



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali

**Rapporto esplicativo
sulle modifiche d'ordinanza concernenti la
riforma strutturale della previdenza professionale
e
il finanziamento degli istituti di previdenza
degli enti di diritto pubblico**

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS
giugno 2011**

Indice

1	Introduzione	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.2	Modifiche d'ordinanza	4
2	Commissione di alta vigilanza sulla previdenza professionale	6
2.1	Situazione iniziale	6
2.2	Compiti e competenze.....	6
2.2.1	Elenco dei compiti previsti dalla legge.....	6
2.2.2	Interventi normativi necessari del Consiglio federale.....	6
2.2.3	Ripartizione dei compiti	7
2.3	Organizzazione	7
3	Commento all'ordinanza concernente la vigilanza nella previdenza professionale (OPP 1)	9
4	Commento alla modifica dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2)	21
5	Commento all'ordinanza sulle fondazioni d'investimento (OFond)	38
6	Allegato	71
6.1	Elenco dei compiti della segreteria della Commissione di alta vigilanza	71
6.2	Funzioni trasversali	73

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il 19 marzo 2010, il Parlamento ha approvato la riforma strutturale della previdenza professionale, un progetto che intende rafforzare la vigilanza, la gestione strategica e la trasparenza del secondo pilastro, rispondendo anche a diverse richieste formulate alla vigilia della votazione popolare sull'aliquota minima di conversione. I principali elementi della revisione sono i seguenti:

- L'alta vigilanza sarà separata più chiaramente dalla vigilanza diretta sulle casse pensioni e assunta da una Commissione di alta vigilanza indipendente dall'Amministrazione federale, che sarà coadiuvata da una segreteria dotata delle necessarie competenze professionali. La Commissione di alta vigilanza avrà il compito di garantire l'uniformità della prassi di vigilanza e la stabilità del sistema del secondo pilastro. Svolgerà il suo compito emanando decisioni, direttive e norme e provvederà in questo modo alla garanzia della qualità. Se necessario, potrà procedere a verifiche presso le autorità di vigilanza cantonali o regionali e stilare rapporti. Rispetto ad oggi, l'alta vigilanza avrà una funzione più attiva e un maggiore potere di regolamentazione.
- La posizione della vigilanza diretta sarà rafforzata attraverso una definizione più chiara dei suoi compiti, delle sue competenze e degli strumenti a sua disposizione. La competenza per la vigilanza diretta sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e internazionale, attualmente esercitata dalla Confederazione, passerà ai Cantoni e dovrà essere attribuita a un istituto di diritto pubblico indipendente dall'amministrazione con personalità giuridica propria. L'assoggettamento di questi istituti alla vigilanza diretta dei Cantoni dovrà avvenire al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore della revisione di legge.
- La riforma introduce requisiti concreti per quanto riguarda l'integrità e la lealtà delle persone incaricate di gestire gli istituti di previdenza o di amministrarne il patrimonio (buona reputazione, attività irreprensibile, assenza di conflitti d'interesse). Inoltre, i negozi giuridici conclusi dagli istituti di previdenza con persone prossime dovranno essere dichiarati all'ufficio di revisione nel conto annuale. Nel rapporto annuale dovranno anche essere indicati il nome e la funzione dei periti, consulenti in investimenti e gestori d'investimenti. Per aumentare l'efficacia delle disposizioni sul governo d'impresa (*governance*), sono state adeguate anche le disposizioni penali della LPP.

La riforma strutturale entrerà in vigore come segue:

- 1° agosto 2011: disposizioni sul governo d'impresa e sulla trasparenza,
- 1° gennaio 2012: disposizioni sulla struttura di vigilanza (vigilanza diretta, alta vigilanza, altro); avvio dell'attività operativa della Commissione di alta vigilanza.

La modifica del 19 marzo 2010 (riforma strutturale) è stata pubblicata sul Foglio federale (FF) 2010 1799 e nel Bollettino della previdenza professionale n. 117. Il messaggio del Consiglio federale del 15 giugno 2007 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale) è apparso sul FF 2007 5199.

Il 17 dicembre 2010, il Parlamento ha inoltre approvato il progetto sul finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico. Il testo è stato pubblicato sul Fo-

glio federale (FF 2010 7965). La conseguente modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) entrerà in vigore il 1° gennaio 2012. Fanno eccezione l'articolo 48 capoverso 2 primo periodo, l'articolo 50 capoverso 2, l'articolo 51 capoverso 5, l'articolo 51a capoverso 6, la cifra II.2 (modifica della legge sulla fusione) e la cifra III.b (disposizione transitoria), che entreranno in vigore il 1° gennaio 2014.

1.2 Modifiche d'ordinanza

A livello legislativo, la riforma strutturale delega al Consiglio federale la competenza di:

- articolo 53a LPP: emanare disposizioni sulla liceità di affari personali e sulla liceità e la dichiarazione di vantaggi patrimoniali;
- articolo 53k LPP: emanare disposizioni esecutive sulle fondazioni d'investimento in una nuova ordinanza;
- articolo 64c capoverso 3 LPP: definire i costi di vigilanza computabili, i particolari della procedura di calcolo e la tariffa degli emolumenti della Commissione di alta vigilanza;
- articolo 65 capoverso 4 LPP: stabilire il patrimonio iniziale di cui devono disporre e le garanzie che devono offrire le fondazioni collettive e comuni di nuova costituzione.

La riforma delle strutture di vigilanza decisa con l'approvazione della revisione comporterà numerosi cambiamenti nell'attuale OPP 1: la Confederazione (ovvero l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali) non eserciterà più la vigilanza, che sarà affidata a una commissione indipendente. L'intera sezione sulla vigilanza va pertanto rielaborata. Anche l'attuale sezione sulla registrazione degli istituti di previdenza subirà alcune modifiche. Vista l'entità delle modifiche necessarie dal punto di vista sia formale che materiale, l'attuale ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1) è abrogata e sostituita da una nuova OPP 1 intitolata "ordinanza concernente la vigilanza nella previdenza professionale". Nell'OPP 2 sono modificate le disposizioni esecutive sul governo d'impresa e sulla trasparenza e ne sono introdotte di nuove.

Nel quadro della riforma strutturale, le fondazioni d'investimento saranno inserite nella LPP sotto un titolo separato (art. 53g–k). L'articolo 53k LPP delega al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni esecutive relative:

- alla cerchia degli investitori;
- all'alimentazione e all'impiego del patrimonio di base;
- all'istituzione, all'organizzazione e alla soppressione delle fondazioni d'investimento;
- agli investimenti, alla contabilità, al rendiconto e alla revisione;
- ai diritti degli investitori.

Per disciplinare questi aspetti sarà emanata una nuova ordinanza. Le nuove disposizioni, che codificano per la prima volta questa materia, ricalcano, sostanzialmente, la prassi finora vigente.

In virtù dell'articolo 72a capoverso 4 LPP (finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico) il Consiglio federale emana disposizioni concernenti il calcolo dei fondi liberi. Può inoltre stabilire che in caso di liquidazione parziale non sussiste il diritto a una quota proporzionale della riserva di fluttuazione nella ripartizione. Le pertinenti disposizioni d'ordinanza sono integrate nell'OPP 2 (art. 27g cpv. 1^{bis}, art. 44, Allegato all'art. 44 e soppressione dell'art. 45). Per evitare due procedure di modifica d'ordinanza pressoché simultanee o addirittura parallele, le disposizioni sul finanzia-

mento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico sono state unite a quelle della riforma strutturale.

2 Commissione di alta vigilanza sulla previdenza professionale

2.1 Situazione iniziale

Poiché uno degli obiettivi principali della riforma strutturale è quello di rafforzare il sistema di vigilanza sulla previdenza professionale, sarà istituita una nuova commissione extraparlamentare di alta vigilanza che dovrà garantire una prassi di vigilanza uniforme delle autorità cantonali e regionali competenti. La commissione dovrà provvedere a che il sistema della previdenza professionale nel suo insieme funzioni in modo sicuro e affidabile. A tal fine emanerà decisioni, norme e direttive e procederà a ispezioni e audit presso le autorità di vigilanza cantonali e regionali, fornendo così un contributo sostanziale alla garanzia di qualità degli attori della previdenza professionale. L'alta vigilanza avrà dunque una funzione più attiva e maggiori poteri di regolamentazione.

2.2 Compiti e competenze

2.2.1 Elenco dei compiti previsti dalla legge

Articolo 64a LPP

- emanazione di istruzioni per garantire un'esecuzione uniforme delle disposizioni legali da parte delle autorità di vigilanza (cpv. 1 lett. a);
- esame dei rapporti annuali delle autorità di vigilanza ed esecuzione di ispezioni presso le medesime (cpv. 1 lett. b);
- emanazione delle norme necessarie per l'attività di vigilanza (cpv. 1 lett. c);
- concessione o ritiro dell'abilitazione a periti in materia di previdenza professionale (lett. d) e tenuta di un registro pubblico (cpv. 1 lett. e);
- emanazione di un regolamento per l'organizzazione interna e la gestione degli affari (cpv. 1 lett. g);
- emanazione di istruzioni per i periti in materia di previdenza professionale e per gli uffici di revisione (cpv. 1 lett. f);
- vigilanza diretta sul fondo di garanzia, sull'istituto collettore e sulle fondazioni d'investimento (cpv. 2);
- presentazione annuale di un rapporto d'attività al Consiglio federale (cpv. 3).

Articolo 74 capoverso 4 LPP

- legittimazione a ricorrere al Tribunale federale contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale / formulazione di pareri su decisioni del Tribunale amministrativo federale impugnate davanti al Tribunale federale, su invito di quest'ultimo.

2.2.2 Interventi normativi necessari del Consiglio federale

A livello di ordinanza dovranno essere disciplinati

- i criteri per stabilire se i candidati per la nomina a membro della Commissione di alta vigilanza soddisfino il requisito dell'indipendenza;
- i costi di vigilanza computabili, i particolari della procedura di calcolo e la tariffa degli emolumenti.

La vigilanza non dovrà più avere un'impostazione prevalentemente repressiva, ma dovrà adottare strategie prudenziali, basate sulla valutazione dei rischi. Per questa ragione dovrà poter reagire con rapidità ed efficienza agli eventi occorsi nella prassi di vigilanza e alle domande degli organi competenti. Vista la grande importanza della previdenza professionale per l'economia nazionale e la sua crescente complessità, è indispensabile instaurare una prassi di (alta) vigilanza flessibile ed efficiente, che tenga conto degli sviluppi attuali e futuri.

Il Consiglio federale ha la competenza di nominare la Commissione di alta vigilanza, designarne il/la presidente e il/la vicepresidente e approvarne il regolamento per l'organizzazione interna e la gestione degli affari. La commissione deve presentargli annualmente un rapporto d'attività.

2.2.3 Ripartizione dei compiti

- Conformemente alla sua funzione gerarchica, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) continuerà a essere competente per lo sviluppo del sistema, per i lavori legislativi preparatori e per la politica in materia di previdenza professionale (v. art. 4 e 11 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno [OOrg-DFI]). In questi ambiti, la Commissione di alta vigilanza potrà unicamente fornire impulsi e assistere l'ufficio con le sue competenze tecniche. La commissione comunicherà con il Consiglio federale tramite l'UFAS.
- La creazione della Commissione di alta vigilanza non influirà sul ruolo della Commissione federale della previdenza professionale (commissione LPP), l'organo consultivo del Consiglio federale per le questioni inerenti al secondo pilastro.

2.3 Organizzazione

La Commissione di alta vigilanza sarà una commissione extraparlamentare decisionale indipendente ai sensi della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). Sarà composta da 7-9 esperti indipendenti nominati dal Consiglio federale, che designerà il/la presidente e il/la vicepresidente. Le parti sociali avranno diritto ad un rappresentante ciascuna. I membri resteranno in carica per quattro anni. Per l'attività operativa, la commissione di alta vigilanza disporrà di una propria segreteria, dotata delle necessarie competenze professionali e annessa all'UFAS sul piano amministrativo.

La Commissione di alta vigilanza non sarà soggetta a direttive del Consiglio federale, che eserciterà unicamente una vigilanza in qualità di autorità gerarchicamente superiore. La commissione presenterà annualmente al Consiglio federale un rapporto d'attività. Farà parte dell'Amministrazione federale decentrata e dovrà autofinanziarsi. La sua attività, quella della sua segreteria e le prestazioni trasversali fornite loro saranno interamente finanziate attraverso emolumenti. L'emanazione di un regolamento per l'organizzazione interna e la gestione degli affari, soggetto all'approvazione del Consiglio federale, spetta alla Commissione di alta vigilanza. I requisiti fondamentali relativi alla composizione della Commissione di alta vigilanza risultano, segnatamente, dalla legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), dalla legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), dall'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), dalla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers), dall'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers), dal rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa) e dal rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (compresi i principi ivi formulati).

La Commissione di alta vigilanza deve essere composta da esperti indipendenti (art. 64 LPP e messaggio sulla riforma strutturale, FF 2007 5199, in particolare pag. 5234 seg.). Ad eccezione delle due persone designate dalle parti sociali, i membri sono scelti in quanto esperti e non in quanto membri di associazioni di categoria. Nel

caso delle autorità di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, il requisito dell'indipendenza è di importanza fondamentale affinché la popolazione abbia fiducia nella trasparenza della vigilanza. Questo vale a maggior ragione per il/la presidente, che eserciterà pertanto la sua carica a tempo pieno. L'UFAS raccomanda al Consiglio federale la nomina di nove membri, affinché la composizione della commissione garantisca l'indipendenza e la competenza tecnica del collegio.

L'auspicato rafforzamento del sistema di vigilanza potrà essere raggiunto soltanto se la Commissione di alta vigilanza sarà messa in condizione di svolgere pienamente i suoi compiti. A tal fine dovrà poter contare su una segreteria efficiente e professionale, dotata delle necessarie risorse e competenze tecniche.