



Comunicazione della CAV PP	C -05/2012	italiano
Finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico		

Edizione del: 14.12.2012
Ultima modificazione: Prima edizione

Finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico

1	Requisiti per il passaggio al sistema della capitalizzazione parziale	3
1.1	Decisione della CAV PP	3
1.2	Motivazione	3
1.2.1	Esigenza della capitalizzazione	3
1.2.2	Garanzia dello Stato nel sistema della capitalizzazione parziale	4
2	Liquidazione parziale nel sistema della capitalizzazione parziale	4
2.1	Decisione della CAV PP	4
2.2	Motivazione	4
3	Garanzia dello Stato nel sistema della capitalizzazione integrale	6
3.1	Decisione della CAV PP	6
3.2	Osservazioni generali	6
3.3	Distinzione in base alla situazione al 1° gennaio 2012.....	7
3.3.1	Sistema della capitalizzazione incompleta (bilancio in cassa aperta) al 31 dicembre 2011	7
3.3.2	Sistema della capitalizzazione integrale (bilancio in cassa chiusa) al 31 dicembre 2011	8
3.4	Allegato: Grafico relativo agli istituti di previdenza con una copertura insufficiente al 1° gennaio 2012	10

1 Requisiti per il passaggio al sistema della capitalizzazione parziale

1.1 Decisione della CAV PP

L'unico requisito da soddisfare, alla data di riferimento del 1° gennaio 2012, per passare al sistema della capitalizzazione parziale di cui all'articolo 72a LPP è la presenza di una copertura insufficiente. È irrilevante che alla suddetta data l'istituto di previdenza di un ente di diritto pubblico (di seguito IPDP) beneficiasse o meno di una garanzia dello Stato e in quale sistema si trovasse fino ad allora (capitalizzazione incompleta secondo l'art. 69 cpv. 2 vLPP o sistema della capitalizzazione integrale secondo gli art. 65 segg. LPP). In altre parole:

- se al 1° gennaio 2012 il grado di copertura era del 100 per cento o superiore, l'IPDP *deve* passare al sistema della capitalizzazione integrale.
- se al 1° gennaio 2012 il grado di copertura era inferiore al 100 per cento, l'IPDP *può scegliere* tra la capitalizzazione integrale e quella parziale (ovviamente, in quest'ultimo caso l'istituto deve beneficiare della garanzia dello Stato secondo l'art. 72c LPP e disporre del piano di finanziamento secondo l'art. 72a LPP nel momento in cui l'autorità di vigilanza accorda il suo consenso).

1.2 Motivazione

Secondo l'articolo 72a capoverso 1 LPP, gli IPDP possono passare al sistema della capitalizzazione parziale, se al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge (ovvero il 1° gennaio 2012) non soddisfano le esigenze della capitalizzazione integrale e beneficiano della garanzia dello Stato secondo l'articolo 72c LPP.

1.2.1 Esigenza della capitalizzazione integrale

Si tratta ora di capire cosa si intende per «esigenze della capitalizzazione integrale». Nel messaggio concernente la modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Finanziamento degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico) del 19 settembre 2008 (di seguito «Messaggio sul finanziamento degli IPDP») si legge quanto segue: «Gli istituti di previdenza che risulteranno avere un grado di copertura del 100 per cento o superiore saranno considerati integralmente capitalizzati ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 LPP [...]. Gli istituti con un grado di copertura inferiore al 100 per cento [...] potranno invece continuare a essere gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale» (Messaggio sul finanziamento degli IPDP, pag. 7366). Le esigenze della capitalizzazione integrale sono dunque soddisfatte, se il grado di copertura è del 100 per cento o superiore (primo periodo). Possono adottare il sistema della capitalizzazione parziale gli IPDP con un grado di copertura inferiore al 100 per cento (secondo periodo).

Il fatto che «soddisfare le esigenze della capitalizzazione integrale» significhi avere un grado di copertura del 100 per cento o superiore è logico, in quanto corrisponde al principio della garanzia costante nel sistema della capitalizzazione integrale, in base al quale tutti gli impegni dell'istituto di previdenza devono essere coperti dal patrimonio di previdenza (art. 65 cpv. 2^{bis} LPP).

1.2.2 Garanzia dello Stato nel sistema della capitalizzazione parziale

Nell'articolo 72a capoverso 1 LPP la formulazione «al momento dell'entrata in vigore» è riferita solo alle esigenze della capitalizzazione integrale, ma non alla garanzia dello Stato (questa interpretazione è suffragata anche dalla versione francese). È d'altronde giusto che sia così, poiché non si può pretendere che gli enti pubblici abbiano già adeguato le loro garanzie prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni dell'articolo 72c LPP. È pertanto necessario che vi sia garanzia dello Stato secondo l'articolo 72c LPP al momento della richiesta o del consenso accordato dall'autorità di vigilanza. È invece irrilevante se e in che misura l'IPDP ne beneficiasse al 1° gennaio 2012.

2 Liquidazione parziale nel sistema della capitalizzazione parziale

2.1 Decisione della CAV PP

Per il calcolo del disavanzo che l'ente pubblico deve compensare agli assicurati attivi uscenti in caso di liquidazione parziale (cfr. l'art. 19 cpv. 2 LFLP in combinato disposto con l'art. 72c cpv. 1 lett. b e c LPP), è determinante il grado di copertura degli impegni nei confronti degli assicurati attivi (grado di copertura degli assicurati attivi) e non quello dell'insieme degli impegni dell'IPDP (grado di copertura globale) (cfr. art. 72a cpv. 1 lett. b LPP). Solo in questo modo si può garantire che la liquidazione parziale di un IPDP nel sistema della capitalizzazione parziale non determini alcuna diminuzione né del grado di copertura globale né di quello degli assicurati attivi. Vale dunque il principio che i due gradi di copertura non devono diminuire in caso di liquidazione parziale.

2.2 Motivazione

In caso di liquidazione parziale o totale, gli IPDP gestiti secondo il sistema della capitalizzazione parziale possono dedurre il disavanzo tecnico soltanto nella misura in cui un grado di copertura iniziale ai sensi dell'articolo 72a capoverso 1 lettera b LPP non sia più raggiunto (art. 19 cpv. 2 LFLP). In altre parole, possono dedurre solo i disavanzi venutisi a creare dopo il 1° gennaio 2012, mentre a quelli già esistenti a questa data si applica la garanzia dello Stato. Secondo l'articolo 72a capoverso 1 lettera b LPP, esistono due gradi di copertura: quello globale e quello degli assicurati attivi.

C'è quindi da chiedersi quale sia il grado di copertura determinante per il calcolo del disavanzo che l'ente pubblico deve compensare agli assicurati uscenti in caso di liquidazione parziale. La soluzione va illustrata con un esempio. Per semplificare, l'esempio si basa su due ipotesi: i beneficiari di rendite rimangono nell'istituto di previdenza in cui si trovano e i gradi di copertura iniziali sono inferiori a quelli rilevati al momento della liquidazione parziale (come dovrebbe essere d'altronde conformemente al "meccanismo della cremagliera" nel sistema della capitalizzazione parziale; cfr. art. 72a cpv. 2 e art. 72e LPP). Il grado di copertura globale è sempre superiore a quello degli assicurati attivi, poiché il primo comprende gli impegni nei confronti dei beneficiari di rendite, che devono essere sempre integralmente coperti (art. 72a cpv. 1 lett. a LPP),

Esempio:

Grado di copertura globale al momento della liquidazione parziale: 70 per cento; grado di copertura iniziale: 60 per cento

Grado di copertura degli assicurati attivi al momento della liquidazione parziale: 40 per cento; grado di copertura iniziale: 30 per cento

In linea di massima, per calcolare la partecipazione dell'ente pubblico si possono ipotizzare due varianti:

1. È determinante il grado di copertura globale
2. È determinante il grado di copertura degli assicurati attivi.

Con riferimento all'esempio sopra menzionato, le due varianti producono i risultati seguenti:

Variante	Prestazioni di uscita	A carico dell'istituto di previdenza	A carico del garante
1	100	70	30
2	100	40	60

Commento

- Dato che i gradi di copertura iniziali sono inferiori a quelli rilevati al momento della liquidazione parziale, l'istituto di previdenza non può dedurre alcun disavanzo tecnico secondo l'articolo 19 capoverso 2 LFLP. La prestazione di uscita è quindi del 100 per cento in entrambe le varianti.
- Nella variante 1 l'istituto di previdenza deve pagare il 70 per cento della prestazione di uscita (che corrisponde al grado di copertura globale al momento della liquidazione parziale) e l'ente pubblico il rimanente 30 per cento.
- Nella variante 2 l'istituto di previdenza deve pagare il 40 per cento della prestazione di uscita (che corrisponde al grado di copertura degli assicurati attivi al momento della liquidazione parziale) e l'ente pubblico il rimanente 60 per cento.

Tra le due varianti sussiste quindi una notevole differenza nella ripartizione dell'onere tra l'istituto di previdenza e l'ente pubblico. La variante 1 determina una diminuzione del grado di copertura degli assicurati attivi. L'istituto di previdenza è tenuto a versare agli assicurati attivi uscenti il 70 per cento della prestazione di uscita, anche se il loro grado di copertura è solo del 40 per cento. Il 30 per cento non disponibile deve essere finanziato esclusivamente a discapito degli assicurati attivi rimanenti, poiché il grado di copertura degli impegni nei confronti dei beneficiari di rendite deve rimanere sempre al 100 per cento. Pertanto, la situazione degli assicurati attivi rimanenti peggiora, nonostante la garanzia dello Stato. Questa situazione è in contraddizione con l'articolo 72c capoverso 1 lettera c LPP, secondo cui l'ente pubblico deve finanziare interamente i disavanzi tecnici causati da una liquidazione parziale all'effettivo di assicurati rimanente. È quindi corretta la variante 2, poiché è l'unica che consente di mantenere entrambi i gradi di copertura dopo l'esecuzione della liquidazione parziale. Vale dunque il principio che una liquidazione parziale non deve determinare alcuna diminuzione né del grado di copertura globale né di quello degli assicurati attivi.

Per essere precisi, va menzionato anche il caso particolare di eccezione all'obbligo di rifinanziamento che sussiste «qualora una cassa pensioni affiliata passi da un IPDP che dispone di una garanzia dello Stato a un altro istituto analogo ed entrambi gli istituti convengano un tasso di rifinanziamento inferiore, dal momento che la cassa uscente beneficia interamente della garanzia dello Stato presso l'istituto di previdenza ricevente. In tal caso gli assicurati della cassa uscente non devono temere riduzioni delle prestazioni a causa delle prestazioni di libero passaggio inferiori al dovuto (Messaggio sul finanziamento degli IPDP, pag. 7381).

3 Garanzia dello Stato nel sistema della capitalizzazione integrale

3.1 Decisione della CAV PP

Se un IPDP non passa al sistema della capitalizzazione parziale secondo gli articoli 72a segg. LPP, si applica quanto segue:

- se al 1° gennaio 2012 l'IPDP ha un grado di copertura almeno del 100 per cento o era già gestito con il sistema della capitalizzazione integrale secondo gli articoli 65 segg. LPP, non necessita di una garanzia dello Stato.
- se al 1° gennaio 2012 l'IPDP ha un grado di copertura inferiore al 100 per cento e aveva derogato al principio del bilancio in cassa chiusa in virtù del diritto previgente (art. 69 cpv. 2 vLPP), deve beneficiare di una garanzia dello Stato che soddisfi le esigenze previste dall'articolo 72c LPP e che, per analogia con l'articolo 72f capoverso 2 LPP, può essere soppressa solo se l'IPDP dispone di sufficienti riserve di fluttuazione di valore.

3.2 Osservazioni generali

L'articolo 72a capoverso 1 LPP prevede che gli IPDP gestiti con il sistema della capitalizzazione parziale debbano beneficiare di una garanzia dello Stato secondo l'articolo 72c LPP. La legge non dice se e in quale misura ciò sia necessario anche per gli IPDP che passano al sistema della capitalizzazione integrale. Il legislatore parte dal presupposto che gli istituti di previdenza integralmente capitalizzati siano completamente finanziati e di conseguenza non beneficino di alcuna garanzia dello Stato. Questa riflessione non prende in considerazione la situazione degli IPDP che erano gestiti con il sistema della capitalizzazione incompleta secondo il diritto previgente. Al momento della decisione di passare alla capitalizzazione integrale, questi istituti presentano una copertura insufficiente, che deve essere dapprima riassorbita.

In effetti, il principio della capitalizzazione integrale prevede che gli istituti di previdenza abbiano un grado di copertura almeno del 100 per cento (art. 65 cpv. 2bis LPP). Tuttavia, gli IPDP che avevano derogato, con il consenso del legislatore, al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 69 cpv. 2 vLPP) presentano una situazione di copertura insufficiente. In precedenza, essi non erano tenuti a garantire l'equilibrio finanziario né ad adottare misure di risanamento. L'unica condizione per poter derogare all'obbligo dell'equilibrio finanziario era che l'ente pubblico garantisse il pagamento delle prestazioni dovute secondo l'articolo 45 capoverso 1 vOPP 2. Di conseguenza, non si può eliminare questa condizione prima che l'equilibrio finanziario sia (ri)stabilito.

In sé, la decisione di passare dal sistema del diritto previgente (art. 69 cpv. 2 vLPP) a quello della capitalizzazione integrale (art. 65 segg. LPP) invece che al sistema della capitalizzazione parziale (art. 72a segg. LPP) non è sufficiente affinché l'istituto di previdenza sia completamente finanziato. Il legislatore non ha preso in considerazione il passaggio dal vecchio sistema dei disavanzi di copertura intenzionali e conformi alla legge al finanziamento completo nel sistema della capitalizzazione integrale. L'intenzione non è che l'istituto venga completamente finanziato dopo la soppressione della garanzia dello Stato, bensì che questa venga revocata dopo che l'istituto è stato completamente finanziato.

3.3 Distinzione in base alla situazione al 1° gennaio 2012

Alla data dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni si possono configurare diversi casi. Se al 1° gennaio 2012 il grado di copertura di un IPDP è del 100 per cento o superiore, la situazione è chiara. L'istituto di previdenza deve passare alla capitalizzazione integrale, a prescindere dal sistema in cui si trovava al 31 dicembre 2011 e dal fatto che beneficiasse o meno di una garanzia dello Stato. È escluso il passaggio alla capitalizzazione parziale secondo l'articolo 72a LPP, dal momento che l'IPDP soddisfa le esigenze della capitalizzazione integrale al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. È chiaro anche che dal 1° gennaio 2012 l'istituto non dovrà beneficiare di alcuna garanzia dello Stato. I casi su cui vale invece la pena soffermarsi sono quelli in cui il grado di copertura dell'IPDP alla data di riferimento è inferiore al 100 per cento (cfr. allegato). In questi casi va tenuto conto del sistema in cui l'IPDP si trovava al 31 dicembre 2011.

3.3.1 Sistema della capitalizzazione incompleta (bilancio in cassa aperta) al 31 dicembre 2011

Agli IPDP che intendono passare dal sistema della capitalizzazione incompleta previsto dal diritto previgente a quello della capitalizzazione parziale si applicano gli articoli 72a segg. LPP (allegato, **caso 1**).

Agli IPDP che intendono passare dal sistema della capitalizzazione incompleta a quello della capitalizzazione integrale (allegato, **caso 2**), si applicano i principi illustrati di seguito:

a) Esistenza della garanzia dello Stato

Se un IPDP ha derogato fino al 31 dicembre 2011 al principio del bilancio in cassa chiusa in virtù del diritto previgente (art. 69 cpv. 2 vLPP) e opta per il sistema della capitalizzazione integrale, deve beneficiare di una garanzia dello Stato secondo quanto illustrato al punto 3.2. La garanzia dello Stato giustificava infatti che fossero consentiti disavanzi di copertura. In questa situazione è inaccettabile che la garanzia dello Stato venga soppressa prima che l'istituto di previdenza sia completamente finanziato. Di conseguenza, è necessario mantenerla fino alla conclusione della fase di transizione. La questione che si pone è in quale misura la garanzia sia necessaria e quando possa essere soppressa.

b) Entità della garanzia dello Stato

Il nuovo diritto prevede una sola garanzia dello Stato, ovvero quella secondo l'articolo 72c LPP. Pur essendo riferita agli IPDP gestiti con il sistema della capitalizzazione parziale secondo l'articolo 72a LPP, questa disposizione può essere applicata per analogia anche agli IPDP che optano per il sistema della capitalizzazione integrale. Non sussiste più alcuna base legale per mantenere le precedenti garanzie dello Stato, che variavano da un ente pubblico all'altro, dato che l'articolo 69 vLPP e l'articolo 45 vOPP 2 sono stati abrogati con effetto al 1° gennaio 2012.

Anche qualora l'applicazione per analogia dell'articolo 72c LPP comportasse una certa estensione della garanzia dello Stato rispetto al diritto previgente, ciò sarebbe conforme alle nuove esigenze in materia di garanzia dello Stato. Non si capisce infatti perché per gli istituti di previdenza che presentano un finanziamento insufficiente in virtù del diritto previgente e optano per la capitalizzazione integrale debbano valere esigenze in materia di garanzia dello Stato diverse da quelle applicate agli istituti che optano per la capitalizzazione parziale. Pertanto, in mancanza di disposizioni transitorie nella legge che stabiliscano diversamente, l'articolo 72c LPP è applicabile per analogia agli IPDP che optano per il sistema della capitalizzazione integrale. Per il caso della liquidazione parziale, la CAV PP ha già affermato que-

sto principio, seppur senza esplicito riferimento all'articolo 72c LPP (cfr. Comunicazione CAV PP del 10.09.2012, C – 04/2012, punto 2.3.2 d).

c) Soppressione della garanzia dello Stato

La legge non stabilisce alcuna regola per la soppressione della garanzia dello Stato in caso di passaggio dal sistema della capitalizzazione incompleta previsto dal diritto previgente a quello della capitalizzazione integrale. Questo è in linea con la logica del legislatore, che – come menzionato al punto 3.2 – parte dal presupposto che gli istituti di previdenza integralmente capitalizzati siano completamente finanziati, per cui non beneficiano di alcuna garanzia dello Stato, e che quindi non occorra disciplinare la soppressione di quest'ultima.

Il titolo dell'articolo 72f LPP è «Passaggio al sistema della capitalizzazione integrale» e include quindi anche gli IPDP che passano direttamente dal sistema previgente a quello della capitalizzazione integrale. È irrilevante che il passaggio avvenga direttamente o attraverso la capitalizzazione parziale di cui all'articolo 72a LPP. Obiettivamente, infatti, non c'è motivo di trattare i due casi in modo distinto. Va pertanto applicata per analogia la regolamentazione prevista per il sistema della capitalizzazione parziale secondo l'articolo 72f capoverso 2 LPP, per cui la garanzia dello Stato può essere soppressa solo quando l'IPDP dispone di sufficienti riserve di fluttuazione di valore.

Nel disegno di legge, l'articolo 72f LPP prevedeva solo che la garanzia dello Stato potesse essere revocata all'adempimento delle condizioni per la capitalizzazione integrale (FF 2008 7407, in part. pag. 7411). Il legislatore ha reso la disposizione più severa stabilendo il raggiungimento della piena capacità di rischio quale presupposto per la soppressione della garanzia dello Stato, perché nella prassi i finanziamenti completi senza costituzione di riserve di fluttuazione di valore avevano determinato nette diminuzioni dei gradi di copertura e nuove situazioni di copertura insufficiente. Il criterio determinante per la soppressione della garanzia dello Stato è dunque la sicurezza sotto forma di sufficienti riserve di fluttuazione di valore e non il fatto che l'IPDP passi al sistema della capitalizzazione integrale direttamente o attraverso la capitalizzazione parziale.

L'articolo 72f capoverso 2 LPP va applicato per analogia agli IPDP che passano direttamente dal sistema della capitalizzazione incompleta previsto dal diritto previgente (art. 69 cpv. 2 vLPP) a quello della capitalizzazione integrale (art. 65 segg. LPP).

3.3.2 Sistema della capitalizzazione integrale (bilancio in cassa chiusa) al 31 dicembre 2011

Non tutti gli IPDP si trovavano ancora, al 31 dicembre 2011, nel sistema del bilancio in cassa aperta ammesso dal diritto previgente. Alcuni erano già stati finanziati completamente e da allora erano gestiti con il sistema della capitalizzazione integrale secondo gli articoli 65 segg. LPP, ma si sono ritrovati in una situazione di copertura insufficiente a causa dell'andamento del mercato borsistico, non da ultimo perché la costituzione di riserve di fluttuazione non era parte integrante del finanziamento completo.

Agli IPDP che intendono passare dal sistema della capitalizzazione integrale a quello della capitalizzazione parziale (allegato, **caso 3**), si applicano gli articoli 72a segg. LPP, come illustrato al punto 3.3.1.

La situazione degli IPDP che rimangono nel sistema della capitalizzazione integrale (allegato, **caso 4**) è invece notevolmente diversa rispetto a quella descritta al punto 3.3.1. Gli IPDP che si trovavano già nel sistema della capitalizzazione integrale al 31 dicembre 2011 hanno infatti avuto almeno una volta un grado di copertura del 100 per cento. Pertanto, non si può far valere l'argomento avanzato per gli istituti di cui al punto 3.3.1, ossia che essi presentavano sistematicamente e conformemente alla legge un finanziamento insufficiente e che e-

rano autorizzati a farlo, a condizione di beneficiare di una garanzia dello Stato, la quale deve quindi essere mantenuta fino al finanziamento completo degli IPDP. Nel caso degli istituti di previdenza che sono passati al sistema della capitalizzazione integrale prima dell'entrata in vigore delle nuove prescrizioni sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico, non sussiste invece alcuna base legale per esigere una garanzia dello Stato, a prescindere dalla sua esistenza al 31 dicembre 2011. Nel loro caso le uniche disposizioni che determinano se e in che misura vi sia una garanzia dello Stato sono quelle dell'ente pubblico responsabile.

3.4 Allegato: Grafico relativo agli istituti di previdenza con una copertura insufficiente al 1° gennaio 2012

