli IPDP gestiti con il sistema di capitalizzazione integrale varrebbero di per sé le stesse regole degli istituti di diritto privato, a prescindere dal fatto che i primi, al contrario dei secondi, abbiano accumulato il disavanzo non secondo il principio del bilancio a cassa chiusa, bensì in un contesto giuridico diverso (cfr. spiegazioni al punto 2.3.2 d).

## **2.3 Sistema a capitalizzazione integrale**

### **2.3.1 Osservazioni preliminari**

Per poter diventare istituti di previdenza «normali» gestiti secondo il principio di capitalizzazione integrale, gli IPDP con garanzia dello Stato devono essere completamente finanziati. La legge non prevede alcuna disposizione sul finanziamento completo e quindi nemmeno sulla partecipazione degli assicurati a tale operazione. In altre parole, dal 1° gennaio 2012 gli IPDP che decidono di passare alla capitalizzazione integrale sono soggetti alle stesse disposizioni legali applicabili agli istituti di previdenza di diritto privato.

Come detto in esordio, la situazione degli IPDP è diversa da quella degli istituti di diritto privato. Le coperture insufficienti delle prime sono / erano immanenti al sistema e previste dalla legge. Le casse di diritto privato, invece, non sono autorizzate a presentare coperture insufficienti e devono «offrire in ogni tempo garanzia di potere adempiere gli impegni assunti» (art. 65 LPP, con riserva dell'art. 65c LPP). Le situazioni in cui si trovano oggi alcuni IPDP non avrebbero potuto verificarsi presso le casse di diritto privato, perché le autorità di vigilanza sarebbero intervenute prima per impedirle. Un'altra differenza sostanziale risiede nel fatto che negli IPDP gli organi paritetici hanno soltanto il diritto di essere sentiti (ancora fino al 1° gennaio 2014) e non hanno quindi mai avuto la possibilità di influire sull'accumulo e sull'entità dei disavanzi, dovuti a piani previdenziali sottofinanziati. Ovviamente a questi motivi se ne aggiungono altri come l'evoluzione negativa dei mercati, che non dipendono dal sistema e possono provocare una copertura insufficiente indipendentemente dal modo in cui è regolamentata la parità.

Al momento del passaggio alla capitalizzazione integrale, gli IPDP devono dunque effettuare un cambiamento di sistema, che quelli di diritto privato non hanno dovuto compiere. Di queste differenze occorre tenere conto adeguatamente quando si definisce il piano di risanamento e il coinvolgimento degli assicurati.

### **2.3.2 Interrogativi sollevati dal passaggio alla capitalizzazione integrale**

Vi sono alcuni interrogativi su come il passaggio alla capitalizzazione integrale debba svolgersi concretamente. Al riguardo, occorre considerare i seguenti punti fondamentali:

#### **a) Piani di risanamento**

In mancanza di un'apposita regolamentazione per il passaggio alla capitalizzazione integrale, alle misure di risanamento degli IPDP sono applicabili in linea di massima le disposizioni vigenti per gli istituti previdenziali di diritto privato, vale a dire l'articolo 65c segg. LPP e le istruzioni del Consiglio federale concernenti le misure per risanare le coperture insufficienti nella previdenza professionale. Nell'elaborazione dei piani di risanamento vanno considerate le suddette peculiarità degli IPDP e le differenze rispetto alle casse di diritto privato. È anche una questione di buona fede, dato che la spesso carente partecipazione degli assicurati è sempre stata giustificata con la responsabilità dell'ente pubblico. Se la sottocopertura è stata causata da decisioni prese da quest'ultimo, il problema riguarda, oltre ad aspetti di natura giuridica, anche la sua credibilità in quanto datore di lavoro.

#### **b) Soluzioni nel singolo caso e margine discrezionale delle parti sociali**

Com'è noto, il grado di copertura degli IPDP e i mezzi finanziari degli enti pubblici cui appartengono sono assai diversi fra di loro. Il sistema deve dunque permettere soluzioni adeguate al singolo caso. Le parti sociali dispongono di un certo margine discrezionale. Nel caso singolo spetta all'autorità di vigilanza competente decidere se un piano di risanamento possa essere approvato o meno.

#### **c) Adeguamento dei piani previdenziali**

L'adeguamento dei regolamenti e dei piani previdenziali è un'operazione ricorrente che, in linea di principio, non ha nulla a che fare con la copertura insufficiente e può avere esito favorevole o sfavorevole per gli assicurati. Anche nel quadro del finanziamento completo della cassa i piani previdenziali potrebbero quindi essere adeguati a condizioni attuariali e finanziarie reali in modo tale da risultare svantaggiosi per gli assicurati. Ciò vale soprattutto per i piani previdenziali sottofinanziati. Fra le possibilità previste dal messaggio sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti pubblici vi sono la proroga della durata assicurativa necessaria per la riscossione della rendita intera, l'innalzamento dei contributi e l'introduzione o l'aumento della partecipazione al finanziamento di una rendita anticipata (messaggio p. 7377, capitolo 1.5.5.2).

#### **d) Liquidazione parziale**

Al riguardo si pone la domanda di cosa succede se una parte dell'effettivo degli assicurati lascia l'istituto previdenziale nell'ambito di una liquidazione parziale.

Secondo la legge, in caso di liquidazione parziale nel sistema a capitalizzazione integrale i disavanzi tecnici possono essere dedotti. Un'eccezione è prevista soltanto per gli IPDP gestiti secondo il sistema a capitalizzazione parziale (art. 19 cpv. 2 LFLP). Qui si avvertono gli effetti del fatto che per il passaggio degli IPDP al sistema a capitalizzazione integrale non sono state emanate disposizioni. Mentre le casse di diritto privato non possono per legge presentare alcuna copertura insufficiente o essere sottocapitalizzate, ciò era il caso in maniera sistematica per le casse di diritto pubblico, perché ammesso dalla stessa legge. Da questo punto di vista sarebbe molto grave se in caso di liquidazione parziale il disavanzo venisse addossato agli assicurati, esonerando il garante dai suoi obblighi. Pertanto fino al finanziamento completo dell'istituto, la disposizione vigente per la capitalizzazione parziale di cui all'articolo 19 capoverso 2 LFLP deve essere applicata per analogia, cioè un disavanzo può essere dedotto soltanto nella misura in cui il grado di copertura sia inferiore a quello rilevato al 1° gennaio 2012, al momento del passaggio al sistema di capitalizzazione integrale. Il disavanzo degli istituti che hanno optato per la capitalizzazione integrale è infatti venuto a

crearsi nelle stesse condizioni di quello delle casse che hanno optato per il sistema a capitalizzazione parziale, vale a dire derogando al principio del bilancio in cassa chiusa.

Per questa ragione, il messaggio sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico, nel capitolo dedicato alla liquidazione parziale quale caso di applicazione della garanzia, stabilisce che, visto che in passato gli assicurati non potevano partecipare alle decisioni in merito ai contributi e alle prestazioni, perché all'organo paritetico degli IPDP era concesso solo un diritto di essere sentito, ma non di partecipare (art. 51 cpv. 5 LPP), si ritiene giustificato accollare esclusivamente al garante e non agli assicurati, i disavanzi creatisi in seguito alla capitalizzazione parziale, indipendentemente dalle loro cause concrete (messaggio, p. 7381, capitolo 1.5.7.3). Non si capisce perché questo principio debba valere soltanto per il sistema della capitalizzazione parziale e non per il passaggio al sistema a capitalizzazione integrale. In passato, la situazione degli assicurati degli istituti previdenziali che hanno optato per la capitalizzazione integrale era infatti identica.

A favore di questa interpretazione depone anche il fatto che pure nel sistema a capitalizzazione integrale la garanzia dello Stato può essere sospesa soltanto quando la cassa dispone di sufficienti riserve di fluttuazione di valore (art. 72 seg. LPP). Non è ammissibile che, in caso di liquidazione parziale, un istituto previdenziale che gode della garanzia dello Stato e presenta una copertura insufficiente, deduca i disavanzi tecnici dalle prestazioni di uscita degli assicurati. Lo dice esplicitamente anche il messaggio sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico, stabilendo nel capitolo dedicato alla garanzia dello Stato che la garanzia vale sia per le rendite che per le prestazioni di uscita e che entrambe le prestazioni non possono essere ridotte in alcun caso. Pertanto, in caso di liquidazione parziale, gli IPDP che godono della garanzia dello Stato e non sono completamente capitalizzati, non possono dedurre dalle prestazioni di uscita degli assicurati eventuali disavanzi tecnici (art. 19 LFLP) (messaggio, pag. 7351, capitolo 1.1.8.1).

Il messaggio stabilisce dunque che gli istituti previdenziali con garanzia dello Stato che non sono completamente capitalizzati non possono dedurre i disavanzi in caso di liquidazione parziale. Non basta la mera decisione di passare al sistema a capitalizzazione completa per essere completamente capitalizzati: per esserlo, la cassa deve raggiungere un grado di copertura del 100%. Un eventuale disavanzo può essere dedotto soltanto a partire dal momento in cui la garanzia dello Stato è sospesa in seguito all'accumulo di sufficienti riserve di fluttuazione e la cassa presenta di nuovo una copertura insufficiente.

## **2.4 Sistema a capitalizzazione parziale**

Quanto esposto al punto 2.3.2 sui piani di risanamento (a), le soluzioni nel caso singolo e il margine discrezionale delle parti sociali (b) nonché l'adeguamento dei piani previdenziali (c) nel sistema a capitalizzazione integrale vale, per gli stessi motivi, anche per il passaggio al nuovo sistema a capitalizzazione parziale. Riguardo alla liquidazione parziale (d) dalla legge (art. 19 cpv. 2 LFLP secondo periodo) si deduce che eventuali disavanzi tecnici possono essere dedotti soltanto nella misura in cui il grado di copertura sia inferiore a quello iniziale ai sensi dell'articolo 72a capoverso 1 lettera b LPP.