



Novembre 2021

Ordinanza sulla presentazione dei conti dell'istituto di diritto pubblico della Confederazione «compenswiss (Fondi di compensazione AVS/AI/IPG)»

Rapporto esplicativo

Indice

1.	Situazione iniziale	2
2.	Punti essenziali del progetto.....	2
2.1	Obiettivo delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti.....	2
2.2	Contabilità per competenza: elemento principale della presentazione dei conti secondo gli IPSAS	3
2.3	Deroghe agli IPSAS	3
2.4	Procedura	3
2.5	Principali ambiti tematici.....	4
2.5.1	Investimenti	4
2.5.2	Benefici sociali.....	5
2.5.3	Contributi dei datori di lavoro e degli assicurati.....	5
2.5.4	Prestazioni in natura.....	6
2.5.5	Spese di amministrazione di AVS, AI e IPG	6
2.5.6	Area di consolidamento	7
2.5.7	Immobili amministrativi	7
2.5.8	Passività di previdenza per i collaboratori di compenswiss	8
3.	Commento ai singoli articoli	8
4.	Ripercussioni delle nuove prescrizioni	16
4.1	Ripercussioni sui conti annuali di compenswiss (rideterminazione)	16
4.2	Ripercussioni per compenswiss e l'UCC	16
4.3	Ripercussioni per le casse di compensazione e gli uffici AI.....	17
4.4	Ripercussioni per la Confederazione	17
4.5	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	19



1. Situazione iniziale

L'avamprogetto di ordinanza stabilisce prescrizioni sulla presentazione dei conti per l'istituto federale di diritto pubblico «compenswiss (Fondi di compensazione AVS/AI/IPG)». Le nuove prescrizioni concernono sia l'attività assicurativa dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (AVS), dell'assicurazione invalidità (AI) e delle indennità di perdita di guadagno (IPG) che l'attività d'investimento di compenswiss. La necessità d'intervento risulta in primo luogo dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2019, della legge del 16 giugno 2017 sui fondi di compensazione¹, il cui articolo 13 capoverso 1 stabilisce che la presentazione dei conti deve esporre la situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi dell'istituto («true and fair view»). Le norme di presentazione dei conti applicate attualmente da compenswiss non soddisfano tale requisito. Un'ulteriore necessità d'intervento deriva dal fatto che i conti annuali di compenswiss confluiscono nel conto consolidato della Confederazione, ma le prescrizioni sulla presentazione dei conti applicate dalla Confederazione divergono da quelle attualmente applicate da compenswiss. Va inoltre rilevato che il Controllo federale delle finanze ha formulato raccomandazioni in merito alla presentazione dei conti per compenswiss, consigliando di delimitare i contributi e le prestazioni assicurative (in particolare quelle per le prestazioni in natura) nel conto annuale dell'istituto e di elaborare prescrizioni sulla presentazione dei conti per il 1° pilastro.

Con la presente ordinanza il Consiglio federale si avvale della competenza conferitagli dall'articolo 13 capoverso 3 della legge sui fondi di compensazione.

2. Punti essenziali del progetto

2.1 Obiettivo delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti

Le nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti intendono aumentare la rappresentatività del conto annuale, affinché i vari gruppi d'interesse possano farsi un quadro affidabile della situazione economica e finanziaria di compenswiss. Sebbene gli interessati abbiano esigenze informative in parte diverse tra loro, sostanzialmente tutti hanno bisogno di una rappresentazione fedele della situazione del patrimonio, del finanziamento e dei ricavi di un'impresa, al fine di poterne valutare in modo attendibile la situazione economica.

In futuro la presentazione dei conti di compenswiss dovrà basarsi sugli «IPSAS»². Con gli IPSAS si hanno a disposizione norme riconosciute a livello internazionale per l'amministrazione pubblica. Anche la presentazione dei conti della Confederazione si basa sugli IPSAS, ai quali ad oggi non vi sono alternative reali. Benché esistano altre norme riconosciute quali le Swiss GAAP RPC³, gli IFRS⁴ o gli US GAAP⁵, nessuna di queste si presta davvero quale base per la presentazione dei conti di compenswiss e quindi di AVS, AI e IPG, in quanto si tratta sostanzialmente di norme per imprese a scopo di lucro. Per compenswiss non sono ragionevoli o applicabili nemmeno singoli standard specifici o raccomandazioni quali ad esempio la Swiss GAAP RPC 21 (Rendiconto di organizzazioni non-profit di pubblica utilità) o la Swiss GAAP RPC 26 (Rendiconto di istituti di previdenza). Inoltre, all'inizio del 2019 l'IPSAS Board ha approvato uno standard specifico applicabile alle prestazioni sociali, l'IPSAS 42 – Benefici sociali (IPSAS 42).

Già nel 2012 il Consiglio federale ha inserito gli IPSAS nell'ordinanza del 21 novembre 2012 sulle norme contabili riconosciute. Il collegamento agli IPSAS garantisce che il conto annuale

¹ RS 830.2

² International Public Sector Accounting Standards.

³ Raccomandazioni svizzere relative alla presentazione dei conti.

⁴ International Financial Reporting Standards.

⁵ United States Generally Accepted Accounting Principles.

contenga le informazioni necessarie per valutare la situazione finanziaria. La trasparenza aumenta e, grazie all'adozione degli IPSAS, crescono anche il grado di accettazione e la fiducia nella presentazione dei rapporti finanziari. La maggiore qualità di quest'ultima, l'affidabilità e la migliore interpretabilità dei processi finanziari giovano a tutti i gruppi d'interesse.

2.2 Contabilità per competenza: elemento principale della presentazione dei conti secondo gli IPSAS

L'adozione degli IPSAS comporta un vero e proprio cambiamento di paradigma. Gli IPSAS si basano infatti sul principio della competenza economica («accrual accounting»), secondo cui gli eventi vanno rilevati quando si verificano e non solo al momento del versamento («cash accounting»). Questo permette una rilevazione completa di tutte le attività e le passività nel bilancio. La presentazione dei conti secondo il principio della competenza economica incide quindi sul momento in cui, per esempio, viene rilevata la spesa per una prestazione in natura (fattura ospedaliera). Attualmente tali spese sono rilevate al momento del pagamento. In futuro esse, e quindi anche l'obbligazione derivante dalla degenza ospedaliera, andranno rilevate alla data di riferimento, anche se la fattura non è ancora pervenuta. I debiti derivanti dalla fattura non ancora pervenuta dovranno essere indicati nel bilancio. Per contro, in futuro andranno rilevate alla data di riferimento anche le attività, se queste sono sorte nell'anno d'esercizio trascorso. È il caso per i contributi salariali dei datori di lavoro e degli assicurati. Le casse di compensazione possono allestire i conteggi finali relativi ai contributi salariali soltanto l'anno successivo, poiché i datori di lavoro devono dapprima comunicare le somme dei salari definitive. I contributi salariali fanno però riferimento al salario determinante dell'anno d'esercizio trascorso. Di conseguenza, alla data di riferimento andrà effettuata una stima dell'importo dei contributi salariali atteso. Questo importo dovrà poi essere indicato quale attività.

La presentazione dei conti secondo il principio della competenza economica implica anche stime, dato che al momento della compilazione del conto annuale non sono ancora disponibili tutte le informazioni dettagliate. Nel progetto l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha prestato particolare attenzione a che in futuro vengano applicati metodi di stima semplici e quindi facilmente comprensibili. L'applicazione sempre uguale di un metodo ha il vantaggio di garantire una procedura sistematica, costante e non arbitraria. Se in determinate situazioni, a causa di incertezze eccessive, non è possibile effettuare una stima attendibile, non si procede ad alcuna rilevazione. In tal caso, questa circostanza va indicata e spiegata nell'allegato al conto annuale (cfr. n. 2.5.3).

2.3 Deroghe agli IPSAS

Dal punto di vista del «true and fair view», una presentazione dei conti può essere considerata conforme agli IPSAS soltanto in caso di applicazione integrale di questa norma contabile riconosciuta. Come per la Confederazione, tuttavia, anche per compenswiss è emerso che alcune deroghe a singoli standard sono ragionevoli e necessarie. Queste possono imporsi per diversi motivi. Per esempio, è possibile che le prescrizioni standardizzate degli IPSAS non tengano sufficientemente conto delle peculiarità svizzere, che l'onere per l'attuazione di determinate prescrizioni sia sproporzionato rispetto al valore aggiunto che ne deriva o che le informazioni necessarie non siano disponibili. Anche l'ordinanza sulla presentazione dei conti di compenswiss prevede in alcuni punti deroghe significative agli IPSAS. Queste sono spiegate nel commento all'articolo 3 capoverso 2 dell'avamprogetto di ordinanza (cfr. n. 3). Così facendo, nonostante alcune deroghe si può beneficiare del potenziale di utilità degli IPSAS. Le deroghe agli IPSAS vanno indicate e motivate nell'allegato dei conti annuali di AVS, AI e IPG o del conto aggregato dell'istituto (art. 10 cpv. 2 AP-O).

2.4 Procedura

Ad oggi gli IPSAS comprendono 42 standard. Ognuno di essi contiene principi da applicare per la presentazione dei conti relativi a un determinato fatto. Per questo motivo si parla di standard basati su principi. Per quanto riguarda la contabilizzazione e la valutazione, gli IPSAS contemplano solo determinate possibilità di scelta, cosicché non vi è ampio margine discrezionale

circa il metodo da applicare. Non è dunque necessario inserire nell'ordinanza anche disposizioni, ad esempio, in materia di contabilizzazione e valutazione o presentazione e informazioni integrative, dato che queste non farebbero aumentare la certezza del diritto e non fornirebbero informazioni supplementari di rilievo, ma comporterebbero invece il rischio di contraddizioni latenti con le prescrizioni fondamentali degli IPSAS. È il caso, ad esempio, quando vengono utilizzate formulazioni leggermente diverse rispetto a quelle degli IPSAS o sono apportate modifiche a questi ultimi.

La necessità di un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza sussiste soltanto se:

- i principi di uno standard sono formulati con un tenore molto generico e possono essere interpretati in vari modi nella pratica;
- occorre limitare le possibilità di scelta previste negli IPSAS;
- sono auspiccate informazioni aggiuntive nel conto aggregato dell'istituto o nei conti annuali di AVS, AI e IPG; o
- occorre formulare deroghe agli IPSAS.

Per la valutazione degli standard, in un primo tempo si è analizzato nel dettaglio se l'applicazione di ogni singolo standard fosse ragionevole e le prescrizioni fossero attuabili. In un secondo momento si è valutato se le prescrizioni fossero chiaramente comprensibili o vi fosse bisogno di precisazioni nell'ordinanza. Una necessità di precisazione è emersa ad esempio per l'IPSAS 42 – Benefici sociali. In merito alla nascita di un'obbligazione, l'IPSAS 42 si esprime in termini molto generici. L'articolo 7 AP-O definisce pertanto, per ogni categoria di prestazioni, quali criteri di idoneità si applicano per la valutazione della nascita di un'obbligazione.

Al numero 2.5 sono illustrati nel dettaglio i principali ambiti tematici. Al contempo, viene anche indicato dove si è imposta un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza. Nel complesso, con la presente ordinanza si prevede un recepimento molto ampio degli IPSAS.

2.5 Principali ambiti tematici

2.5.1 Investimenti

Al 31 dicembre 2020 compenswiss disponeva di investimenti per un valore complessivo di 34 260 milioni di franchi⁶. Gli investimenti sono già valutati ai valori di mercato, ragion per cui l'adozione degli IPSAS non avrà ripercussioni significative. Tuttavia, ne risulteranno modifiche ad alcune voci, segnatamente quelle descritte di seguito.

- **Prestiti:** attualmente i prestiti sono valutati secondo un modello «fair value». Poiché di regola vengono mantenuti fino alla scadenza, in futuro la loro valutazione andrà effettuata a costo ammortizzato. In questo contesto andrà introdotto anche il modello per le rettifiche di valore richiesto dall'IPSAS 41 («expected credit loss model»).
- **Spese di amministrazione del patrimonio:** attualmente i modelli di valutazione per gli investimenti sono programmati in modo tale che i costi di transazione sono rilevati quale componente del prezzo d'acquisto e vengono dunque attivati insieme con gli investimenti. Si tratta delle tasse di bollo, degli emolumenti compresi nei fondi («onorari di gestione dei fondi») e dei costi connessi con gli investimenti in titoli. Nella relazione sulla gestione, il consiglio di amministrazione informa già oggi in dettaglio circa l'ammontare dei costi di transazione pagati. In futuro, questi costi saranno rilevati direttamente quali spese di amministrazione del patrimonio e quindi non andranno più a gravare i rendimenti degli investimenti. Compenswiss ha già avviato un progetto in tal senso, cosicché queste spese potranno essere indicate quali spese di amministrazione del patrimonio ancor prima dell'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti.
- **Immobili da reddito:** attualmente l'edificio affittato dall'UCC, che appartiene a compenswiss, è indicato come immobile da reddito alla voce degli investimenti. In futuro l'edificio sarà indicato quale immobile amministrativo.

⁶ Relazione sintetica sulla gestione 2020 compenswiss, pag. 18 (la relazione integrale è disponibile soltanto in tedesco e in francese).

Queste modifiche risultano direttamente dall'adozione degli IPSAS, cosicché per l'investimento del patrimonio non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

2.5.2 Benefici sociali

Date la complessità e l'impostazione talvolta molto diversa delle assicurazioni sociali nei vari Paesi, i lavori relativi all'IPSAS 42 si sono protratti per anni e lo standard è stato approvato dall'IPSAS Board nel gennaio del 2019.

L'IPSAS 42 è applicabile alle prestazioni per le quali vengono effettuati versamenti in denaro agli assicurati. Le prestazioni con cui vengono rimborsati i costi sostenuti dagli assicurati o che sono previste per determinati scopi non rientrano nel campo d'applicazione dell'IPSAS 42. Queste sono infatti prestazioni in natura. La definizione di benefici sociali secondo l'IPSAS 42 corrisponde dunque alla nozione di prestazioni pecuniarie di cui all'articolo 15 della legge federale del 6 ottobre 2000⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA).

Lo standard stabilisce quando nasce un'obbligazione per un beneficio sociale dal punto di vista dell'assicurazione e quando va rilevata una passività nel bilancio. Esso contempla inoltre prescrizioni sulle modalità di valutazione delle passività e sulle informazioni da fornire nell'allegato del conto annuale.

Con le sue prescrizioni, l'IPSAS 42 si presta molto bene a essere applicato all'AVS, all'AI e alle IPG svizzere. La sua applicazione permette di avere un quadro trasparente, attendibile e completo dei benefici sociali delle assicurazioni summenzionate. Nel quadro dei lavori è però emerso che lo standard in questione è formulato in modo piuttosto generico. Essendo quindi necessarie ulteriori disposizioni nell'ordinanza, quest'ultima indica dettagliatamente, per tipo di prestazione, i criteri di idoneità applicabili.

Il capitolo 3 spiega come andranno rilevati i singoli tipi di prestazione in futuro.

2.5.3 Contributi dei datori di lavoro e degli assicurati

Attualmente i contributi salariali e quelli personali vengono rilevati al momento della fatturazione. Inoltre, alla data di riferimento l'UCC procede alla delimitazione dei conteggi finali allestiti dalle casse di compensazione nel gennaio dell'anno successivo.

I conteggi finali per i contributi salariali vengono allestiti dalle casse di compensazione dopo che i datori di lavoro hanno comunicato la somma dei salari definitiva. Sia i datori di lavoro che le casse di compensazione necessitano di un certo tempo per questi lavori. Al momento della compilazione dei conti annuali di AVS, AI e IPG e del conto aggregato dell'istituto, manca dunque ancora una parte dei conteggi finali. Per quanto concerne la presentazione dei conti, si tratta però chiaramente di contributi dell'anno precedente (analogamente al periodo di contribuzione nel diritto contributivo). Alla fine dell'anno, questi conteggi finali non ancora fatturati vanno pertanto stimati e rilevati quali attività nei bilanci di AVS, AI e IPG. Dato che l'andamento dei contributi salariali è molto costante da un anno all'altro, tale stima può essere benissimo effettuata sulla base di valori passati. Inoltre, l'incertezza della stima può essere ridotta, poiché i conteggi finali del mese di gennaio dell'anno successivo possono essere considerati quale importo effettivo.

Nel caso dei conteggi finali per i contributi personali, il processo è sostanzialmente comparabile, ma il contesto è diverso. La maggior parte dei contributi personali è costituita da contributi dei lavoratori indipendenti. Le casse di compensazione possono fissare definitivamente tali contributi solo dopo il passaggio in giudicato della decisione di tassazione fiscale o la ricezione della comunicazione fiscale. Il processo dura quindi più a lungo. Inoltre, il calcolo dei contributi personali viene effettuato sul risultato annuale conseguito dai lavoratori indipendenti, che di regola varia in misura maggiore rispetto al salario determinante, sul quale vengono calcolati i contributi salariali.

⁷ RS 830.1

La presentazione dei conti secondo il principio della competenza economica implica anche stime. Ciononostante, vale il principio secondo cui una stima deve essere attendibile. Nel caso di AVS, AI e IPG l'attendibilità dei dati ha una priorità particolarmente elevata. Per i contributi personali il rischio di stime errate è troppo alto, ragion per cui il Consiglio federale prevede una deroga agli IPSAS (cfr. n. 3). Nell'ottica della trasparenza, questa informazione integrativa va indicata nell'allegato dei conti annuali di AVS, AI e IPG.

Alla fine dell'anno sussistono generalmente crediti contributivi molto significativi. Questi derivano per la maggior parte dagli acconti fatturati nel mese di dicembre, nonché, di regola, anche da crediti contributivi precedenti che sono in sospeso da tempo. Per tenere conto del rischio di perdita di tali crediti, vanno rilevate rettifiche di valore. Attualmente queste sono indicate quali «accantonamenti per perdite sui contributi». In futuro andranno indicate quale voce di rettifica di valore relativa ai crediti contributivi. Inoltre, il metodo per la determinazione delle rettifiche di valore va adeguato in conformità con le prescrizioni degli IPSAS. In termini di importi non risultano modifiche significative rispetto al modello attuale.

Mentre per i contributi personali occorre una deroga all'IPSAS 23, per i contributi dei datori di lavoro e degli assicurati non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

2.5.4 Prestazioni in natura

Le prestazioni in natura (art. 14 LPGa) sono in particolare le cure medico-farmaceutiche, i mezzi ausiliari, i provvedimenti di prevenzione e quelli d'integrazione. Negli IPSAS esse sono designate quali servizi individuali («individual services»). Le prestazioni in natura sono un tipo di prestazione particolarmente importante nell'AI, che ne fornisce per circa 2 miliardi di franchi all'anno⁸. Nell'AVS le prestazioni in natura sono fornite esclusivamente sotto forma di mezzi ausiliari. Di conseguenza, la rilevazione e la valutazione per il futuro sono importanti soprattutto per l'AI. Nel quadro dei lavori è emerso che gran parte delle fatture per prestazioni in natura perviene ed è pagata soltanto l'anno successivo. Attualmente queste spese sono rilevate al momento del pagamento. L'adozione degli IPSAS modificherà il momento della rilevazione, che in futuro contemplerà un cosiddetto accantonamento per prestazioni. Per i dettagli in merito si rimanda al commento al relativo articolo di ordinanza (n. 3).

Per le prestazioni in natura sono state inserite nell'ordinanza disposizioni supplementari, tese a precisare gli IPSAS. Non si tratta di deroghe agli IPSAS.

2.5.5 Spese di amministrazione di AVS, AI e IPG

Le spese di amministrazione di AVS, AI e IPG comprendono diverse voci. Di seguito sono presentate quelle principali.

- UCC: conformemente alle disposizioni legali, i fondi di compensazione AVS, AI e IPG rimborsano le spese dell'UCC. Si tratta di spese per beni e servizi e non di spese di riversamento ai sensi degli IPSAS⁹. Le spese dell'UCC sono già oggi contabilizzate prevalentemente secondo il principio della competenza economica, ragion per cui l'adozione degli IPSAS non comporterà modifiche sostanziali. Nel quadro dei lavori è inoltre emerso che le applicazioni informatiche sviluppate dall'UCC per il 1° pilastro non rappresentano attività per i conti annuali di AVS, AI e IPG. I criteri per la rilevazione quali «investimenti immateriali» non sono soddisfatti, poiché si tratta semplicemente di rimborsi di costi.
- Uffici AI: conformemente alle disposizioni legali, l'AI rimborsa le spese d'esercizio degli uffici AI. Si tratta di spese per beni e servizi e non di spese di riversamento ai sensi degli IPSAS¹⁰. Attualmente le spese degli uffici AI non sono contabilizzate secondo il principio della competenza economica. Significative per il conto annuale dell'AI sono eventuali passività derivanti da saldi di vacanze e di ore. In futuro queste verranno rilevate nel

⁸ Geschäftsbericht 2020 compenswiss, pag. 66 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁹ Cfr. IPSAS Exposure Draft 72 «Transfer Expenses».

¹⁰ Cfr. IPSAS Exposure Draft 72 «Transfer Expenses».

conto annuale dell'AI. Affinché l'UCC possa procedere alla contabilizzazione necessaria, gli uffici AI dovranno comunicare i saldi all'UCC. Analogamente alle spese dell'UCC, nel quadro dei lavori è emerso anche per le spese degli uffici AI che i rimborsi per lo sviluppo di applicazioni informatiche non costituiscono attività per il conto annuale dell'AI. I criteri per la rilevazione quali «investimenti immateriali» non sono soddisfatti, poiché si tratta semplicemente di rimborsi di costi. Dai rimborsi delle spese degli uffici AI possono inoltre derivare passività potenziali per il Fondo di compensazione AI, a causa dei possibili rischi finanziari che potrebbero realizzarsi in relazione con le affiliazioni degli uffici AI agli istituti di previdenza cantonali. Le passività potenziali andranno indicate nell'allegato del conto annuale dell'AI.

- Sussidi alle casse di compensazione: conformemente alle disposizioni legali, il Fondo di compensazione AVS versa sussidi alle casse di compensazione cantonali e rimborsa i costi per compiti specifici di tutte le casse di compensazione. Questi sussidi e rimborsi di costi sono di regola calcolati in base alle spese effettive delle casse di compensazione, le quali sono però note soltanto dopo la chiusura dell'esercizio, cosicché i versamenti di sussidi e i rimborsi di costi vengono effettuati a posteriori. Conformemente agli IPSAS, queste spese vanno rilevate secondo il principio della competenza economica. In futuro le passività andranno rilevate già alla chiusura dell'esercizio durante il quale esse nascono.

Per il settore delle spese di amministrazione non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

2.5.6 Area di consolidamento

La relazione sulla gestione di compensswiss deve includere, oltre al conto aggregato dell'istituto, anche i conti annuali di AVS, AI e IPG¹¹. Si tratta di una semplice aggregazione e non di un consolidamento in senso stretto. Nemmeno i bilanci degli uffici AI e delle casse di compensazione vanno consolidati. L'adozione degli IPSAS non comporterà modifiche in questo settore.

Andrà tuttavia modificata la rappresentazione delle attività e delle passività dell'attività assicurativa. Attualmente i bilanci di AVS, AI e IPG comprendono unicamente i crediti netti nei confronti delle casse di compensazione, che illustrano i flussi finanziari con queste ultime. I crediti netti sono sostanzialmente costituiti dai crediti contributivi in sospeso alla data di riferimento. Essi includono però anche altre voci, quali ad esempio i crediti di restituzione di prestazioni, le liquidità delle casse di compensazione o i versamenti pendenti alla fine dell'anno. Nell'ottica della trasparenza, in futuro queste voci andranno indicate separatamente. Chi leggerà il bilancio potrà così farsi un'idea più rappresentativa delle voci dell'attività assicurativa.

Per l'area di consolidamento non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

2.5.7 Immobili amministrativi

Gli immobili amministrativi sono già valutati al costo al netto degli ammortamenti (costo ammortizzato). Se questo metodo non cambierà con il passaggio agli IPSAS, andranno però uniformate le durate degli ammortamenti. Questo riguarda gli immobili amministrativi dell'AI, l'edificio amministrativo di compensswiss e l'edificio appartenente a compensswiss affittato dall'UCC. Vi saranno modifiche anche nel grado di dettaglio della rilevazione degli immobili. Con il passaggio agli IPSAS, gli immobili andranno suddivisi nelle loro componenti fondamentali (terreno, involucro edilizio, strutture edilizie ecc.). Successivamente andrà tenuto conto della diversa riduzione di valore in funzione della durata della vita utile.

Per gli immobili amministrativi non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

¹¹ Art. 16 cpv. 1 lett. c della legge sui fondi di compensazione.

2.5.8 Passività di previdenza per i collaboratori di compensswiss

Le prescrizioni in materia di passività di previdenza sono un tema molto tecnico. Non si tratta di eventuali impegni pensionistici dell'AVS, bensì dell'affiliazione di compensswiss alla cassa pensioni della Confederazione, PUBBLICA. In sostanza si pone la questione se questa affiliazione faccia nascere per compensswiss un'obbligazione da indicare nel bilancio quale debito. Anche la Confederazione indica nel suo bilancio una cosiddetta passività di previdenza. Nel quadro dei lavori è tuttavia emerso che gli importi non sono significativi e si può pertanto rinunciare a una loro rilevazione.

Per le passività di previdenza per i collaboratori di compensswiss non occorre un'ulteriore regolamentazione nell'ordinanza.

3. Commento ai singoli articoli

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Nell'ambito della costituzione dell'istituto di diritto pubblico compensswiss, i tre fondi di compensazione di AVS, AI e IPG sono stati trasferiti nell'istituto. Il conto aggregato di compensswiss comprende pertanto i conti annuali di AVS, AI e IPG. Conformemente all'articolo 71 capoverso 1^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1946¹² sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS) l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) è competente per i conti annuali delle tre assicurazioni, mentre secondo la legge sui fondi di compensazione compensswiss è competente per il conto aggregato dell'istituto. Poiché i conti annuali di AVS, AI e IPG confluiscono nel conto aggregato dell'istituto, le prescrizioni sulla presentazione dei conti si applicano sia per la presentazione dei conti dell'istituto di diritto pubblico compensswiss che per la compilazione dei conti annuali di AVS, AI e IPG.

Art. 2 Definizioni

Questo articolo definisce alcune espressioni utilizzate in particolare nel capitolo 3 dell'ordinanza.

Art. 3 Standard

Cpv. 1: la legge sui fondi di compensazione esige che la presentazione dei conti dell'istituto esponga la situazione reale inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi del medesimo. La presente ordinanza definisce gli IPSAS quali norme determinanti. Poiché il rimando agli IPSAS è dinamico, si attua sempre l'ultima versione dei medesimi. Il vantaggio consiste nel fatto che le modifiche degli IPSAS esistenti o eventuali nuovi IPSAS si applicano automaticamente e non sono dunque necessari adeguamenti nell'ordinanza. Un rimando dinamico non pone problemi, poiché gli IPSAS hanno già una portata molto ampia. In particolare per quanto riguarda i settori più rilevanti per compensswiss, ovvero gli investimenti del patrimonio e le prestazioni assicurative, esistono già standard. Un rimando dinamico è pertanto più opportuno di uno statico, che farebbe riferimento alla versione degli IPSAS a un determinato momento. In tal caso, l'ordinanza andrebbe adeguata a ogni modifica degli IPSAS, in modo che rispecchi la versione più recente dei medesimi e ne recepisca le novità.

Cpv. 2: questo capoverso disciplina le deroghe significative agli IPSAS applicabili all'istituto, che figurano nell'allegato dell'ordinanza. Queste sono illustrate in dettaglio di seguito.

IPSAS 17 – Immobili, impianti e macchinari

Una parte dei mezzi ausiliari che l'AI concede ai suoi beneficiari di prestazioni viene consegnata in prestito. Ne sono un esempio le carrozelle elettriche e gli elevatori per scale. I mezzi ausiliari restano di proprietà dell'AI. Conformemente all'IPSAS 17, questi mezzi ausiliari vanno rilevati nel bilancio quali attività e vanno ammortizzati per la durata della loro vita utile. Tale procedura è però possibile soltanto se viene tenuta una contabilità centralizzata degli investimenti per i mezzi ausiliari, in cui vanno rilevati tutti i nuovi acquisti, le restituzioni e gli ulteriori prestiti. L'esecuzione dell'AI è organizzata in modo decentrato ed è svolta dagli uffici AI in collaborazione con gli organi dell'AVS. Attualmente non è tenuta alcuna contabilità centralizzata degli investimenti. Per quanto concerne la presentazione dei conti, i mezzi ausiliari consegnati in prestito vanno dunque considerati esattamente come quelli consegnati

¹² RS 831.10

in proprietà agli assicurati. Ciò significa che al momento della percezione del mezzo ausiliario da parte dell'assicurato va rilevata una spesa e il mezzo ausiliario non va indicato nel bilancio quale attività.

IPSAS 23 – Proventi da operazioni senza corrispettivo equivalente

Conformemente all'IPSAS 23, i contributi alle assicurazioni sociali non ancora fatturati (contributi salariali e personali) vanno rilevati quali attività alla fine dell'anno. Tuttavia, dato che gli importi esatti non sono ancora noti al momento della chiusura dei conti, vanno effettuate stime. Nel caso dei contributi salariali una tale procedura non comporta alcun problema, poiché questi contributi si evolvono in maniera molto simile da un anno all'altro. Per i contributi personali (in particolare quelli dei lavoratori indipendenti), invece, è più difficile. Il calcolo dei contributi personali dei lavoratori indipendenti dipende dall'ammontare della cifra d'affari e dei costi. Il valore sul quale vengono calcolati i contributi può dunque variare notevolmente. Inoltre, anche il numero dei contribuenti è soggetto a fluttuazioni, il che rende più difficile effettuare stime attendibili. Per ridurre al minimo le incertezze derivanti da stime alla chiusura dei conti, è ragionevole prevedere una deroga alle prescrizioni dell'IPSAS 23 per i contributi personali.

IPSAS 42– Benefici sociali

L'IPSAS 42 prevede che le stime relative alle passività da estinguere vanno calcolate nel conto annuale in base a dati quantitativi del momento. A titolo di esempio si possono menzionare il numero di giorni di servizio prestati e il numero di nascite in un anno civile. Le passività esistenti alla fine dell'anno andrebbero calcolate in base a questi dati aggiornati. I lavori preliminari hanno però mostrato che dalle passività calcolate con questi dati risultano stime meno affidabili di quelle derivanti da un calcolo delle passività in base a dati del passato. Ciò è dovuto al fatto che, oltre ai dati quantitativi attuali, andrebbero impiegati anche altri parametri stimati (p. es. il tasso di attività delle neo-madri). In ultima analisi, questo genera una stima meno precisa. La deroga all'IPSAS 42 permette di applicare il metodo di valutazione previsto dall'IPSAS 19. Il metodo dell'IPSAS 42 può essere senz'altro adottato per determinare le passività derivanti dalle indennità giornaliere dell'AI. Nell'ambito delle IPG, invece, l'applicazione di un metodo di valutazione come quello previsto dall'IPSAS 19 risulta più attendibile.

Contabilizzazioni di capitale proprio

L'AVS, l'AI e le IPG sono finanziate secondo un sistema di ripartizione misto. I costi o i ricavi rientrano dunque nel risultato di ripartizione o nel risultato degli investimenti. La rilevazione diretta nel capitale proprio di costi o ricavi che *non* figurano nel risultato di ripartizione o nel risultato degli investimenti è problematica. L'adozione degli IPSAS potrebbe però comportare la necessità di contabilizzazioni dirette di capitale proprio in alcuni settori, come per esempio, nel caso dell'adozione dell'IPSAS 39 – Benefici per i dipendenti (passività di previdenza per i collaboratori di compenswiss). Questa procedura non è opportuna per compenswiss. Sono esplicitamente autorizzate quali contabilizzazioni di capitale proprio la rilevazione delle differenze di valutazione tra la prima adozione degli IPSAS e la correzione di errori nel conto dell'anno precedente. Per analogia con la prima applicazione degli IPSAS al consuntivo della Confederazione, le differenze di valutazione vengono rilevate direttamente nel capitale del fondo dell'AVS, dell'AI o delle IPG. È esplicitamente autorizzata anche la contabilizzazione diretta nel capitale proprio di conferimenti della proprietà («contribution from owners»), come è già avvenuto nel 2007 con la vendita dell'oro della Banca nazionale svizzera e il trasferimento del relativo ricavo all'AVS.

Art. 4 *Evoluzione degli standard*

Cpv. 1: per poter garantire una presentazione dei conti moderna e trasparente, un insieme di norme come gli IPSAS è in costante evoluzione. Compenswiss e l'UCC hanno la responsabilità di seguire questa evoluzione. Ciò implica anche valutare se nuovi IPSAS o modifiche di quelli esistenti possano avere ripercussioni sui conti annuali di AVS, AI e IPG o sul conto aggregato dell'istituto. Va da sé che anche l'UFAS seguirà l'evoluzione degli standard. Inoltre, vi dovrà essere un dialogo regolare tra l'UFAS, compenswiss e l'UCC, in modo da poter discutere ampiamente dei nuovi sviluppi nel settore della presentazione dei conti.

Cpv. 2: se le modifiche degli IPSAS hanno ripercussioni sui conti annuali di AVS, AI e IPG o sul conto aggregato di compenswiss, l'istituto e l'UCC sono tenuti a informarne tempestivamente l'UFAS.

Cpv. 3: l'UFAS valuta quindi se le ripercussioni sui conti annuali siano significative o meno. Per «ripercussioni significative» si intendono quelle con una notevole rilevanza per la rappresentatività del conto annuale, in termini quantitativi o qualitativi. In seguito, l'UFAS valuta se i nuovi standard o quelli modificati debbano essere recepiti oppure se vada prevista una deroga agli IPSAS. Se lo ritiene opportuno e necessario, il Dipartimento federale dell'interno chiede al Consiglio federale di introdurre nell'ordinanza una deroga agli IPSAS. L'Esecutivo deciderà quindi anche in futuro in merito a eventuali deroghe significative agli IPSAS.

Se non è opportuna o necessaria alcuna deroga agli IPSAS, l'UFAS decide, d'intesa con compenswiss e l'UCC, come attuare i nuovi IPSAS o le modifiche apportate a quelli esistenti. A tal fine l'UFAS tiene conto dei dati e dei processi già disponibili nonché delle spese amministrative derivanti dalla loro attuazione. Se le ripercussioni sui conti annuali di AVS, AI e IPG o sul conto aggregato di compenswiss non sono significative, l'istituto e l'UCC possono decidere, ciascuno per il rispettivo settore, come attuare i nuovi standard o le modifiche di quelli esistenti.

Art. 5 Manuali per la presentazione dei conti

Compenswiss e l'UCC redigono manuali in cui stabiliscono regole di attuazione concrete per i rispettivi settori di applicazione. Gli IPSAS e le disposizioni dell'ordinanza in materia di presentazione dei conti fungono da base, dato che i manuali non possono contenere regole di attuazione divergenti dagli IPSAS o dall'ordinanza sulla presentazione dei conti di compenswiss. In caso di dubbio, gli IPSAS e l'ordinanza prevalgono sui manuali.

Art. 6 Regola di contabilizzazione per i benefici sociali

Cpv. 1: l'IPSAS 42 definisce quando nasce un'obbligazione relativa a un beneficio sociale dal punto di vista dell'assicurazione e quando va rilevata per essa una passività nel bilancio. Le condizioni di cui alle lettere a-c devono essere adempiute cumulativamente.

Il commento all'articolo 7 (cfr. sotto) spiega dettagliatamente quando sorge un'obbligazione per ciascun tipo di prestazione. L'elemento determinante è l'adempimento dei rispettivi criteri di idoneità alla data di riferimento del bilancio o a una data anteriore. Se i criteri di diritto sono soddisfatti (in parte) soltanto dopo questa data, non si tratta di un'obbligazione *attuale* (cpv. 2).

Un ulteriore elemento determinante è se un flusso in uscita di risorse avrà luogo. Non basta quindi che un flusso in uscita di risorse *sia probabile*, come previsto ad esempio nello standard relativo agli accantonamenti¹³. Questo è strettamente legato al presupposto che i criteri di idoneità devono essere *effettivamente* e non solo *probabilmente* soddisfatti.

Infine, l'ammontare dell'obbligazione deve poter essere stimato in modo attendibile.

Art. 7 Adempimento dei criteri di idoneità

Questo articolo disciplina in dettaglio quando nasce un'obbligazione per ciascun tipo di prestazione. Poiché le procedure delle singole prestazioni sono diverse tra loro, lo sono anche i criteri di idoneità, cosicché le obbligazioni possono nascere in momenti diversi. Se le procedure sono identiche, lo è anche il momento in cui nasce l'obbligazione. In futuro le prescrizioni dell'IPSAS 42 saranno applicate in modo sistematico. L'articolo le precisa in modo specifico per le prestazioni dell'AVS, dell'AI e delle IPG. Si tratta quindi di concretizzazioni dell'adozione dello standard in questione, e non di deroghe a esso.

Per valutare tale adempimento dei criteri, si adotta una prospettiva non giuridica ma economica. È possibile che un'obbligazione nasca già *prima* che il diritto giuridico venga stabilito da una decisione. È determinante l'adempimento dei criteri di idoneità materiali.

Lett. a: nel caso delle rendite dell'AVS, è considerato quale criterio di idoneità l'essere in vita il primo giorno del mese per il quale sussiste il diritto. Manca una menzione esplicita dell'età di pensionamento, poiché il termine sottintende che l'assicurato abbia raggiunto l'età di pensionamento. Dalla disposizione della lettera a risulta quindi quanto segue.

Un assicurato che compie i 65 anni a marzo ha diritto a una rendita di vecchiaia se è in vita il 1° aprile dello stesso anno civile. Se la persona in questione non si annuncia per riscuotere

¹³ Cfr. IPSAS 19.

la rendita o la rinvia, alla fine dell'anno sussiste un'obbligazione derivante dalle rendite di vecchiaia dei mesi da aprile a dicembre (a condizione che la persona non sia morta nel frattempo). Si tratta dunque di un'obbligazione dell'AVS legata a una prestazione, che va indicata nel bilancio quale debito. Il rinvio di una rendita incide dunque soltanto sul momento del suo versamento. L'obbligazione sussiste a prescindere. Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le rendite dell'AVS sono rilevate al momento del pagamento, mentre in futuro lo saranno già prima, con la rilevazione delle passività.

Nei casi citati, questo significa però anche che la rendita del mese di gennaio dell'anno successivo o persino le rendite fino al momento del decesso atteso non costituiranno obbligazioni. Questo dipende dal fatto che l'assicurato può soddisfare i criteri di idoneità per il diritto alla rendita del mese di gennaio dell'anno successivo soltanto se è in vita il 1° gennaio. Se muore il 31 dicembre, non sussiste alcun diritto alla rendita di gennaio. Secondo l'IPSAS 42, affinché sussista un'obbligazione attuale occorre che siano soddisfatti i criteri di idoneità, ovvero tutti i criteri di idoneità lo devono essere alla data di riferimento del bilancio (31 dicembre) o precedentemente. Un'eventuale obbligazione futura non va indicata nel bilancio quale debito. In questo modo la presentazione dei conti tiene anche conto della modalità di finanziamento del 1° pilastro, che prevede il finanziamento delle uscite correnti (costi) mediante le entrate correnti (ricavi). Nel caso delle rendite future, non si tratta di uscite correnti (costi). Di conseguenza, è corretto non rilevarle quali passività. Non vanno rilevate alla data di riferimento nemmeno le passività per eventuali prestazioni per superstiti future, poiché questi diritti possono nascere soltanto dopo il decesso dell'assicurato. Il conto annuale serve a esprimersi in merito alla situazione del patrimonio e delle passività alla data di riferimento e ai costi e ricavi contabilizzati nell'anno d'esercizio. Le transazioni future non sono oggetto del conto annuale. Le informazioni sugli sviluppi futuri sono fornite dall'UFAS mediante le prospettive finanziarie annue di AVS, AI e IPG.

Dalle rendite correnti non deriva alcuna obbligazione da contabilizzare. Le rendite vengono infatti versate mensilmente conformemente al principio della competenza economica, vale a dire che la rendita del mese di dicembre viene versata all'inizio di dicembre. Non ne risultano quindi obbligazioni alla data di riferimento.

Letf. b: nel caso degli assegni per grandi invalidi, per valutare se sussista una grande invalidità gli uffici AI devono esaminare diversi criteri. Questo esame dei criteri di idoneità è di natura materiale e serve ad accertare l'adempimento delle condizioni assicurative. Fintantoché i provvedimenti d'accertamento non sono conclusi, non ci si può esprimere sull'adempimento dei criteri di idoneità. Il semplice inoltrare di una richiesta non genera dunque un'obbligazione. Secondo l'IPSAS 42, un'obbligazione sussiste nel momento in cui il diritto a un assegno per grandi invalidi è stato stabilito mediante decisione. In futuro gli assegni per grandi invalidi non ancora versati ma già decisi saranno quindi considerati quali obbligazioni.

Nessuna obbligazione deriva dagli assegni per grandi invalidi correnti. Questi vengono infatti versati mensilmente conformemente al principio della competenza economica, vale a dire che l'assegno del mese di dicembre viene versato all'inizio di dicembre. Il diritto all'assegno del mese di gennaio nasce soltanto se si è in vita il 1° gennaio. Non ne risultano quindi obbligazioni alla data di riferimento.

Letf. c: la procedura dell'AI per verificare un diritto alle prestazioni è sostanzialmente diversa dalla richiesta di una rendita dell'AVS. Dopo aver ricevuto la richiesta, l'AI verifica se siano adempiute le condizioni per il diritto a una prestazione assicurativa. A tal fine si procura tutte le informazioni necessarie per i relativi accertamenti, che riguardano tutte le prestazioni dell'AI. Solo dopo aver svolto questo esame gli uffici AI possono decidere se l'assicurato riceverà prestazioni dell'assicurazione. È dunque insito nel sistema il fatto che nell'AI vengano versate rendite retroattivamente. Nel valutare l'adempimento delle condizioni assicurative, è determinante il principio della priorità dell'integrazione sulla rendita. L'assicurato non inoltra dunque specificamente una richiesta per una rendita dell'AI, bensì una generale per prestazioni dell'assicurazione. Conformemente alle disposizioni legali, il diritto a una *rendita* può nascere soltanto nel momento in cui risulta che i provvedimenti d'integrazione non sono stati efficaci. Fino ad

allora, dunque, non ci si può esprimere sull'adempimento dei criteri di idoneità per una rendita dell'AI ai sensi dell'IPSAS 42 alla data di riferimento.

Nella procedura dell'AI viene applicato lo strumento del preavviso. Il preavviso serve a informare l'assicurato sulla decisione prevista e contiene, in particolare nel caso delle rendite, la comunicazione del grado d'invalidità e dell'inizio del diritto. L'assicurato ha quindi 30 giorni di tempo per esprimersi sulla decisione prevista. In quel momento non è ancora stabilito l'ammontare della rendita, che viene calcolato successivamente dalla cassa di compensazione. Per quanto concerne la presentazione dei conti, al momento del preavviso ci si può esprimere sull'adempimento dei criteri di idoneità: se è stato emanato un preavviso favorevole a una rendita dell'AI, sussiste un'obbligazione. In tal caso si tratta di un'obbligazione di fatto; quella di diritto nasce soltanto con l'emanazione o il passaggio in giudicato della decisione. Con l'applicazione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti, un'obbligazione verrà dunque contabilizzata non appena sarà disponibile un preavviso favorevole a una rendita dell'AI.

Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le rendite dell'AI sono rilevate al momento del pagamento, mentre in futuro saranno già contabilizzate prima quali passività.

Nessuna obbligazione deriva dalle rendite già oggetto di una decisione (correnti) dell'AI. Le rendite vengono infatti versate mensilmente conformemente al principio della competenza economica, vale a dire che la rendita del mese di dicembre viene versata all'inizio di dicembre. Il diritto alla rendita del mese di gennaio nasce soltanto se si è in vita il 1° gennaio. Non ne risultano quindi obbligazioni alla data di riferimento.

Letf. d: il versamento di un'indennità giornaliera dell'AI è subordinato allo svolgimento di un provvedimento d'integrazione. Le indennità non ancora pagate per provvedimenti d'integrazione svolti prima della data di chiusura dell'esercizio saranno in futuro considerate quali obbligazioni, poiché il criterio di idoneità è soddisfatto. Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le indennità giornaliere dell'AI sono rilevate al momento del pagamento, mentre in futuro saranno già contabilizzate prima quali passività.

Letf. e: l'indennità per chi presta servizio è subordinata allo svolgimento di giorni di servizio. Le indennità non ancora pagate per giorni di servizio svolti prima della data di chiusura dell'esercizio saranno in futuro considerate quali obbligazioni, poiché il criterio di idoneità è soddisfatto. L'obbligazione nasce quindi non dopo lo svolgimento completo del servizio, bensì per ogni giorno svolto. Nel caso di servizi svolti a cavallo tra due anni d'esercizio, l'obbligazione sussiste soltanto per quelli svolti prima della data di chiusura dell'esercizio. In futuro, alla fine dell'anno potranno sussistere obbligazioni derivanti dalle situazioni descritte di seguito.

Le indennità per chi presta servizio vengono talvolta richieste soltanto a posteriori. In questi casi in futuro alla fine dell'anno sussisteranno obbligazioni, se le indennità per i giorni di servizio svolti prima della data di chiusura dell'esercizio non sono ancora state versate.

Nel caso di servizi svolti a cavallo tra due anni d'esercizio, le indennità vengono versate di regola soltanto dopo la conclusione del servizio (fatta eccezione per la scuola reclute). In questi casi in futuro alla fine dell'anno sussisteranno obbligazioni, poiché le indennità per i giorni di servizio svolti prima della data di chiusura dell'esercizio non sono ancora state versate.

Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le indennità per chi presta servizio sono rilevate al momento del pagamento, mentre in futuro saranno contabilizzate già prima quali passività.

Letf. f: l'indennità di maternità è subordinata all'adempimento di diverse condizioni. Il diritto all'indennità nasce il giorno del parto e si rinnova ogni mese, poiché il versamento dell'indennità viene interrotto in caso di decesso della madre o di ripresa dell'attività lucrativa. In ogni caso, dunque, un'obbligazione può sussistere unicamente per i mesi di diritto anteriori alla data di chiusura dell'esercizio. Le indennità di maternità vengono talvolta richieste soltanto a posteriori. Questo può comportare che alla fine dell'anno sussistano obbligazioni, poiché le indennità per i mesi di diritto anteriori alla data di chiusura dell'esercizio non sono ancora state versate.

Nel caso di congedi di maternità presi a cavallo tra due anni d'esercizio, dato che le indennità mensili vengono versate a posteriori, l'indennità del mese di dicembre è versata soltanto a gennaio dell'anno successivo. Talvolta l'intera indennità è versata alla fine del congedo di maternità. Questo comporta che alla fine dell'anno sussisteranno obbligazioni, poiché le indennità per i mesi di diritto anteriori alla data di chiusura dell'esercizio non sono ancora state versate. In futuro queste obbligazioni andranno indicate nel bilancio quali debiti.

Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le indennità di maternità sono rilevate al momento del pagamento, mentre in futuro saranno contabilizzate già prima quali passività.

Letf. g: l'indennità di paternità è subordinata alla fruizione dei giorni di congedo di paternità. I giorni di congedo presi prima della data di chiusura dell'esercizio e non ancora indennizzati sono considerati obbligazioni, poiché il criterio di idoneità è soddisfatto. I giorni di congedo non ancora presi alla data di chiusura dell'esercizio non soddisfano per definizione il criterio di idoneità e non costituiscono quindi alcuna obbligazione. Non è pertanto necessario stabilire esplicitamente quale ulteriore criterio di idoneità l'essere in vita il giorno di congedo in questione.

Poiché il congedo di paternità è una prestazione recentissima (introdotta il 1° gennaio 2021), ad oggi mancano valori empirici al riguardo. Dai lavori preliminari relativi alle altre indennità delle IPG è tuttavia emerso che una parte delle indennità viene richiesta soltanto a distanza di mesi. C'è dunque da aspettarsi che in questo ambito sussisteranno obbligazioni alla fine dell'anno. Al momento dell'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti saranno disponibili valori empirici al riguardo.

Letf. h: l'indennità di assistenza è subordinata alla fruizione dei giorni di congedo di assistenza. I giorni di congedo presi prima della data di chiusura dell'esercizio e non ancora indennizzati sono considerati obbligazioni, poiché il criterio di idoneità è soddisfatto. I giorni di congedo non ancora presi alla data di riferimento non soddisfano per definizione il criterio di idoneità e non costituiscono quindi alcuna obbligazione. Non è pertanto necessario stabilire esplicitamente quale ulteriore criterio di idoneità l'essere in vita il giorno di congedo in questione.

Poiché anche il congedo di assistenza è una prestazione recentissima (introdotta il 1° luglio 2021), ad oggi mancano valori empirici al riguardo. Dai lavori preliminari relativi alle altre indennità delle IPG è tuttavia emerso che una parte delle indennità viene richiesta soltanto a distanza di mesi. C'è dunque da aspettarsi che in questo ambito sussisteranno obbligazioni alla fine dell'anno. Al momento dell'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti saranno disponibili valori empirici al riguardo.

Art. 8 *Regola di contabilizzazione per le prestazioni in natura*

Con questo articolo si intende precisare quando nasce un'obbligazione per le prestazioni in natura. Nel caso di queste ultime, la questione del momento dell'evento passato è più facile da risolvere rispetto alle prestazioni sociali. L'obbligazione nasce con la riscossione di una prestazione in natura alla data di chiusura dell'esercizio o a una data anteriore. Questo significa che un'obbligazione non nasce già al momento dell'emanazione della decisione da parte dell'ufficio AI, bensì soltanto al momento dell'avvenuta degenza ospedaliera o della consegna del mezzo ausiliario. Se al momento della chiusura dell'esercizio mancano le fatture per le prestazioni rimosse, nel bilancio vanno rilevati accantonamenti. Questi accantonamenti vanno valutati sulla base dei valori passati, ma è possibile considerare anche l'andamento attuale. Nel quadro dei lavori preliminari è emerso che l'applicazione di semplici modelli attuariali produce risultati molto attendibili. Poiché i dati di tutte le fatture per le prestazioni in natura sono disponibili a livello centralizzato presso l'UCC, ci si può basare sui sistemi esistenti. Questa procedura differisce da quella attuale: oggi le spese (uscite) per le prestazioni in natura sono rilevate al momento del pagamento della fattura, mentre in futuro lo saranno già prima, con la rilevazione di accantonamenti.

Art. 9 *Presentazione*

Cpv. 1: questo capoverso contempla disposizioni relative alla presentazione dei bilanci di AVS, AI e IPG nonché del bilancio aggregato di compenswiss. Queste disposizioni vanno a precisare o completare le prescrizioni degli IPSAS.

Lett. a–d: il conto annuale dovrà tenere conto del sistema di ripartizione misto applicato per il finanziamento di AVS, AI e IPG. Di conseguenza, tutte le attività e le passività andranno indicate quali derivanti «dall'attività d'investimento» o derivanti «dall'attività assicurativa». Le voci di queste due categorie dovranno essere ordinate in base al loro livello di liquidità. Questo presuppone che nell'allegato del conto annuale venga indicata la quota di attività e passività che si prevede di realizzare o regolare dopo oltre 12 mesi (IPSAS 1 § 71). Le attività non andranno suddivise in attivo circolante e non circolante. Con questa precisazione l'ordinanza attua un diritto di opzione previsto dall'IPSAS 1.

Lett. e: l'ordinanza stabilisce esplicitamente che il debito dell'AVS nei confronti dell'AI e quello dell'AI nei confronti dell'AVS devono essere indicati come derivanti dall'attività d'investimento. Non si tratta infatti di una voce risultante dall'attività assicurativa ordinaria, ma piuttosto di un finanziamento teso a consentire l'esercizio della medesima attività.

Cpv. 2: questo capoverso contempla disposizioni relative alla presentazione dei conti economici di AVS, AI e IPG nonché del conto economico aggregato di compenswiss. Queste disposizioni vanno a precisare le prescrizioni degli IPSAS.

Lett. a, b, d: quale conseguenza della regolamentazione sulla presentazione del bilancio, nel conto economico occorrerà indicare separatamente il risultato di ripartizione e il risultato degli investimenti. I costi e i ricavi provenienti dall'attività assicurativa ordinaria sono componenti del risultato di ripartizione. Vi rientrano ad esempio anche gli interessi moratori e quelli remuneratori sui contributi. Per contro, ad esempio i costi per la gestione dei fondi, che attualmente fanno parte del risultato di ripartizione, andranno indicati in futuro nel risultato degli investimenti. Si tratta infatti di spese che hanno origine nell'attività d'investimento. Per analogia, nel conto economico aggregato dell'istituto occorrerà indicare separatamente i risultati dell'attività assicurativa e dell'attività d'investimento.

Lett. c: nell'ordinanza si stabilisce esplicitamente che gli interessi passivi sul debito dell'AI nei confronti dell'AVS rientrano nel risultato degli investimenti. Anche gli interessi attivi sul credito dell'AVS nei confronti dell'AI dovranno figurare nel risultato degli investimenti, analogamente a quanto previsto per la presentazione del credito o del debito nei bilanci dell'AVS e dell'AI.

Cpv. 3: questo capoverso stabilisce la competenza dell'UFAS di emanare istruzioni all'attenzione dell'UCC per quanto concerne la presentazione dei conti annuali di AVS, AI e IPG. Questa regolamentazione si basa sulla LAVS e sulla relativa ordinanza (ordinanza del 31 ottobre 1947¹⁴ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, OAVS), che autorizzano l'UFAS a emanare istruzioni all'attenzione degli organi esecutivi, tra cui rientra anche l'UCC (art. 72 cpv. 1 LAVS e art. 176 OAVS).

Art. 10 Informazioni integrative

Questo articolo stabilisce le informazioni che dovranno figurare negli allegati dei conti annuali di AVS, AI e IPG e del conto aggregato di compenswiss, oltre alle indicazioni prescritte dagli IPSAS.

Cpv. 1: l'applicazione delle prescrizioni dell'IPSAS 42 comporta che le rendite dell'AI vengano rilevate al momento in cui il preavviso favorevole alla rendita dell'AI è stato comunicato all'assicurato. Ne deriva necessariamente che in un anno d'esercizio verranno rilevate le rendite dell'AI il cui diritto è stato stabilito mediante decisione con effetto retroattivo. Nell'ottica della trasparenza, il Consiglio federale esplicita pertanto che le rendite rilevate nell'anno d'esercizio dovranno essere suddivise nell'allegato in modo più dettagliato. Oltre alle rendite il cui diritto

¹⁴ RS 831.101

è nato nell'esercizio attuale, andranno indicate anche le rendite dell'AI rilevate per diritti nati nell'anno precedente o in anni anteriori. Questo darà anche un'idea della durata dei provvedimenti d'accertamento.

Cpv. 2: nell'ottica della trasparenza è opportuno che le deroghe agli IPSAS vengano indicate e motivate nell'allegato dei conti annuali di AVS, AI e IPG e del conto aggregato di compensswiss. Chi leggerà il bilancio potrà così avere una trasparenza totale su come vengono applicate le prescrizioni in materia di presentazione dei conti. Nelle motivazioni delle deroghe significative è possibile rimandare, negli allegati summenzionati, all'ordinanza sulla presentazione dei conti di compensswiss e al presente commento.

Art. 11 *Abrogazione di un altro atto normativo*

L'ordinanza del 14 febbraio 2007¹⁵ sulla devoluzione all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti della quota spettante alla Confederazione nella ripartizione dell'oro della Banca nazionale viene abrogata. Questo atto normativo intendeva precisare che il ricavo della vendita dell'oro poteva essere accreditato unicamente all'AVS conformemente alla decisione del Consiglio federale. All'epoca questo era necessario, poiché il Fondo di compensazione AI era ancora parte del Fondo di compensazione AVS. Al momento della loro separazione, nel 2011, il Consiglio federale ha introdotto il divieto di finanziamenti incrociati tra i fondi di compensazione. È così escluso che le risorse destinate al Fondo di compensazione AVS affluiscano al Fondo di compensazione AI. La normativa, allora necessaria, non lo è più.

Inoltre, in vista dell'11^a revisione dell'AVS, si era pensato di vincolare le modalità dell'adeguamento delle rendite oltre che all'evoluzione dei prezzi e dei salari anche al livello del Fondo di compensazione AVS, per il cui calcolo avrebbero però dovuto essere esclusi i conferimenti unici straordinari, quali il trasferimento del ricavo della vendita dell'oro. La norma vigente esige pertanto che i redditi degli investimenti derivanti dal trasferimento del ricavo della vendita dell'oro siano indicati separatamente nel conto annuale dell'AVS. Tuttavia, l'11^a revisione dell'AVS è stata respinta.

L'ordinanza è dunque ormai priva di scopo materiale. Inoltre, non ne deriva alcun beneficio supplementare che aumenti la rappresentatività del conto annuale.

Art. 12 *Modifica di un altro atto normativo*

L'articolo 3 dell'ordinanza del 22 novembre 2017¹⁶ sull'avvio dell'attività dell'istituto «compensswiss (Fondi di compensazione AVS/AI/IPG)» si prefiggeva di disciplinare la presentazione dei conti per il periodo transitorio tra l'entrata in vigore della legge sui fondi di compensazione e quella dell'ordinanza sulla presentazione dei conti stabilendo il mantenimento della prassi applicata in materia. Poiché il nuovo diritto verrà applicato per la prima volta per l'esercizio 2025, la disposizione avrà effetto fino al 31 dicembre 2024.

Art. 13 *Disposizioni transitorie*

Cpv. 1 e 2: le nuove prescrizioni sulla presentazione dei conti andranno applicate per la prima volta alla chiusura dell'esercizio 2025. Alla prima adozione degli IPSAS sarà in linea di massima possibile rinunciare alla presentazione delle cifre dell'anno precedente secondo le nuove prescrizioni a fini di confronto. Per compensswiss è tuttavia previsto che anche le cifre dell'anno precedente (anno civile 2024) vengano presentate secondo le nuove prescrizioni. Questo consente una migliore comparabilità dell'anno d'esercizio con l'anno precedente. Si potrà fare un'eccezione per le voci che, a causa del cambiamento di sistema, comportano un onere sproporzionato rispetto al valore aggiunto. Questa deroga andrà applicata in misura molto restrittiva e solo dopo consultazione dell'UFAS.

La prima pubblicazione dei conti annuali di AVS, AI e IPG e del conto aggregato dell'istituto secondo le nuove prescrizioni avverrà con la pubblicazione della relazione sulla gestione 2025, nell'anno civile 2026.

Art. 14 *Entrata in vigore*

¹⁵ RS 951.191

¹⁶ RS 830.21

La data dell'entrata in vigore è decisa dal Consiglio federale.

4. Ripercussioni delle nuove prescrizioni

4.1 Ripercussioni sui conti annuali di compensswiss (rideterminazione)

L'adozione degli IPSAS per la presentazione dei conti comporta una rivalutazione del bilancio. Questa rivalutazione delle voci di attività e passività per il bilancio di apertura e la fornitura delle cifre dell'anno precedente è denominata «rideterminazione» («restatement»). Si tratta di modifiche di valutazione e non di flussi finanziari.

La prima valutazione di voci può essere onerosa, poiché talvolta alcuni dati di base devono essere dapprima determinati. Un esempio è la ripartizione dei costi d'acquisto degli immobili amministrativi. Secondo gli IPSAS i costi d'acquisto vanno ripartiti in componenti quali ad esempio il terreno, l'involucro edilizio e le strutture edilizie. Questi dati dettagliati devono essere dapprima determinati. La mancanza di informazioni potrebbe anche comportare un certo onere per la determinazione del bisogno di delimitazione per i contributi salariali, dato che a tal fine l'UCC necessita delle indicazioni delle casse di compensazione. Per le prestazioni in natura, invece, i dati necessari sono già centralizzati presso l'UCC, che può dunque effettuare i calcoli del caso. Le differenze derivanti dalla rivalutazione risulteranno soltanto al momento del cambiamento di sistema (effetto una tantum). Le differenze vengono rilevate direttamente tramite il capitale proprio e vanno così ad aumentare o ridurre il capitale dei fondi AVS, AI e IPG e il capitale proprio aggregato di compensswiss. Questa procedura corrisponde alle prescrizioni degli IPSAS ed è di uso corrente. La rivalutazione avrà ripercussioni diverse per l'AVS, l'AI e le IPG.

- Per l'AVS l'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti inciderà positivamente sul capitale del fondo. Questo deriva dal fatto che già oggi le prestazioni dell'AVS sono prevalentemente rilevate secondo il principio della competenza economica. In futuro i conteggi finali per i contributi salariali non ancora fatturati alla fine dell'anno andranno rilevati quali attività. Da un calcolo retroattivo al 31 dicembre 2019, per il capitale del Fondo di compensazione AVS risulta un importo di circa 350 milioni di franchi in più rispetto ai dati indicati nella relazione sulla gestione 2019.
- Per l'AI l'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti inciderà negativamente sul capitale del fondo. Questo deriva in particolare dal fatto che in futuro andranno rilevate anche le passività derivanti dalle prestazioni in natura già rimosse ma non ancora fatturate. Effetti negativi per il capitale del fondo risulteranno inoltre anche dalla rilevazione delle passività per le indennità giornaliere non ancora versate e per i preavvisi favorevoli a una rendita dell'AI, nonché dalla rilevazione degli accantonamenti per saldi di vacanze e di ore presso gli uffici AI. Per contro, la delimitazione dei contributi salariali non ancora fatturati farà aumentare il capitale del fondo; tuttavia, non sarà sufficiente per compensare gli altri effetti. Da un calcolo retroattivo al 31 dicembre 2019, per il capitale del Fondo di compensazione AI risulta nel complesso un importo di circa 870 milioni di franchi in meno rispetto ai dati indicati nella relazione sulla gestione 2019.
- Anche per le IPG l'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti inciderà negativamente sul capitale del fondo. Questo deriva in particolare dal fatto che in futuro andranno rilevate anche le passività derivanti dai giorni di servizio già svolti ma non ancora indennizzati prima della fine dell'anno. Altre passività deriveranno dalle indennità di maternità dovute ma non ancora versate. Questi due effetti saranno in parte compensati dalla delimitazione dei contributi salariali non ancora fatturati. Da un calcolo retroattivo al 31 dicembre 2019, per il capitale del Fondo di compensazione IPG risulta nel complesso un importo di circa 230 milioni di franchi in meno rispetto ai dati indicati nella relazione sulla gestione 2019.

4.2 Ripercussioni per compensswiss e l'UCC

L'introduzione delle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti cagionerà un onere amministrativo supplementare per compensswiss e l'UCC. In questo contesto va fatta una distinzione tra l'onere derivante dal cambiamento di sistema e quello annuale successivo. La rivalutazione delle voci di attività e passività al 1° gennaio 2024 comporterà un onere notevole, derivante dall'adeguamento della presentazione dei conti annuali e delle informazioni inte-

grative alle prescrizioni degli IPSAS. I conti annuali saranno molto più ampi, poiché in allegato andranno fornite informazioni supplementari. Data la struttura decentralizzata del 1° pilastro, una parte delle informazioni dovrà essere procurata presso le casse di compensazione e gli uffici AI.

Una volta avvenuto il passaggio alla nuova regolamentazione, l'onere annuale successivo sarà inferiore. Ciononostante, c'è da attendersi un carico amministrativo supplementare rispetto alla prassi attuale. Per quanto concerne l'attuazione delle nuove prescrizioni, è previsto che le registrazioni contabili derivanti dagli IPSAS vengano effettuate da compenswiss e dall'UCC. Questa procedura si presta bene, poiché la maggior parte dei dati necessari è disponibile presso l'UCC. Nell'ambito del progetto, in collaborazione con compenswiss e l'UCC è stata prestata particolare attenzione alla concreta attuabilità delle soluzioni proposte. Poiché gli IPSAS comportano la conformità a una norma, ne va seguita anche l'evoluzione. Pure questo cagionerà un certo onere, che sarà irregolare.

Il conto aggregato di compenswiss nonché i conti annuali di AVS, AI e IPG vengono verificati annualmente dall'ufficio di revisione, conformemente alle disposizioni dell'articolo 10 della legge sui fondi di compensazione. Il tipo di revisione e gli standard da applicare non cambiano con la presente ordinanza. Ciò che cambia sono le prescrizioni in materia di presentazione dei conti in base alle quali i conti annuali andranno compilati. Come già menzionato, in futuro i conti annuali saranno molto più ampi, poiché in allegato andranno fornite informazioni supplementari. Inoltre, conterranno molte più stime sotto forma di registrazioni contabili di chiusura, le quali saranno anch'esse oggetto di verifica da parte dell'ufficio di revisione. Il fatto che le registrazioni contabili di chiusura saranno effettuate in modo centralizzato presso compenswiss o l'UCC consentirà una verifica più efficiente.

4.3 Ripercussioni per le casse di compensazione e gli uffici AI

Le casse di compensazione e gli uffici AI saranno interessati in misura soltanto marginale dalle nuove prescrizioni, poiché l'attuazione concreta delle prescrizioni si svolgerà presso compenswiss e l'UCC. In singoli punti le nuove disposizioni richiederanno la fornitura di ulteriori dati all'UCC da parte delle casse di compensazione e degli uffici AI. Per esempio, ogni anno dovranno essere fornite informazioni in merito ai conteggi finali fatturati nell'ambito dei contributi oppure riguardo ai saldi di vacanze e ore presso gli uffici AI. L'UCC necessiterà inoltre delle informazioni delle casse di compensazione sui crediti di restituzione delle prestazioni di AVS, AI e IPG. Saranno le casse di compensazione a dover valutare sul posto e comunicare all'UCC se gli importi dei crediti di restituzione siano recuperabili. Non saranno invece necessarie informazioni delle casse di compensazione o degli uffici AI per le prestazioni pecuniarie e quelle in natura, poiché l'UCC dispone di tutte le informazioni necessarie al riguardo grazie all'accesso ai registri.

Vi saranno alcune ripercussioni sul piano contabile delle casse di compensazione. Gli IPSAS chiedono ad esempio che le principali categorie di spese di un'impresa vengano presentate separatamente. Attualmente le indennità delle IPG figurano tutte sotto un'unica voce nel conto economico. Con l'introduzione dell'indennità per il congedo di paternità e di quella per l'assistenza a figli con gravi problemi di salute occorrerà una presentazione dettagliata per tipo di prestazione.

4.4 Ripercussioni per la Confederazione

Di seguito sono presentati gli effetti che le modifiche delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti avranno per i contributi della Confederazione alle assicurazioni, l'estinzione del debito dell'AI e gli indicatori delle assicurazioni.

Contributo della Confederazione all'AVS

L'ammontare del contributo annuo della Confederazione all'AVS è retto dalle disposizioni dell'articolo 103 LAVS. Con effetto dal 1° gennaio 2020 questo è stato aumentato al 20,2 per cento delle uscite annue dell'assicurazione.

Le delimitazioni delle spese incideranno pertanto direttamente sul contributo della Confederazione all'AVS e faranno sì che una parte di tale contributo dovrà essere versato prima di

quanto accada oggi. Sull'arco di più anni, tuttavia, i contributi della Confederazione non saranno né più né meno elevati; si verificherà semplicemente uno spostamento (flusso finanziario). Le delimitazioni dei contributi o gli adeguamenti nella valutazione degli investimenti in capitale non incideranno sul contributo della Confederazione all'AVS. Poiché le uscite complessive dell'AVS non aumenteranno in misura sostanziale, le nuove prescrizioni non incideranno in misura significativa sul contributo della Confederazione all'AVS.

Contributo della Confederazione all'AI

L'ammontare del contributo della Confederazione all'AI è retto dalle disposizioni dell'articolo 78 della legge federale del 19 giugno 1959¹⁷ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI). Per principio tale contributo è legato alle entrate della Confederazione provenienti dall'imposta sul valore aggiunto e quindi fondamentalmente non dipende dalle uscite dell'AI.

Al contempo, però, l'articolo 78 capoverso 5 LAI stabilisce che il contributo della Confederazione all'AI ammonta almeno al 37,7 per cento delle uscite annuali dell'assicurazione, ma al massimo alla metà delle medesime. Le delimitazioni delle spese faranno aumentare il totale delle spese e quindi il valore comparativo. Nel complesso, tuttavia, le nuove prescrizioni non avranno ripercussioni sostanziali sull'ammontare delle uscite e quindi non incideranno in misura significativa sul contributo della Confederazione all'AI.

Estinzione del debito dell'AI

L'estinzione del debito dell'AI nei confronti dell'AVS è disciplinata all'articolo 22 della legge sui fondi di compensazione. Essa dipende dal livello delle liquidità, dagli investimenti del Fondo di compensazione AI e dall'ammontare delle uscite di un anno dell'assicurazione.

Le delimitazioni delle spese faranno aumentare il totale delle spese e quindi il valore comparativo. Presumendo spese relativamente costanti da un anno all'altro, non dovrebbero però prodursi effetti sostanziali. Le nuove prescrizioni non avranno ripercussioni significative negli ambiti rilevanti per l'estinzione del debito.

Va inoltre considerato che l'estinzione del debito dipende sostanzialmente dall'evoluzione delle prestazioni dell'AI e dei mercati finanziari.

Ammontare delle liquidità e degli investimenti dell'AI

L'articolo 79 capoverso 2 LAI stabilisce che le liquidità e gli investimenti del Fondo di compensazione AI non devono, di regola, scendere sotto un importo pari al 50 per cento delle uscite di un anno.

Le delimitazioni delle spese faranno aumentare il totale delle spese e quindi il valore comparativo. Per principio, dunque, il livello determinante secondo la disposizione sarà raggiunto prima. In caso di delimitazioni delle spese annualmente in calo si tornerebbe però anche prima al livello prescritto. Poiché le spese sono relativamente costanti, non dovrebbero prodursi effetti sostanziali.

Livello del Fondo di compensazione AVS

L'articolo 107 capoverso 3 LAVS stabilisce che il Fondo di compensazione AVS non deve, di regola, scendere sotto un importo uguale a quello delle uscite di un anno. Le delimitazioni delle spese faranno aumentare il totale delle spese e quindi il valore comparativo. Il livello del fondo scenderà dunque più rapidamente al di sotto del valore determinante secondo la disposizione. In caso di delimitazioni delle spese annualmente in calo si tornerebbe però anche prima al livello prescritto. In questa sede va segnalato che nell'AVS la rideterminazione comporterà presumibilmente un aumento del capitale del fondo, cosicché il livello previsto nella disposizione sarà nuovamente raggiunto più rapidamente.

Ammontare delle liquidità e degli investimenti delle IPG

L'articolo 28 capoverso 2 LIPG stabilisce che le liquidità e gli investimenti del Fondo di compensazione IPG non devono, di regola, scendere sotto un importo pari al 50 per cento delle uscite di un anno.

¹⁷ RS 831.20

Le delimitazioni delle spese faranno aumentare il totale delle spese e quindi il valore comparativo. Il livello del fondo scenderà dunque più rapidamente al di sotto del valore determinante secondo la disposizione. In caso di delimitazioni delle spese annualmente in calo si tornerebbe però anche prima al livello prescritto. Poiché le spese sono relativamente costanti, non dovrebbero prodursi effetti sostanziali.

Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione

Le nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti non avranno ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione.

4.5 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non avrà ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.