

Rapporto esplicativo
Avamprogetto della legge federale sull'istituto amministratore dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG
(Legge sui fondi di compensazione)

del 5 giugno 2015

Compendio

Lo scopo del presente avamprogetto è la costituzione di un istituto federale di diritto pubblico incaricato di amministrare i fondi di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), dell'assicurazione invalidità (AI) e delle indennità di perdita di guadagno (IPG). Esso sarà dotato di personalità giuridica e iscritto nel registro di commercio sotto la denominazione di «compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG)».

Situazione iniziale

Dall'entrata in vigore della legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità, nel 2011, i fondi di compensazione AVS, AI e IPG sono tre fondi indipendenti sotto il profilo giuridico, amministrati in comune. I bilanci e i conti economici sono compilati separatamente, mentre le liquidità e gli investimenti sono gestiti in comune da un Consiglio di amministrazione e un ufficio esecutivo. Nell'ordinamento vigente, questa organizzazione non ha una propria personalità giuridica. Nella loro attività d'investimento, in particolare sui mercati finanziari internazionali, i fondi di compensazione si trovano pertanto confrontati al problema che i loro partner d'affari non hanno la possibilità di identificarli inequivocabilmente quali controparte. L'avamprogetto intende dunque chiarire la situazione giuridica dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG e ridurre le loro attuali difficoltà di rappresentanza. Per il resto, soprattutto a causa della crescente complessità delle attività di gestione e dell'estensione mirata dei principi di buon governo d'impresa, appare opportuno aggiornare la legislazione, che ancora è fondamentalmente ispirata al messaggio del 24 maggio 1946 relativo a un disegno di legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

Contenuto del progetto

Con il presente avamprogetto di legge, il Consiglio federale intende in particolare:

- costituire un istituto di diritto pubblico incaricato di amministrare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG, dotandolo di uno statuto giuridico chiaro;*
- eliminare le difficoltà di rappresentanza che gli organi dell'istituto incontrano quando agiscono nei confronti di terzi per conto dell'insieme dei tre fondi di compensazione;*
- mantenere la separazione finanziaria tra i tre fondi di compensazione conformemente alla volontà del legislatore;*
- aggiornare la legislazione;*
- aumentare la trasparenza;*
- disciplinare la vigilanza sull'istituto;*
- definire chiaramente le rispettive responsabilità dell'istituto e dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) in materia contabile;*
- conferire all'istituto di diritto pubblico, nel quadro della legge sul personale federale, lo statuto di datore di lavoro ai sensi del diritto in materia di personale e di previdenza professionale per permettergli di emanare proprie disposizioni d'esecuzione, soggette all'approvazione del Consiglio federale, che gli garantiscono una maggiore flessibilità, in particolare nella definizione della struttura salariale;*
- assoggettare l'istituto alle disposizioni in materia di acquisti pubblici, tranne per quanto concerne i mandati di amministrazione del patrimonio;*
- definire le modalità di rimborso del debito dell'AI nei confronti dell'AVS allo scadere del finanziamento aggiuntivo dell'AI, ossia a partire dal 2018.*

Rapporto esplicativo

Avamprogetto della legge federale sull'istituto amministratore dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG (Legge sui fondi di compensazione)

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Ispirata all'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno (IPG), la legge del 20 dicembre 1946¹ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) ha ripreso da quest'ultimo il finanziamento a ripartizione e il sistema delle casse di compensazione incaricate di gestire la riscossione dei contributi e il versamento delle rendite. La LAVS prevede pertanto un sistema di compensazione delle entrate e delle uscite gestito da apposite casse. La compensazione avviene a tre livelli: le imprese, le casse di compensazione cantonali e professionali e l'Ufficio centrale di compensazione (UCC), il cui ruolo consiste in particolare nel garantire il funzionamento del sistema di compensazione a livello nazionale.

L'amministrazione centralizzata delle liquidità e del patrimonio dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, dell'assicurazione invalidità e delle IPG è invece affidata ai fondi di compensazione AVS, AI e IPG ed è disciplinata in particolare nell'ordinanza del 2 dicembre 1996² concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e delle IPG (di seguito «ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione»). Fino alla fine del 2010, il Fondo di compensazione AI faceva parte del Fondo di compensazione AVS. Il 27 settembre 2009 il Popolo e i Cantoni hanno accolto il decreto federale sul finanziamento aggiuntivo temporaneo dell'AI³, che ha sancito l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) fino alla fine del 2017. Parallelamente è stata accolta anche la legge federale del 13 giugno 2008⁴ sul risanamento dell'assicurazione invalidità, il cui scopo era la creazione di un fondo di compensazione autonomo per l'AI. Dal 1 gennaio 2011 l'AI dispone dunque, come l'AVS e le IPG, di un fondo di compensazione separato. Il Fondo di compensazione AI (art. 79 e 79a della legge federale del 19 giugno 1959⁵ su l'assicurazione per l'invalidità [LAI] e art. 1 cpv. 1 della legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità) e quello IPG (art. 28 della legge del 25 settembre 1952⁶ sulle indennità di perdita di guadagno [LIPG]) sono costituiti sullo stesso modello del Fondo di compensazione AVS e attualmente hanno quindi il medesimo statuto giuridico.

Secondo la volontà del legislatore, i fondi di compensazione sono amministrati in comune dai medesimi organi. Al fine di ottimizzare le strategie di investimento e di evitare un aumento significativo delle spese di gestione, gli investimenti e le liquidità sono di norma gestiti in comune. Per questa ragione, i fondi di compensazione hanno una tesoreria centralizzata.

Se in generale lo statuto giuridico del singolo fondo di compensazione preso separatamente non pone alcun problema pratico, possono sorgere problemi di rappresentanza, soprattutto in caso di investimenti all'estero, quando gli organi dei fondi di compensazione, per ragioni di efficienza e quindi di costi, agiscono nei confronti di terzi per conto dell'insieme dei tre fondi di compensazione. Ricordiamo che il legislatore ha ampliato le possibilità di investimento del Fondo di compensazione AVS sul mercato nazionale nel quadro della 10a revisione dell'AVS⁷ e in seguito l'ha autorizzato a effettuare investimenti in titoli internazionali⁸.

Data la crescente complessità del settore degli investimenti – soprattutto all'estero – appare opportuno modernizzare la legislazione vigente per aumentare la trasparenza ed evitare che i fondi di compensazione incontrino problemi di rappresentanza. La costituzione di un istituto di diritto pubblico iscritto nel registro di commercio sotto la denominazione «compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG)» permette di chiarificare lo statuto giuridico dei fondi. Il progetto include anche gli aspetti relativi all'organizzazione dell'istituto e allo statuto del personale. Delimita inoltre le responsabilità di compenswiss in materia di contabilità rispetto a quelle dell'UCC secondo l'articolo 71 LAVS e disciplina la vigilanza sull'istituto. In più, assoggetta l'istituto alle disposizioni in materia di acquisiti pubblici, tranne per quanto concerne i mandati di amministrazione del patrimonio. Infine, ridefinisce le modalità di rimborso del debito dell'AI nei confronti dell'AVS.

1 RS 831.10
2 RS 831.192.1
3 RU 2010 3821
4 RS 831.27
5 RS 831.20
6 RS 834.1
7 FF 1990 II 1
8 RU 2001 292

L'avamprogetto si attiene ai principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo rapporto del 13 settembre 2006⁹ sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (di seguito «Rapporto sul governo d'impresa») e nel rapporto supplementare del 25 marzo 2009¹⁰ concernente il Rapporto sul governo d'impresa (di seguito «rapporto supplementare»).

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Costituzione di un istituto di diritto pubblico

Il presente avamprogetto prevede la costituzione di un istituto di diritto pubblico incaricato di amministrare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Un «istituto» è un ente autonomo dal punto di vista finanziario e organizzativo, incaricato di un compito pubblico ben definito. Anche se compenswiss sarà un istituto della Confederazione, il patrimonio dei fondi di compensazione non apparterrà a quest'ultima bensì all'AVS, all'AI e alle IPG in base alle rispettive quote.

L'istituto sarà dotato di personalità giuridica e iscritto nel registro di commercio sotto la denominazione di «compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG)». Con la sua costituzione e la designazione dei suoi organi, compenswiss acquisirà personalità giuridica ed avrà dunque uno statuto giuridico proprio e univoco. Allo stesso tempo i fondi di compensazione AVS, AI e IPG perderanno la loro personalità giuridica. Grazie alla nuova forma giuridica e all'iscrizione nel registro di commercio, i partner contrattuali – in particolare quelli esteri – potranno identificare formalmente il loro partner economico. La regolamentazione proposta dovrebbe così permettere un allentamento delle condizioni imposte a compenswiss per talune operazioni finanziarie, in particolare per quanto concerne le garanzie richieste.

Sotto la sua nuova forma giuridica, compenswiss continuerà ad amministrare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Dovrà pertanto assicurare la costante disponibilità delle liquidità necessarie al pagamento delle prestazioni delle tre assicurazioni sociali e investire il patrimonio in modo da garantire un rapporto ottimale tra la sicurezza e il conseguimento di un rendimento conforme al mercato. Conformemente al suo mandato e alla sua strategia, compenswiss attuerà dunque una politica d'investimento adeguata, da un lato, all'elevato bisogno di liquidità e, dall'altro, all'orizzonte d'investimento breve dei tre fondi di compensazione.

1.2.2 Aggiornamento, trasparenza e vigilanza

L'AVS, l'AI e le IPG sono entità uniche nel loro genere la cui organizzazione non può essere paragonata a quella delle società di diritto privato (p. es. le società anonime). I loro compiti e le loro responsabilità sono ripartiti tra diversi attori: gli organi esecutivi, l'Ufficio centrale di compensazione e l'entità incaricata dell'amministrazione del patrimonio dei fondi di compensazione. Questo sistema di lunga data si è dimostrato valido fino ai nostri giorni e non è messo in discussione dal presente avamprogetto.

La costituzione di un istituto di diritto pubblico incaricato di amministrare i fondi di compensazione offre l'occasione per aggiornare le strutture dell'amministrazione del patrimonio. Per attuare questo cambiamento occorre in particolare mettere in vigore una legge conforme alle direttive della Confederazione sul governo d'impresa (Rapporto sul governo d'impresa e rapporto supplementare), aumentare la trasparenza delle basi giuridiche, delle strutture, della ripartizione delle competenze, della tenuta dei conti nonché dell'informazione e definire principi per la vigilanza sull'istituto.

La legislazione sui fondi di compensazione AVS, AI e IPG si ispira ancora oggi al messaggio del 24 maggio 1946¹¹ relativo alla LAVS. Le basi legali per la loro amministrazione sono contenute nella LAVS, nella LAI, nella LIPG e nell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione. Queste disposizioni sparse sono state adottate senza una vera e propria visione d'insieme. Il presente avamprogetto si prefigge pertanto di aggiornare le basi giuridiche, tra l'altro, mediante un raggruppamento sistematico delle disposizioni di rilievo concernenti i compiti, i principi che ne reggono l'esecuzione e l'organizzazione.

L'avamprogetto definisce in modo chiaro e trasparente l'organizzazione interna dell'istituto, designando gli organi (Consiglio di amministrazione, direzione e ufficio di revisione) e definendo le loro rispettive competenze e responsabilità. In questo contesto sono stabiliti anche i compiti e le competenze del Consiglio federale in quanto autorità di vigilanza. La funzione di ufficio di revisione continua a essere attribuita al Controllo federale delle finanze (CDF).

⁹ FF 2006 7545

¹⁰ FF 2009 2225

¹¹ FF 1946 II 349

La separazione finanziaria dei fondi, nonostante la gestione patrimoniale comune, richiede disposizioni chiare in materia di presentazione dei conti e di rapporti finanziari. Data questa necessità, il presente avamprogetto definisce anche i compiti e le responsabilità negli ambiti della gestione patrimoniale, della tenuta dei conti e dei rapporti annuali.

1.2.3 Politica d'investimento

Nonostante i fondi di compensazione siano amministrati in comune, i tre patrimoni mantengono la loro indipendenza reciproca anche sotto il tetto comune della nuova istituzione. Di conseguenza è escluso qualsiasi finanziamento trasversale tra di essi, per evitare che in caso di problemi finanziari un'assicurazione possa attingere al patrimonio di un'altra. È quindi essenziale che per ciascuno dei fondi vengano tenuti un conto economico e un bilancio separati. Nel caso dei conti economici, ciò avveniva già prima della separazione dei fondi di compensazione. Nonostante la separazione del finanziamento e della contabilità, i patrimoni continuano per principio a essere investiti in comune, mentre i risultati sono attribuiti ai fondi in proporzione alla loro quota di partecipazione ai singoli investimenti. Questa quota può variare in funzione dei rispettivi profili d'investimento e di rischio. Un investimento patrimoniale può pertanto essere effettuato anche solo per uno o due dei fondi di compensazione. In tal caso le posizioni di bilancio e i ricavi in questione sono attribuiti soltanto al/i fondo/i interessato/i.

La legge stabilisce i principi per l'attività d'investimento dell'istituto, vale a dire: la garanzia della sicurezza degli investimenti conformemente al profilo di rischio di ciascun fondo di compensazione, la garanzia della liquidità dei fondi e il conseguimento di un rendimento di mercato. Al fine di raggiungere questi obiettivi, le strategie d'investimento dei fondi di compensazione si basano già oggi su strutture di rischio differenti. Per ogni fondo di compensazione va definito un proprio profilo di investimento e di rischio. L'istituto effettua gli investimenti per conto dei fondi d'investimento in misura diversa secondo le rispettive strategie di rischio. È per questo motivo che possono esservi differenze nelle summenzionate quote di partecipazione dei fondi ai singoli investimenti.

Uno dei compiti principali dei fondi è quello di mettere a disposizione delle casse di compensazione liquidità sufficienti per pagare le prestazioni agli assicurati. Mentre per le casse pensioni, per esempio, ciò che conta sono gli impegni a lungo termine, nell'AVS, nell'AI e nelle IPG, a causa del sistema di ripartizione, non è possibile calcolare tali impegni nei confronti dei beneficiari di rendite per avere un ordine di grandezza di riferimento per la ripartizione dei rischi. I fondi di compensazione devono quindi disporre costantemente di liquidità sufficienti per garantire il funzionamento delle assicurazioni. Le basi legali del 1° pilastro prevedono già oggi disposizioni concernenti il livello minimo dei fondi di compensazione: secondo il vigente articolo 107 capoverso 3 LAVS, il livello del Fondo di compensazione AVS non deve scendere sotto un importo uguale a quello delle uscite di un anno. Le liquidità e gli investimenti del Fondo di compensazione AI non devono scendere sotto un importo pari al 50 per cento delle uscite di un anno (art. 79 cpv. 3 LAI). La soglia del 50 per cento delle uscite di un anno vale anche per il Fondo di compensazione IPG (art. 28 cpv. 3 LIPG). Nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, per il Fondo di compensazione AVS è inoltre previsto un meccanismo d'intervento che prevede misure automatiche qualora il suo livello scenda al di sotto di una nuova soglia legale pari al 70 per cento delle uscite di un anno¹². Questa proposta sottolinea quanto sia importante che i fondi di compensazione dispongano di sufficienti liquidità, affinché le casse di compensazione possano fornire le prestazioni legali dell'AVS, dell'AI e delle IPG.

Mentre con la modifica del 29 agosto 2012¹³ dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e delle IPG era stata introdotta la possibilità di fondare una società d'investimento a capitale variabile (SICAV), il presente avamprogetto non prevede più la possibilità di costituire SICAV o altre forme di investimento collettivo di capitale. La SICAV (quale alternativa alla creazione di un istituto di diritto pubblico) aveva lo scopo di costituire un'entità comune per l'attività d'investimento dei tre fondi indipendenti, senza produrre solidarietà indesiderate tra le assicurazioni. A causa di alcuni problemi di attuazione (riguardanti p. es. la vigilanza e l'amministrazione) per finire si è rinunciato alla costituzione di una SICAV che includesse il patrimonio complessivo dei tre fondi di compensazione. Grazie alla costituzione di compenswiss è ora possibile risolvere i problemi di rappresentanza dei tre fondi verso l'esterno. Se si continuasse ad ammettere la possibilità di costituire una SICAV (p. es. per una parte del patrimonio), si dovrebbero emanare ulteriori disposizioni, poiché continuerebbero a sussistere i menzionati problemi nell'ambito della vigilanza, del controlling e delle remunerazioni. La costituzione di una tale società d'investimento collettivo implicherebbe inoltre il trasferimento parziale o integrale dei valori patrimoniali

¹² Messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, FF 2015 1

¹³ RU 2012 5055

dei fondi a un istituto di diritto privato, il che sarebbe in contraddizione con l'intenzione primaria di affidare l'amministrazione del patrimonio a un istituto di diritto pubblico. Per questo motivo, il presente avamprogetto non autorizza più la costituzione di tali investimenti collettivi di capitale. È invece permesso l'acquisto di quote di partecipazione a tali investimenti collettivi di capitale.

1.2.4 Statuto del personale

Secondo l'attuale disposizione dell'articolo 7a capoverso 3 dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione, il rapporto di servizio del personale è disciplinato dalla legge federale del 24 marzo 2000¹⁴ sul personale federale (LPers). Il Consiglio di amministrazione ha la competenza di costituire, modificare e risolvere il rapporto di lavoro con il direttore, il suo supplente e gli altri membri della direzione. Allo scopo di mantenere personale altamente qualificato, il Consiglio d'amministrazione, con il consenso del Dipartimento federale delle finanze (DFE), può derogare in singoli casi alla classificazione di un posto e stabilire liberamente la promozione nonché lo stipendio iniziale (art. 7a cpv. 1 e 4 dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione). Per il resto non ha invece tutt'ora la competenza di emanare una propria ordinanza sul personale, ragion per cui sono applicabili le disposizioni d'esecuzione dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁵ sul personale federale (OPers). L'esperienza ha dimostrato che questa base legale non offre una flessibilità sufficiente per continuare a reclutare anche in futuro i quadri e gli specialisti del settore finanziario necessari allo svolgimento dell'attività. L'istituto dovrà pertanto disporre di una maggiore libertà sia per quanto riguarda la definizione del sistema salariale che per quanto concerne le altre condizioni contrattuali, in particolare i termini di disdetta.

Per questi motivi, al momento della sua costituzione l'istituto si vedrà conferire un proprio statuto di datore di lavoro. Anche con la nuova regolamentazione, però, tra il personale di compensswiss e l'istituto continuerà a sussistere un rapporto di lavoro di diritto pubblico fondato sulla LPers, il che tiene conto in particolare dell'esigenza della Confederazione (evidenziata nel rapporto supplementare) di poter continuare a esercitare una gestione strategica in materia di diritto del personale anche nel caso delle unità scorporate. Conformemente all'articolo 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers, in virtù del suo statuto di datore di lavoro l'istituto può emanare proprie disposizioni d'esecuzione, previa approvazione del Consiglio federale. Autorizzando il Consiglio di amministrazione a emanare disposizioni d'esecuzione in materia di personale, si vuole conferire all'istituto la competenza di regolamentare autonomamente i propri rapporti di lavoro nel quadro della LPers, lasciandogli una maggiore flessibilità soprattutto per quanto concerne il limite massimo e la struttura salariale. La riserva dell'approvazione da parte del Consiglio federale garantisce che le condizioni di assunzione soddisfino sia le esigenze economiche sia quelle politiche e non contemplino deroghe ingiustificate rispetto a quelle previste per il personale dell'amministrazione federale e degli altri istituti della Confederazione.

I membri del Consiglio di amministrazione non sono invece soggetti alla LPers, fatta eccezione per l'articolo 6a capoverso 1 lettera b, in virtù del quale soggiacciono alle disposizioni dell'ordinanza del 19 dicembre 2003¹⁶ sulla retribuzione dei quadri. Per quanto riguarda gli onorari e le altre condizioni contrattuali, ai membri del Consiglio di amministrazione di compensswiss sono pertanto applicabili le disposizioni di detta ordinanza.

1.2.5 Assoggettamento alla legge sugli acquisti pubblici

A norma della legge federale del 16 dicembre 1994¹⁷ sugli acquisti pubblici (LAPub), i fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e delle IPG non sono soggetti al diritto in materia, in quanto non sono considerati parte dell'Amministrazione generale della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera a LAPub. Il 26 settembre 2014 il Consiglio nazionale, dando seguito alla proposta del Consiglio federale, ha accolto una mozione che chiede di assoggettare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG alla LAPub¹⁸. Quest'ultima verrà pertanto modificata in tal senso. Durante la sessione invernale 2014 è inoltre stato chiesto al Consiglio federale se, ed eventualmente in che misura, sia giustificato escludere l'attività d'investimento di compensswiss dall'assoggettamento alla legislazione sugli acquisti pubblici¹⁹. Secondo il Consiglio federa-

¹⁴ RS 172.220.1

¹⁵ RS 172.220.111.3

¹⁶ RS 172.220.12

¹⁷ RS 172.056.1

¹⁸ Mozione Feller 14.3390 Assoggettamento dei fondi di compensazione dell'AVS/AI/IPG alla legge sugli acquisti pubblici.

¹⁹ Question Feller 14.5494 Le président des fonds de compensation AVS/AI/APG est-il au-dessus des décisions des autorités politiques?; question Feller 14.5637 Quels sont les services financiers qui échappent à la loi et à l'ordonnance sur les marchés publics?; interrogazione Feller 14.1111 «Mandati di gestione patrimoniale conferiti dai fondi di compensazione AVS/AI/IPG a gestori esterni. Assoggettamento alla legge sugli acquisti pubblici».

le, per garantire un'amministrazione efficiente ed economica del patrimonio dei fondi di compensazione, compenswiss deve poter continuare ad attribuire in tempi rapidi i suoi mandati di gestione patrimoniale. Inoltre anche in futuro deve poter sottoporre gli amministratori patrimoniali a una verifica di *due diligence*, che tuttavia non sarebbe ammessa nell'ambito di un'aggiudicazione secondo il diritto sugli acquisti pubblici. Per quanto concerne l'assegnazione dei mandati di amministrazione patrimoniale, compenswiss deve pertanto poter continuare a operare senza questi vincoli giuridici. Questa regolamentazione è in linea con la riserva espressa dalla Svizzera riguardo alla revisione (già ratificata) del Government Procurement Agreement (GPA) 2012 (Annexe 7, C. Notes explicatives). Il GPA 2012 entrerà in vigore per la Svizzera non appena la sua revisione sarà stata recepita nel diritto nazionale. Va inoltre segnalato che già la legislazione vigente esclude determinati servizi bancari dal campo d'applicazione materiale del diritto in materia di acquisti pubblici. Conformemente al numero 6 dell'Allegato 1a, A dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995²⁰ sugli acquisti pubblici (OAPub), la legge e l'ordinanza non sono infatti applicabili ai servizi finanziari in relazione con l'emissione, la vendita, l'acquisto o il trasferimento di titoli o altri strumenti finanziari.

1.2.6 Rimborso del debito dell'AI nei confronti dell'AVS

Fino al 2011 i deficit dell'AI sono stati coperti attingendo al Fondo di compensazione AVS. Al momento della costituzione del Fondo AI separato, il riporto delle perdite dell'AI è stato contabilizzato quale debito dell'AI nei confronti dell'AVS. Inizialmente pari a quasi 15 miliardi di franchi, l'importo è progressivamente sceso e ammontava a 12,8 miliardi alla fine del 2014.

L'articolo 2 capoverso 2 della legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità stabilisce che fino alla fine del 2017, ossia durante il periodo di aumento temporaneo dell'IVA, il debito dell'AI va ridotto con le eventuali eccedenze dell'assicurazione: «(...) durante il periodo di aumento temporaneo dell'IVA l'importo che al termine dell'anno contabile eccede i 5 miliardi di franchi del capitale iniziale è trasferito annualmente al Fondo di compensazione dell'AVS». In caso di risultato di ripartizione negativo, il deficit non va ad aumentare nuovamente il debito, bensì a ridurre il capitale proprio dell'AI.

Per il periodo successivo al 2017 manca tuttavia una disposizione che subentri alla misura temporanea del finanziamento aggiuntivo dell'AI. Nel quadro del secondo pacchetto di misure della 6a revisione AI (revisione 6b)²¹ il Consiglio federale aveva formulato una proposta secondo cui l'AI avrebbe dovuto impiegare la parte di liquidità e investimenti del Fondo di compensazione AI eccedente il 50 per cento delle uscite di un anno, al termine dell'anno contabile, per estinguere il debito nei confronti dell'AVS. Questa disposizione non è tuttavia entrata in vigore, poiché nel 2013 il Parlamento ha bocciato la riforma. Il presente avamprogetto offre l'occasione di definire le modalità di rimborso del prestito contratto dall'AI nei confronti dell'AVS a partire dal 2018. Per vari motivi appare opportuno riprendere la formulazione della revisione AI 6b:

Il debito dell'AI deve essere rimborsato rapidamente, ma tenendo conto delle possibilità finanziarie dell'assicurazione. L'ammortamento non va quindi effettuato se non vi sono eccedenze o se il rimborso rischia di pregiudicare le liquidità dell'AI. L'applicazione di un valore soglia relativo (espressa in percentuale delle uscite di un anno) tiene conto della dinamica delle uscite dell'AI nel modo seguente: quando le uscite diminuiscono, le disponibilità finanziarie aumentano ed è quindi rimborsato un importo maggiore; quando le uscite crescono, aumenta anche il valore soglia e quindi l'importo rimborsato è inferiore o addirittura non è effettuato alcun rimborso.

L'articolo 79 capoverso 3 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. Da quando è stato costituito il Fondo di compensazione AI separato, nel 2011, le liquidità e gli investimenti non hanno tuttavia mai raggiunto la soglia minima richiesta (2011: 44,2 %, 2012: 45,0 %, 2013: 44,8 % delle uscite di un anno). Ciononostante, l'AI ha effettuato dei rimborsi, versando per esempio oltre 590 milioni nel 2012. Per rispettare l'articolo 79 capoverso 3 LAI, la disposizione sull'estinzione del debito deve prevedere una soglia del 50 per cento delle uscite di un anno per il rimborso.

La disposizione proposta va nella direzione del punto 1 della mozione Schwaller²², che a partire dalla scadenza del finanziamento aggiuntivo dell'AI chiede un rimborso del debito entro il 2028. Stando alle attuali prospettive finanziarie dell'AI²³, la regola proposta nell'avamprogetto dovrebbe permettere l'estinzione del debito dell'assicurazione entro il 2030.

²⁰ RS 172.056.11

²¹ FF 2011 5133

²² Mozione Schwaller 13.3990 «Assicurazione per l'invalidità. Urge un risanamento duraturo».

²³ Situazione finanziaria dell'AI, versione 2, stato 1.9.2014, consultabile all'indirizzo Internet <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00022/index.html?lang=it>.

L'AI deve anche versare degli interessi sul prestito concessogli dall'AVS. Nel periodo del finanziamento aggiuntivo dell'AI, è la Confederazione a farsi carico di questi interessi (oltre a versare il suo contributo ordinario all'AI). Dopo il 2017 l'AI dovrà pagare non soltanto gli ammortamenti ma anche gli interessi. La questione degli interessi andrà disciplinata nel presente progetto soltanto se la legge entrerà in vigore prima del 2018 e sarà quindi abrogata la legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità. Affinché in questo caso la Confederazione continui a pagare gli interessi sul debito dell'AI, nella legge andrà aggiunta una disposizione in tal senso, che dovrà rimanere in vigore fino alla fine del 2017.

1.3 Valutazione della soluzione proposta

Il 24 marzo 2015 l'avamprogetto è stato presentato alla Commissione dell'AVS/AI, che si è detta per principio favorevole alle disposizioni proposte. La Commissione è tuttavia del parere che all'articolo 12 si dovrebbe menzionare quale ufficio di revisione non il CDF, bensì un altro ufficio di revisione che disponga delle necessarie competenze, risorse e conoscenze tecniche. Quest'organo verrebbe designato dal Consiglio federale, che avrebbe anche la facoltà di revocarlo.

Il 5 giugno 2015 il Consiglio federale ha incaricato il DFI di indire una consultazione sull'avamprogetto della legge federale sull'istituto amministratore dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Alla stessa data, il DFI ha scritto ai Cantoni, ai partiti rappresentati nell'Assemblea federale, alle organizzazioni mantello nazionali dell'economia e alle associazioni e organizzazioni interessate, invitandoli a comunicare il loro parere entro il 25 settembre 2015. *Nel complesso, i partecipanti si sono espressi ... l'avamprogetto. Per maggiori dettagli si rinvia ai risultati della procedura di consultazione*²⁴.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Se molto spesso la costituzione di un istituto di diritto pubblico è dovuta allo scorporo di un'unità amministrativa, in questo caso essa è determinata dal raggruppamento dei tre fondi di compensazione. Non è pertanto necessario scorporare risorse finanziarie o infrastrutturali. Inoltre, dato che i fondi di compensazione sono amministrati già oggi in comune, le strutture organizzative e le risorse di personale di cui necessita il nuovo istituto corrispondono in gran parte a quelle attuali. Per questa ragione, la costituzione dell'istituto non richiede alcuna risorsa supplementare. Per una descrizione dettagliata delle possibili ripercussioni dell'avamprogetto si rinvia al numero 3.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo non contempla disposizioni inerenti al campo d'applicazione del presente avamprogetto di legge.

1.6 Interventi parlamentari

Questa sezione verrà redatta in vista del messaggio.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge sui fondi di compensazione

Art. 1 Forma giuridica e sede

Cpv. 1: questo capoverso conferisce all'istituto compensswiss lo statuto di ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e iscritto nel registro di commercio. In seguito alla costituzione dell'istituto, i fondi di compensazione AVS, AI e IPG perderanno la loro personalità giuridica con effetto dal momento stabilito dal Consiglio federale (cfr. art. 21 cpv. 2). È opportuno ricordare che, pur essendo l'istituto un ente di diritto pubblico della Confederazione, il patrimonio dei fondi di compensazione non appartiene alla Confederazione bensì all'AVS, all'AI e alle IPG.

²⁴ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > DFI.

Cpv. 2: per «istituto» si intende un ente autonomo dal punto di vista finanziario e organizzativo, incaricato di un compito pubblico ben definito. Compenswiss soggiace dunque alle proprie disposizioni organizzative. Data la sua autonomia di gestione, l'istituto deve tenere una contabilità propria, il che significa che non soggiace alla legge federale del 7 ottobre 2005²⁵ sulle finanze della Confederazione (art. 2 lett. f, a contrario).

Cpv. 3: Nello svolgimento dei suoi compiti, esso deve vegliare a che i suoi mezzi siano impiegati in modo economico e orientato ai risultati e alle prestazioni.

Cpv. 4: per garantire, se del caso, una maggiore flessibilità, è il Consiglio federale a stabilire la sede dell'istituto. Attualmente, i fondi di compensazione sono amministrati a Ginevra ed è prevedibile che questa città ospiterà anche la sede del futuro istituto.

Cpv. 5: gli istituti di diritto pubblico che non sono tenuti a iscriversi nel registro di commercio hanno comunque il diritto di farlo²⁶. I vantaggi dell'iscrizione consistono nella garanzia della trasparenza e nella presunzione di conoscenza, in particolare per quanto concerne le persone autorizzate a firmare (art. 932 segg. del Codice delle obbligazioni²⁷ [CO]). I terzi nei confronti dei quali un'iscrizione nel registro di commercio è diventata efficace non possono appellarsi al fatto di non esserne stati a conoscenza.

Nel 2013 i fondi di compensazione AVS, AI e IPG hanno proceduto alla revisione della loro identità visiva per mettere in risalto le loro caratteristiche, evidenziando concetti importanti, quali la professionalità, il dinamismo, l'idea di solidarietà legata alle assicurazioni sociali, il legame con il Paese e il federalismo. Tale riflessione ha portato alla creazione di un logo comune e alla scelta della denominazione «compenswiss», che esprime la missione generale dei fondi di compensazione e sottolinea il carattere finanziario delle loro attività. Dal 3 dicembre 2013 il marchio è protetto e dal gennaio del 2014 i fondi di compensazione operano con questo nome. Si prevede di iscrivere l'istituto nel registro di commercio sotto la denominazione «compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG)», il che consentirà di situare più chiaramente l'istituto sia in Svizzera che all'estero.

Art. 2 Compito

L'istituto è incaricato di amministrare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Si tratta di far sì che siano sempre disponibili le liquidità necessarie ai pagamenti delle prestazioni delle tre assicurazioni summenzionate e di investire il patrimonio in modo da garantire un rapporto ottimale tra sicurezza e rendimento conforme alle condizioni di mercato. L'istituto non assume altri compiti per conto dell'AVS, dell'AI e delle IPG e non è responsabile per le attività degli organi esecutivi di queste assicurazioni.

Art. 3 Amministrazione del patrimonio

Cpv. 1: questa disposizione riprende quella dell'articolo 11 capoverso 1 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione. L'istituto amministra in comune i tre fondi di compensazione, che perdono così la personalità giuridica.

Cpv. 2: i tre fondi di compensazione dispongono di patrimoni diversi e costituiscono gli strumenti di compensazione di assicurazioni autonome che presentano dinamiche differenti tra loro. A prescindere dall'amministrazione comune, questo rende necessaria la definizione di un profilo di investimento e di rischio proprio per ciascuno dei fondi. I criteri su cui basare i profili di rischio vengono stabiliti dal Consiglio di amministrazione.

Cpv. 3: questo capoverso, che ricalca il contenuto del primo periodo dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS, stabilisce che i mezzi devono essere impiegati in modo da fruttare un rendimento adeguato sia alla sicurezza degli investimenti che al profilo di rischio dei singoli fondi di compensazione, conformemente ai loro rispettivi profili di investimento. La sicurezza degli investimenti e il rendimento conseguibile sono per principio obiettivi in contrasto tra loro, ragion per cui si parla di rapporto ottimale tra i due. In questo contesto è stato aggiunto il rimando al profilo di investimento e di rischio specifico, che corrisponde alla prassi attuale.

La terminologia è stata adeguata rispetto alla regolamentazione vigente: d'ora in poi gli attivi saranno «gestiti» e non più «investiti». Questo adeguamento esprime il fatto che una parte degli attivi non può essere investita, come ad esempio l'immobile in cui ha sede l'istituto o le liquidità che devono essere a disposizione

²⁵ RS 611.0

²⁶ Attualmente è in fase di preparazione una modifica in tal senso dell'articolo 932 CO (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/wirtschaft/gesetzgebung/handelsregister.html>). Al riguardo si rimanda inoltre a Zihler, «SHK-HRRegV, Art. 106 ff. N 1 ff.», in Rino Siffert, Nicholas Turin (a c.), *Handelsregisterverordnung (HRRegV)*, Stämpflis Handkommentar, Berna 2013.

²⁷ RS 220

delle casse di compensazione. Tuttavia, poiché anche questi valori patrimoniali sono amministrati dall'istituto, si parla più in generale di gestione degli attivi.

Cpv. 4: questo capoverso precisa i requisiti in materia di liquidità dei fondi di compensazione conformemente al secondo periodo dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS. Rispetto alla regolamentazione vigente, nella versione tedesca il termine «Barmittel» è sostituito con quello di «Liquidität». Viene inoltre aggiunto un riferimento alle prestazioni legali che vanno garantite mediante le liquidità dei fondi di compensazione.

Art. 4 Negozi giuridici

Questo articolo illustra le competenze dell'istituto relative alla conclusione di negozi giuridici per lo svolgimento della sua attività di amministrazione del patrimonio: l'istituto può acquistare e vendere titoli e altri strumenti finanziari, ivi incluse quote di partecipazione a investimenti collettivi di capitale.

Non è invece prevista la costituzione di investimenti collettivi di capitale. Se infatti l'articolo 12 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione prevede la possibilità di costituire una società d'investimento a capitale variabile (SICAV), la creazione dell'istituto permetterà di raggiungere lo scopo perseguito oggi tramite la SICAV, ovvero chiarire la personalità giuridica nei confronti delle controparti. In tal modo si garantisce inoltre che non vi siano deleghe indesiderate di compiti dell'istituto a società di diritto privato e che siano mantenute le competenze di vigilanza e controllo del Consiglio federale.

La formulazione del vigente articolo 10^{bis} dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione, che attribuisce agli organi dei fondi la competenza di agire per conto di questi ultimi, è inadeguata per la nuova legge, poiché i singoli fondi di compensazione non saranno più dotati di personalità giuridica. Compenswiss subentrerà quale unica controparte (in particolare per le transazioni finanziarie).

Art. 5 Responsabilità

L'istituto risponde dei suoi impegni esclusivamente con il suo patrimonio complessivo, a prescindere dal motivo della loro esistenza. La responsabilità è pertanto limitata alla totalità degli attivi dei tre fondi di compensazione e a un eventuale capitale d'esercizio dell'istituto.

Nel quadro dei rapporti interni, si applica il principio seguente: se l'istituto ha contratto un impegno in seguito a un negozio giuridico, i tre fondi di compensazione se ne faranno carico in misura proporzionale alla rispettiva partecipazione economica al negozio in questione.

Se l'impegno dell'istituto deriva invece da un atto illecito, l'onere deve essere ripartito tra i fondi di compensazione in base alla chiave di ripartizione determinante per le spese di esercizio e di amministrazione di cui all'articolo 17.

Art. 6 Organi

Gli organi fanno parte della personalità della persona giuridica e agiscono in suo nome. La presente disposizione elenca gli organi di compenswiss, che corrispondono agli organi abituali degli enti autonomi della Confederazione, e lo fa in modo esaustivo, al fine di poter prevedere una chiara attribuzione delle responsabilità. Si evita così la sussistenza di organi di fatto. Rispetto al diritto della società anonima, le vigenti normative in materia di organizzazione attribuiscono già oggi una posizione speciale alla direzione degli istituti della Confederazione. Questo organo dispone infatti di ampie competenze operative, chiaramente attribuitele già nell'atto organizzativo, il che rende anche palese il carattere formale e non semplicemente fattuale della sua posizione di organo. La separazione netta e vincolante dell'attività strategica da quella operativa è volta a consentire la collaborazione tra il Consiglio di amministrazione e la direzione secondo un sistema di controlli ed equilibri (principio dei «checks and balances»).

Art. 7 Consiglio di amministrazione

Cpv. 1 e 2: Il Consiglio di amministrazione è l'organo supremo dell'istituto. La sua composizione è il più possibile ristretta, al fine di favorire la rapida adozione delle decisioni, ma al contempo sufficientemente ampia da consentirgli di beneficiare dell'esperienza e delle conoscenze acquisite dai suoi membri in vari settori e di ripartire tra di loro le funzioni di direzione e di controllo. Il Consiglio di amministrazione deve essere composto da persone dotate delle competenze necessarie per garantire l'adozione di decisioni nel quadro di uno scambio di opinioni critico con la direzione. Esso resta composto da 11 membri che rappresentano adeguatamente gli assicurati, le associazioni economiche svizzere (datori di lavoro e lavoratori) e la Confederazione. Data l'importanza della partecipazione di quest'ultima al finanziamento dei fondi di compensazio-

ne (11,7 mia. per l'AVS e l'AI nel 2014), i suoi interessi devono essere opportunamente tutelati e le deve quindi essere accordata una rappresentanza in seno al Consiglio di amministrazione. Vista la necessità di conoscenze specifiche in materia di investimenti, almeno un rappresentante deve provenire dall'Amministrazione federale delle finanze.

Cpv. 3: attualmente, conformemente all'articolo 109 capoverso 1 LAVS, il Consiglio di amministrazione comune per i fondi di compensazione è nominato dal Consiglio federale su proposta della Commissione federale dell'AVS/AI. Nell'ottica del governo d'impresa, occorre prestare particolare attenzione alle competenze dei membri del Consiglio di amministrazione, che devono essere tali permettere loro di definire una posizione comune, in piena autonomia e obiettività, nel quadro di uno scambio di opinioni critico con l'organo responsabile a livello operativo. Il Consiglio federale stabilirà un profilo dei requisiti, elencando le condizioni che i membri del Consiglio di amministrazione dovranno soddisfare. Sulla base di questo profilo dei requisiti, il Consiglio federale eserciterà il suo diritto di nomina, sempre vegliando a un'adeguata rappresentanza dei diversi gruppi d'interesse. Al fine di semplificare la procedura di nomina, l'avamprogetto non obbliga più il Consiglio federale a consultare la Commissione federale dell'AVS/AI.

Cpv. 4: il mandato dei membri del Consiglio di amministrazione dura al massimo 12 anni (mandato di quattro anni rinnovabile due volte). Il rinnovo del mandato non è un diritto, ma rientra nel potere discrezionale del Consiglio federale. Durante il mandato, il Consiglio federale può revocare i membri del Consiglio di amministrazione in qualsiasi momento per gravi motivi. Sussistono gravi motivi quando non si può più ragionevolmente continuare il rapporto contrattuale su una base di fiducia, poiché un membro non adempie più i requisiti per l'esercizio della sua carica, ha commesso una grave violazione dei suoi obblighi o non è possibile risolvere un conflitto d'interesse duraturo che lo riguarda. Poiché il diritto di revoca fa pendant con quello di nomina, l'avamprogetto dota il Consiglio federale degli strumenti necessari per esercitare meglio la sua vigilanza sul Consiglio di amministrazione (cfr. anche art. 20 cpv. 2 lett. a). In virtù del diritto delle autorità federali di adire le vie legali in materia di diritto amministrativo, la revoca può essere esaminata da un tribunale. A tal fine, è necessaria un'aggiunta all'articolo 33 lettera b della legge del 17 giugno 2005²⁸ sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) (cfr. n. 2.2.4).

Cpv. 5: al Consiglio di amministrazione non è applicabile la LPers, ad eccezione dell'articolo 6a, che si applica direttamente (e non per analogia) in virtù del suo campo di applicazione speciale. L'articolo 6a capoverso 1 lettera b LPers conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare principi relativi all'onorario (prestazioni accessorie comprese) dei membri del Consiglio di amministrazione. Su questa base, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. Nella prassi, l'articolo 6a LPers incide sui principi che il Consiglio federale deve rispettare nel definire gli onorari dei membri del Consiglio di amministrazione, come pure sul contenuto del rapporto che quest'ultimo gli presenta al riguardo.

Cpv. 6: il rapporto tra l'istituto e i membri del Consiglio di amministrazione assume la forma di un contratto di diritto pubblico e sorge con il mandato conferito dal Consiglio federale. A titolo complementare sono applicabili, se del caso, gli articoli 394 segg. CO in materia di mandato.

Cpv. 7: i membri del Consiglio di amministrazione devono tutelare fedelmente gli interessi dell'istituto e, di conseguenza, dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Devono trattare i loro affari personali e professionali in modo da evitare conflitti d'interesse con l'istituto. L'obbligo di fedeltà include in particolare l'obbligo di diligenza, l'obbligo del segreto, il divieto dell'insider trading e la buona fede necessaria per evitare conflitti d'interesse.

Cpv. 8: i membri del Consiglio di amministrazione sono inoltre tenuti a dichiarare le proprie relazioni d'interesse al Consiglio federale prima della loro nomina e a comunicare qualsiasi cambiamento intervenuto durante il loro mandato. Le relazioni d'interesse dei membri del Consiglio d'amministrazione sono rese pubbliche nella relazione sulla gestione di compensazione (cfr. art. 18 cpv. 3). Da un lato, questo va nella direzione di una mozione depositata il 2 dicembre 2013 e accolta dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati rispettivamente il 21 marzo 2014 e il 9 marzo 2015²⁹, che chiede che le relazioni d'interesse dei membri degli organi di direzione delle istituzioni della Confederazione vengano rese pubbliche. Dall'altro, la trasparenza che ne deriva contribuisce a rafforzare l'indipendenza dei membri del Consiglio di amministrazione.

Art. 8 Compiti del Consiglio di amministrazione

Cpv. 1: i compiti del Consiglio di amministrazione sono definiti come segue:

Let. a: nel regolamento di organizzazione dell'istituto figura tutto ciò che non deve essere necessariamente disciplinato a livello di legge. Esso è adottato formalmente dal Consiglio di amministrazione.

²⁸ [RS 173.32](#)

²⁹ Mozione Gilli 13.4040 Parità di trattamento nella pubblicazione delle relazioni d'interesse.

Let. b: il Consiglio di amministrazione è incaricato di elaborare il regolamento d'investimento. Questo fissa gli obiettivi della gestione patrimoniale e stabilisce linee direttive adeguate ad essi, in particolare per quanto concerne le strategie d'investimento, gli strumenti d'investimento ammessi, eventuali limiti e restrizioni nonché la sorveglianza e la presentazione dei rapporti. Il regolamento d'investimento precisa inoltre la struttura organizzativa nonché i compiti e le competenze degli organi nell'ambito della gestione patrimoniale.

Per ciascun fondo si definisce una ripartizione strategica del patrimonio, che tiene conto del bilancio e delle prospettive di sviluppo dell'assicurazione in questione. Ogni anno il Consiglio di amministrazione riesamina questa strategia e prepara una ripartizione dettagliata per categorie d'investimento.

Let. c: gli enti che forniscono prestazioni a carattere monopolistico applicano uno statuto del personale di diritto pubblico rientrante nel quadro legale della LPers (normativa minima), ma integrato con specifiche disposizioni d'esecuzione in materia di diritto del personale. In effetti, in virtù dell'articolo 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers, l'istituto emana le proprie disposizioni d'esecuzione nella sua ordinanza sul personale e non è soggetto all'OPers. Ne deriva un margine di manovra più ampio per l'istituto, in particolare per quanto concerne la struttura salariale dei quadri del massimo livello gerarchico. L'ordinanza sul personale dell'istituto, che deve disciplinare almeno i principi riguardanti la remunerazione e le prestazioni accessorie, va tuttavia sottoposta all'approvazione del Consiglio federale.

Let. d: questa disposizione concretizza l'articolo 7 capoversi 4 e 8 incaricando il Consiglio di amministrazione di stabilire nel regolamento di organizzazione le regole da applicare in caso di conflitti d'interesse e di adottare i provvedimenti che s'impongono nei singoli casi concreti. Se una relazione d'interesse risulta incompatibile con la funzione assunta da un membro in seno al Consiglio d'amministrazione e questi si rifiuta di regolarizzare la sua situazione, il Consiglio di amministrazione è tenuto a reagire chiedendo la revoca della sua nomina al Consiglio federale. Questa circostanza costituisce d'altronde un motivo grave ai sensi dell'articolo 7 capoverso 4. Il rischio di un conflitto d'interesse può sorgere anche in relazione con un cambiamento di posto di lavoro, ad esempio nel caso in cui persone che svolgono funzioni direttive o cosiddette «funzioni chiave» passino direttamente dall'istituto al settore privato³⁰. In questo modo si rischia di pregiudicare la credibilità e la reputazione dell'istituto o della Confederazione stessa. Mediante appositi accordi contrattuali con le persone interessate (p. es. accordo su un termine di attesa o «cooling-off period») è possibile evitare, ove necessario, che si profilino potenziali conflitti d'interesse nei singoli casi. Nell'ordinanza sul personale si dovrà precisare se per determinate funzioni all'interno di compenswiss si debba prevedere o meno la fissazione contrattuale di un periodo di attesa.

In determinate circostanze, inoltre, può essere opportuno consentire la ricasazione di un membro del Consiglio di amministrazione solo al momento della decisione su un punto all'ordine del giorno, senza precludergli la partecipazione alla discussione generale, in modo da permettergli ad esempio di condividere le sue conoscenze sull'argomento; questo punto può essere integrato nel regolamento di organizzazione. Quest'ultimo deve infine menzionare imperativamente gli obblighi d'informare dei membri del Consiglio di amministrazione e della direzione.

Let. e-g: il Consiglio di amministrazione vigila sull'operato della direzione e sull'esecuzione delle proprie decisioni e può decidere dell'instaurazione, della modifica e della risoluzione del rapporto di lavoro con il direttore e con gli altri membri della direzione.

Let. h: l'istituto deve disporre di una gestione dei rischi e di un sistema di controllo interno. La gestione dei rischi deve definire preventivamente gli eventuali rischi per l'assolvimento dei compiti dell'istituto, sorvegliarli e ridurli il più possibile senza un dispendio di risorse eccessivo. In questo contesto il sistema di controllo interno si occupa unicamente dei rischi operativi di natura finanziaria e lo fa, anche in questo caso, verificando periodicamente questi rischi e l'efficacia dei controlli nei processi operativi rilevanti sul piano finanziario. A differenza dei profili di rischio dei fondi di compensazione nel quadro delle loro strategie d'investimento (art. 3 cpv. 2), la gestione dei rischi menzionata nella presente lettera concerne i processi interni all'istituto (p. es. governance e compliance).

Let. i: la solvibilità dei fondi di compensazione deve essere costantemente garantita. Una parte del patrimonio complessivo dei fondi di compensazione va pertanto mantenuta sotto forma di liquidità, affinché, conformemente all'articolo 3 capoverso 4, le casse di compensazione siano in grado di fornire le prestazioni legali AVS, AI e IPG.

Let. j: il preventivo delle spese di amministrazione dell'istituto è allestito dalla direzione. Il Consiglio federale è responsabile per la sua approvazione.

³⁰ Cfr. decisione del Consiglio federale del 17 dicembre 2014 sul documento interlocutorio relativo all'esame di un periodo di attesa («cooling-off period») per gli organi direttivi delle unità amministrative dell'Amministrazione federale di cui all'Allegato 1 OLOGA e delle commissioni extraparlamentari di cui all'Allegato 2 OLOGA.

Let. k–m: il Consiglio di amministrazione è responsabile per la stesura della relazione sulla gestione annuale di cui all'articolo 18. La relazione sulla gestione è sottoposta all'approvazione del Consiglio federale e poi pubblicata dal Consiglio di amministrazione. Analogamente all'assemblea generale nelle società anonime secondo l'articolo 698 capoverso 2 numero 5 CO, il Consiglio federale, dando il discarico agli amministratori, riconosce che per il periodo in questione non possono essere fatti valere diritti nei confronti del Consiglio di amministrazione in seguito a una gestione errata. Il discarico produce i suoi effetti solo per i fatti noti ed è opponibile solo all'istituto e alla Confederazione (per analogia con l'art. 758 CO). Il Consiglio di amministrazione informa inoltre l'opinione pubblica sulla situazione finanziaria dei fondi di compensazione. Come nell'attuale legislazione, l'istituto è tenuto a farlo d'intesa con l'UFAS (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. j dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione), al fine di garantire la trasparenza delle informazioni e un buon coordinamento.

Let. n: l'istituto è affiliato in qualità di datore di lavoro alla cassa di previdenza della Confederazione (cfr. art. 14 cpv. 2) ed è quindi parte contraente nel contratto comune di affiliazione.

Cpv. 2: al Consiglio di amministrazione è conferita la competenza di costituire comitati. Nel regolamento di organizzazione può disciplinare nel dettaglio questi comitati (comitato del Consiglio di amministrazione e commissioni peritali). Inoltre, può far ricorso a periti e costituire commissioni peritali non necessariamente composte da suoi membri, vegliando tuttavia a che questi ultimi siano adeguatamente informati. Le competenze decisionali definitive e la responsabilità che ne deriva continuano tuttavia a spettare all'intero Consiglio di amministrazione.

Art. 9 Procedura interna del Consiglio di amministrazione

Cpv. 1: questa disposizione definisce le circostanze nelle quali il Consiglio di amministrazione viene convocato. Le sedute sono convocate in considerazione della natura degli affari correnti o se lo richiedono almeno tre membri.

Cpv. 2: questa disposizione stabilisce che il Consiglio di amministrazione delibera validamente se partecipa alla seduta almeno sei dei suoi membri. Le decisioni devono essere prese a maggioranza assoluta e in caso di parità il voto del presidente prevale.

Cpv. 3: in casi urgenti sono possibili anche votazioni elettroniche o telefoniche. Può essere il caso, ad esempio, di un repentino stravolgimento sui mercati finanziari che richiede la rapida adozione di una decisione da parte del Consiglio di amministrazione. Le decisioni così prese sono inserite nel verbale della seduta successiva.

Cpv. 4: le sedute del Consiglio di amministrazione possono essere svolte anche per telefono o tramite mezzi di comunicazione elettronici, se nessun membro richiede una seduta con presenza personale.

Art. 10 Diritto dei membri del Consiglio di amministrazione di ottenere ragguagli e di consultare documenti

Questo articolo stabilisce il diritto di ogni amministratore di ottenere ragguagli e di consultare libri e pezzi contabili, per analogia con il diritto della società anonima (art. 715a CO).

Art. 11 Direzione

Cpv. 1: l'organo esecutivo è nominato dal Consiglio di amministrazione. La terminologia viene uniformata e l'espressione «ufficio esecutivo» è sostituita da «direzione». La direzione è un organo e assume le funzioni connesse con questo statuto.

I membri della direzione devono disporre delle conoscenze necessarie sul piano tecnico e su quello dell'esperienza per svolgere la loro funzione conformemente alle loro responsabilità. Il loro obbligo di fedeltà e quello di tutelare gli interessi della direzione sono retti dalla LPers (cfr. art. 13 cpv. 1), dall'ordinanza sul personale dell'istituto e, eventualmente, dal contratto di lavoro.

Cpv. 2: alle lettere a–h sono elencati i compiti affidati alla direzione. La lettera h stabilisce invece la sua competenza sussidiaria generale. Questa regola è volta ad evitare conflitti negativi di competenza tra il Consiglio di amministrazione e la direzione ed evidenzia la posizione di quest'ultima. Essa è infatti composta da membri permanenti ed è direttamente responsabile dello svolgimento dei compiti, a differenza del Consiglio di amministrazione, i cui membri esercitano le loro funzioni a titolo accessorio.

Cpv. 3: il direttore partecipa alle sedute del Consiglio di amministrazione con voto consultivo.

Art. 12 Ufficio di revisione

Cpv. 1: come già l'attuale articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione, l'avamprogetto designa il Controllo federale delle finanze quale ufficio di revisione. Esso ha il compito di verificare il conto relativo all'investimento del patrimonio dell'istituto, che comprende il conto relativo all'attività d'investimento nonché le spese di esercizio e le spese di amministrazione dell'istituto. Queste ultime includono non solo le spese amministrative interne, ma anche le spese degli amministratori patrimoniali esterni che assumono mandati per conto di compensazione. La revisione comprende anche la verifica dei conti annuali delle assicurazioni AVS, AI e IPG. Questi sono compilati da compensazione in base ai dati sull'attività assicurativa forniti dall'UCC (cfr. art. 16 cpv. 2). Il motivo principale di questa disposizione è che il patrimonio dell'istituto non varia soltanto in funzione dei redditi patrimoniali ma è anche fortemente influenzato dai risultati delle assicurazioni (contributi sociali, prestazioni, entrate fiscali, contributi della Confederazione ecc.). La verifica dei conti annuali delle casse di compensazione e degli altri organi di esecuzione dell'AVS, dell'AI e delle IPG resta compito dei rispettivi uffici di revisione.

L'avamprogetto prevede anche un nuovo compito per l'ufficio di revisione, che consiste nella verifica del rapporto sulla situazione dell'istituto (per il contenuto del rapporto cfr. art. 18 cpv. 3). Si tratta di verificare, ad esempio, se esista un sistema di controllo interno dei processi finanziari, se venga svolta un'adeguata gestione dei rischi e se le cifre riguardanti lo sviluppo del personale e dell'attività siano corrette.

Cpv. 2: il rimando alle disposizioni del diritto della società anonima intende garantire l'adempimento di requisiti severi in materia di revisione. Questa disposizione è prevista per principio per tutti gli enti di diritto pubblico.

Cpv. 3: questo capoverso riprende la formulazione dell'articolo 9 capoverso 2 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione. L'ufficio di revisione informa il Consiglio di amministrazione e il Consiglio federale mediante una relazione completa (per analogia con l'art. 728b cpv. 1 CO).

Cpv. 4: poiché nella sua attività d'investimento l'istituto collabora con diversi partner, se necessario il CDF deve avere accesso anche alle revisioni di questi ultimi. Nei contratti con i propri partner, l'istituto garantisce che il CDF possa avere accesso a tale documentazione.

Art. 13 Rapporti di lavoro

Cpv. 1: l'istituto è un'unità organizzativa decentralizzata cui si applica la LPers, sempre che le disposizioni delle leggi speciali non prevedano altrimenti (art. 2 cpv. 1 lett. e LPers e art. 2 cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997³¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Trattandosi di un ente di diritto pubblico il cui compito legale ha carattere monopolistico, nel suo caso è applicabile il diritto pubblico in materia di personale nel quadro della LPers. L'articolo 13 capoverso 1 afferma questo principio: la direzione e il rimanente personale sottostanno alla LPers.

Cpv. 2: tuttavia, l'articolo 3 capoverso 2 LPers prevede la possibilità che il Consiglio federale deleghi le competenze del datore di lavoro alle unità amministrative decentralizzate, autorizzandole in tal modo a emanare disposizioni d'esecuzione (art. 37 cpv. 3 e 3^{bis} LPers).

Cpv. 3: di conseguenza, all'istituto è attribuita la competenza di regolamentare autonomamente i propri rapporti di lavoro nel quadro delle prescrizioni della LPers, una competenza che si concretizza nell'emanazione di un'ordinanza sul personale da parte del Consiglio di amministrazione. Questa prevede in particolare disposizioni concernenti le remunerazioni, le prestazioni accessorie e altre condizioni contrattuali. In tal modo è possibile tener conto delle esigenze specifiche di compensazione in materia di flessibilità nell'impostazione delle condizioni di lavoro, in particolare per quanto riguarda il sistema delle remunerazioni (cfr. al riguardo anche n. 1.2.4). In virtù dell'articolo 37 capoverso 3^{bis} LPers e del principio 30 del rapporto supplementare, queste disposizioni d'esecuzione sottostanno però all'approvazione del Consiglio federale, in modo che esso possa assolvere il suo compito di autorità di vigilanza.

Art. 14 Istituto di previdenza

Cpv. 1: lo statuto previdenziale deve rientrare nella stessa sfera giuridica dello statuto del personale, ovvero nel diritto pubblico. Secondo l'articolo 13 capoverso 1, il personale dell'istituto sottostà alla LPers ed è pertanto assicurato presso PUBLICA secondo gli articoli 32a–32m LPers.

Cpv. 2: l'istituto è un datore di lavoro dal punto di vista del diritto previdenziale (art. 32b cpv. 2 LPers). Secondo il diritto vigente, dovrebbe dunque costituire una cassa di previdenza propria con i propri impiegati e

³¹ RS 172.010

con gli aventi diritto alle rendite che dipendono da esso (art. 32*d* cpv. 1 LPers). Dato che questo non sarebbe ragionevole considerate le piccole dimensioni dell'istituto, è previsto che quest'ultimo continui ad essere affiliato alla cassa di previdenza della Confederazione. Il presente avamprogetto contempla la necessaria modifica dell'articolo 32*d* capoverso 2 LPers, secondo la quale potranno affiliarsi alla cassa di previdenza comune della Confederazione anche i datori di lavoro che, oltre ad avere una personalità giuridica e una contabilità proprie, in virtù di una legge speciale (atto organizzativo) dispongono anche di un proprio statuto del personale o di competenze in materia di diritto del personale secondo gli articoli 3 capoverso 2 e 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers. Il riferimento esplicito all'applicabilità dell'articolo 32*d* capoverso 3 LPers chiarisce inoltre che PUBBLICA tiene una contabilità separata per datore di lavoro.

Art. 15 Presentazione dei conti

Cpv. 1 e 2: questi due capoversi riprendono i principi fondamentali della presentazione dei conti secondo la legge del 7 ottobre 2005³² sulle finanze della Confederazione (LFC), elencandoli (cfr. art. 47 nonché art. 31 e 38 LFC). Per i principi della presentazione regolare dei conti si rimanda anche all'articolo 958*c* CO (che menziona segnatamente: chiarezza, comprensibilità, completezza, affidabilità, essenzialità, prudenza, continuità nella presentazione e nei criteri di valutazione, divieto di compensazione).

Cpv. 3: poiché i fondi di compensazione (e l'istituto) sono in un certo senso casi unici, in particolare per il sistema di ripartizione delle assicurazioni, non esistono principi contabili standard per la presentazione dei conti. Il Consiglio federale dovrà pertanto poter emanare prescrizioni in materia (ivi compresa l'articolazione del conto annuale), ma badando a garantire il più possibile l'uniformità degli standard di presentazione dei conti dell'istituto con quelli della Confederazione.

Cpv. 4: le norme di iscrizione a bilancio e di valutazione vanno indicate nell'allegato al bilancio.

Art. 16 Contabilità

Il presente avamprogetto non mette in discussione il sistema venutosi a creare nel tempo che prevede una ripartizione dei compiti tra l'UCC e i fondi di compensazione (e quindi il futuro istituto). Soprattutto nell'ambito dei conti annuali, però, la legge dovrà esporre in modo più chiaro la ripartizione delle responsabilità già oggi vigente. L'attribuzione sia all'UCC che all'istituto della responsabilità per parti distinte dei conti annuali è un fatto unico nel suo genere che non trova corrispondenza nell'organizzazione delle società dell'economia privata. L'articolo 16 descrive i compiti dell'istituto in relazione ai conti annuali dell'AVS, dell'AI e delle IPG.

Cpv. 1: l'istituto è responsabile per la redazione del conto relativo alla gestione patrimoniale, che include anche le spese per la propria gestione (spese di esercizio e di amministrazione dell'istituto). Solo questi conti sono sottoposti alla revisione secondo l'articolo 12. Come finora (primi due periodi dell'art. 11 cpv. 3 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione), è prevista una ripartizione degli attivi (nonché dei ricavi e delle perdite) tra i bilanci dei tre fondi di compensazione in base alle rispettive partecipazioni economiche ai negozi giuridici.

L'espressione «investimenti e liquidità» è sostituita con «attivi», al fine di includere tutti i valori patrimoniali.

Cpv. 2: l'istituto redige un conto aggregato per l'AVS, l'AI e le IPG, che include anche i risultati della gestione patrimoniale (conto dell'istituto). Esso è tuttavia responsabile soltanto per il conto annuale relativo alla gestione patrimoniale di cui al capoverso 1. Non ha invece alcuna responsabilità per l'esecuzione dell'AVS, dell'AI e delle IPG e quindi per i conti di queste assicurazioni sociali. Conformemente al nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 71 LAVS proposto nel presente avamprogetto, i conti relativi all'attività assicurativa – comprendenti tra l'altro i contributi sociali, le prestazioni, le entrate fiscali e il contributo della Confederazione – sono compilati dall'UCC. L'istituto aggrega i risultati basandosi sui conti forniti dall'UCC. Conformemente al capoverso 1, le quote del risultato degli investimenti attribuite alla singole assicurazioni sociali sono già incluse.

Cpv. 3: i finanziamenti trasversali sono in sostanziale contraddizione con l'auspicata separazione dei patrimoni dei tre fondi di compensazione. Non si può coprire il fabbisogno di finanziamento di un fondo di compensazione ricorrendo a un altro. Questo capoverso riprende l'ultimo periodo dell'articolo 11 capoverso 3 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione.

Art. 17 *Spese di esercizio e di amministrazione*

Come già attualmente, non solo i ricavi e le quote di partecipazione a investimenti ma anche le spese di esercizio e di amministrazione vanno ripartiti tra i fondi di compensazione. Partendo dal presupposto che un fondo di compensazione con un patrimonio più elevato produca anche spese più ingenti, si considera il patrimonio lordo quale chiave di ripartizione. Le spese per l'amministrazione esterna del patrimonio vanno sempre attribuite chiaramente in funzione dei relativi mandati dei singoli fondi di compensazione e non devono essere ripartite.

Art. 18 *Relazione sulla di gestione*

Cpv. 1: il rapporto annuale si chiamerà in futuro «relazione sulla gestione». La sua redazione, adozione e pubblicazione sono di competenza del Consiglio di amministrazione (art. 8 cpv. 1 lett. k e l). La relazione sulla gestione si chiude alla fine dell'anno civile (cfr. art. 14 cpv. 1 della vigente ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione). In essa sono pubblicati il conto annuale riveduto relativo alla gestione patrimoniale e il rapporto sulla situazione. La relazione sulla gestione riporta inoltre i conti aggregati dell'AVS, dell'AI e delle IPG (inclusi i risultati degli investimenti). Compenswiss è responsabile per la parte relativa alla gestione patrimoniale, l'UCC per la parte relativa all'attività assicurativa (cfr. art. 16).

Cpv. 2: i conti annuali delle tre assicurazioni sociali constano del loro bilancio e conto economico nonché dell'allegato. Il conto annuale dell'istituto comprende inoltre il bilancio e il conto economico dell'attività di investimento nonché l'allegato. La relazione sulla gestione fornisce pertanto una dettagliata rappresentazione complessiva degli investimenti e fornisce informazioni sul loro stato e sul loro andamento.

La costituzione di riserve, ammessa solo in casi eccezionali, va motivata e deve essere conforme ai principi applicati per la presentazione dei conti.

Cpv. 3: la relazione sulla gestione comprende inoltre il rapporto sulla situazione, che fornisce in particolare indicazioni sulla gestione dei rischi, sullo sviluppo del personale e sulle relazioni d'interesse del Consiglio di amministrazione. È inoltre opportuno che anche il rapporto di revisione sia incluso nella relazione sulla gestione e faccia quindi riferimento al conto annuale in essa contenuto.

Art. 19 *Imposte*

L'imposizione fiscale degli assicuratori sociali è disciplinata dall'articolo 80 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 2000³³ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali. L'avamprogetto mantiene la disposizione attuale che esenta l'istituto dalle imposte federali, cantonali e comunali nonché dalle imposte cantonali e comunali su successioni e donazioni. All'entrata in vigore della legge potranno essere abrogati gli articoli 110 LAVS e 79a LAI nonché il capoverso 4 dell'articolo 28 LIPG, che disciplinano attualmente tale esenzione fiscale.

Art. 20 *Vigilanza*

Cpv. 1: La vigilanza amministrativa sull'istituto è per principio di competenza del Consiglio federale. Non si tratta né di una vigilanza di carattere gerarchico né di una vigilanza tecnica con relativi diritti di impartire istruzioni, bensì piuttosto di una vigilanza sulla gestione aziendale. L'oggetto, l'entità e i principi della vigilanza sono disciplinati mediante leggi speciali; essa varia in funzione del grado di autonomia (art. 24 cpv. 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998³⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA]). L'assenza dell'obbligo di attenersi a istruzioni sullo svolgimento dei compiti pone dei limiti alla vigilanza. Se è esclusa la possibilità di un controllo materiale, la regolarità dell'andamento degli affari è però oggetto di vigilanza, il che include anche un controllo dei risultati e dell'efficienza. È quindi prevista una verifica non solo quantitativa ma anche qualitativa dell'adempimento dei compiti³⁵.

Cpv. 2: questo capoverso elenca in modo non esaustivo gli strumenti principali con i quali il Consiglio federale può esercitare la vigilanza sull'istituto. Il dovere del Consiglio federale di vegliare, in qualità di autorità legale di vigilanza, al regolare funzionamento delle autorità amministrative della Confederazione «conformemente alle disposizioni particolari» (art. 8 cpv. 4 LOGA) implica il diritto di avere a disposizione tutti gli strumenti di vigilanza necessari per poter assumere concretamente questa responsabilità. In particolare in caso di dubbio sul buon esercizio delle competenze, il Consiglio federale ha la facoltà di rifiutare il discarico degli amministratori.

³³ RS 830.1

³⁴ RS 172.010.1

³⁵ Thomas Säggerer, *Stämpflis Handkommentar zum RVOG*, Berna 2007, pag. 159, N. 48 segg.

Cpv. 3: l'istituto deve informare il Consiglio federale sulla sua attività e permettergli di consultare tutti i suoi documenti. La vigilanza amministrativa implica il diritto del Consiglio federale di esigere in qualsiasi momento dall'istituto, e in particolare dal Consiglio di amministrazione, anche informazioni e rapporti in forma scritta, se questo è necessario per esercitare la vigilanza.

Cpv. 4: il Consiglio federale può ordinare rapporti di verifica all'ufficio di revisione e ha diritto di consultare quelli già esistenti. La medesima competenza è attribuita anche al DFI e all'UFAS.

Cpv. 5: questa disposizione disciplina i rapporti dell'istituto con il Consiglio federale, stabilendo che la comunicazione tra di essi avviene tramite il DFI.

Art. 21 Costituzione dell'istituto

Il presente articolo disciplina la costituzione di compensswiss e contempla una serie di regolamentazioni e di misure concernenti il trasferimento dei diritti, degli obblighi e dei valori patrimoniali dei tre fondi di compensazione al neocostituito istituto di diritto pubblico. Il trasferimento avviene al momento stabilito dal Consiglio federale nel quadro di una successione universale legale, senza che si debba tener conto delle prescrizioni formali vigenti per le singole componenti patrimoniali.

Cpv. 1: dopo il trasferimento, l'istituto subentra nei precedenti rapporti giuridici, che devono poter essere adeguati se necessario. In linea di massima vale il principio della continuità (materiale). Una ridefinizione (formale) deve essere possibile se è necessaria e opportuna per chiarire il rapporto giuridico (in particolare in seguito a modifiche delle designazioni, dei partner contrattuali ecc.) ed è direttamente riconducibile alla costituzione dell'istituto e al trasferimento del patrimonio.

Cpv. 2: il Consiglio federale stabilisce il momento in cui l'istituto acquisisce la personalità giuridica. Il Fondo di compensazione AVS, il Fondo di compensazione AI e il Fondo di compensazione IPG continueranno a sussistere quali masse patrimoniali separate dal punto di vista contabile, ma al momento stabilito dal Consiglio federale perderanno la loro personalità giuridica.

Cpv. 3: anche dopo il trasferimento dei diritti, degli obblighi e dei valori patrimoniali all'istituto, le masse patrimoniali dei tre fondi di compensazione resteranno reciprocamente indipendenti dal punto di vista contabile. L'attuale attribuzione dei singoli attivi e passivi dovrà pertanto rimanere invariata nei bilanci dei fondi di compensazione. Il Consiglio federale approverà un inventario di tutti i valori patrimoniali da trasferire, il quale costituirà la base per l'allestimento del bilancio delle transazioni (in base alle rispettive ultime chiusure d'esercizio dei tre fondi, con indicazione di eventuali nuove valutazioni e altri scostamenti rispetto alla chiusura d'esercizio) e del bilancio d'apertura dell'istituto compensswiss. I valori patrimoniali da trasferire devono essere chiaramente specificati nell'inventario; beni fondiari, titoli e altri valori vanno indicati singolarmente. I valori patrimoniali da trasferire devono essere chiaramente determinabili. Il decreto del Consiglio federale sull'inventario funge anche da titolo per le necessarie iscrizioni nei registri.

Cpv. 4: considerando l'eventuale bisogno di ulteriore regolamentazione, non prevedibile al momento, in relazione con il trasferimento, al Consiglio federale è conferita la competenza di prendere tutte le ulteriori misure necessarie a tal fine e di emanare le relative disposizioni.

Cpv. 5: questa disposizione disciplina l'esenzione da tutte le imposte e tasse generalmente connesse con il trasferimento di diritti e doveri nonché le iscrizioni nel registro fondiario e negli altri registri pubblici.

Cpv. 6: poiché il trasferimento del patrimonio è disciplinato da una legge speciale, la legge del 3 ottobre 2003³⁶ sulla fusione (LFus) non gli è direttamente applicabile; sul piano materiale, tuttavia, esso avviene nella maggiore conformità possibile alle disposizioni della LFus.

Art. 22 Trasferimento dei rapporti di lavoro

A partire dalla data di entrata in vigore della nuova legge, i rapporti di lavoro del personale dell'istituto proseguiranno alle condizioni da essa definite. Dato che compensswiss otterrà lo statuto di datore di lavoro ai sensi del diritto in materia di personale, il Consiglio di amministrazione dovrà emanare un'ordinanza sul personale che disciplinerà le remunerazioni, le prestazioni accessorie e le altre condizioni contrattuali applicabili al personale dell'istituto.

Cpv. 1: il Consiglio federale stabilirà il momento del trasferimento.

Cpv. 2: i nuovi contratti di lavoro dovranno essere stipulati entro un congruo termine, che per principio non dovrà superare due mesi, e non prevedranno alcun periodo di prova.

Cpv. 3: per legge sussiste il diritto al mantenimento del precedente stipendio per un periodo di un anno, a condizione che sussista un rapporto di lavoro. Non sussiste invece alcun diritto a mantenere la funzione, l'ambito di attività, il luogo di lavoro o l'unità organizzativa dal momento del trasferimento dei rapporti di lavoro. Questa regolamentazione intende agevolare l'istituto nell'adeguamento delle sue strutture alle nuove condizioni quadro legali.

Cpv. 4: dal momento del trasferimento i rapporti di lavoro sottostanno al diritto in materia di personale dell'istituto, mentre eventuali ricorsi ancora pendenti dei dipendenti sono giudicati in base al diritto previgente.

Art. 23 Datore di lavoro competente

Secondo l'articolo 14, l'istituto è un datore di lavoro dal punto di vista del diritto previdenziale (art. 32b cpv. 2 LPers). In conformità con l'articolo 32f capoverso 1 LPers, l'articolo 23 prevede che l'istituto assuma gli obblighi del datore di lavoro anche per i beneficiari di rendite di vecchiaia, per superstiti e d'invalidità dell'organizzazione precedente. Pertanto, analogamente al personale attivo del nuovo datore di lavoro, i beneficiari di rendite restano affiliati alla cassa di previdenza della Confederazione. Lo stesso vale per le persone la cui invalidità è sorta dopo l'entrata in vigore della legge proposta.

Art. 24 Debiti del Fondo di compensazione AI nei confronti del Fondo di compensazione AVS

Cpv. 1: la parte delle liquidità e degli investimenti del Fondo di compensazione AI che alla fine di ogni anno contabile eccede questo 50 per cento deve essere destinata alla riduzione dei debiti dell'AI nei confronti dell'AVS. Questo meccanismo è ripreso dalla proposta del secondo pacchetto di misure della 6a revisione AI e sostituisce la regolamentazione vigente prevista dalla legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità, che sarà abrogata con l'entrata in vigore del presente progetto di legge. La soglia percentuale delle uscite di un anno tiene conto della situazione finanziaria dell'AI: quando le uscite diminuiscono è rimborsato un importo più elevato, mentre quando esse aumentano l'importo rimborsato è inferiore. Inoltre, questa regola tiene conto di quanto previsto al summenzionato articolo 79 capoverso 3 LAI.

Conformemente alla legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità, la regolamentazione vigente scadrà alla fine del 2017. In mancanza di una nuova regolamentazione legale, le modalità per l'estinzione del debito dopo il 2017 dovrebbero essere fissate dal Consiglio di amministrazione.

Cpv. 2: secondo la legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità, la Confederazione copre gli interessi passivi dell'AI nei confronti dell'AVS fino al termine del periodo di aumento temporaneo dell'IVA, ossia fino al 31 dicembre 2017. Qualora il presente avamprogetto entrasse in vigore prima del 1° gennaio 2018, questa regolamentazione dovrebbe essere integrata nella nuova legge.

Art. 25 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

L'abrogazione e la modifica di altri atti normativi vigenti figurano nell'allegato dell'avamprogetto (art. 27).

Art. 26 Referendum ed entrata in vigore

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost., la legge proposta sottostà a referendum facoltativo. Conformemente al capoverso 2, il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

2.2 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

2.2.1 Legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità

La legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità è abrogata. Il Fondo di compensazione AI è stato costituito con effetto dal 1° gennaio 2011. Il disciplinamento del rimborso dei debiti dell'AI all'AVS, valido solo per il periodo del finanziamento aggiuntivo temporaneo a favore dell'AI, viene ripreso nel presente avamprogetto. Qualora quest'ultimo entrasse in vigore prima del 2018, occorrerebbe disciplinarvi anche la copertura degli interessi passivi da parte della Confederazione, dato che questa scadrà alla fine del 2017.

2.2.2 Legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub)

Art. 2 cpv. 1 lett. h

In futuro gli acquisti di compensswiss non attinenti alla sua attività di amministrazione del patrimonio dovranno sottostare alla legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub) e alla relativa ordinanza (OAPub). Poiché l'articolo 2 capoverso 1 LAPub elenca in modo esaustivo le unità indipendenti dal punto di vista organizzativo che sottostanno alla legge, occorre completare l'elenco dei committenti aggiungendovi l'istituto (lett. h), ma precisando al contempo che il campo di applicazione esclude l'assegnazione di mandati per l'amministrazione del patrimonio. Affinché il patrimonio dei fondi di compensazione sia amministrato efficientemente ed economicamente, si dovrà garantire a compensswiss la possibilità di assegnare mandati per l'amministrazione del patrimonio a committenti esterni, senza che questi siano soggetti alla LAPub. In caso contrario, si dovrebbe far fronte alle lunghe procedure previste per le gare d'appalto OMC, il che ridurrebbe notevolmente il margine di cui dispone il Consiglio di amministrazione per poter sfruttare le opportunità sui mercati finanziari. Inoltre, i criteri del diritto in materia di acquisti pubblici sono inadeguati per la decisione sull'assegnazione di mandati per l'amministrazione del patrimonio, poiché la LAPub non ammette verifiche di *due diligence*. Queste sono tuttavia previste conformemente alle regole interne emanate dal Consiglio di amministrazione di compensswiss, in base alle quali sono attualmente scelti gli amministratori patrimoniali, e costituiscono quindi un elemento fondamentale della decisione. Considerato che i mandati di compensswiss concernono importi molto ingenti, è imperativo garantire che si possa procedere anche in futuro con l'attuale elevato grado di diligenza.

2.2.3 Legge sul personale federale (LPers)

Art. 27 Gestione del personale

I datori di lavoro trattano i dati dei loro impiegati al fine di poter adempiere i loro obblighi di assistenza nei confronti di questi ultimi e gli obblighi previsti dal diritto delle assicurazioni sociali. Un ulteriore obiettivo del trattamento dei dati è la riduzione dei costi del personale, delle fluttuazioni e delle assenze, che contribuisce a migliorare la produttività e le prestazioni lavorative. A differenza di quanto avviene in altri settori, in quello del personale il trattamento dei dati è riconoscibile per le persone interessate e i risultati sono in parte visibili, ad esempio nei conteggi dei salari.

L'articolo 27a LPers fornisce solo al DFF la base legale che consente all'Amministrazione federale di gestire i dati personali dei suoi dipendenti nel suo sistema d'informazione concernente il personale. Per gli altri datori di lavoro che sottostanno alla LPers e i cui dati personali non sono gestiti dal DFF nel sistema summenzionato, occorre quindi creare una base legale nel relativo atto organizzativo (a titolo esemplificativo, cfr. anche l'art. 36a della legge sui PF³⁷). Un'altra possibilità consiste nel riunire i diversi processi inerenti al personale, dal reclutamento alla partenza, in un articolo sullo scopo nell'atto organizzativo. Si privilegia tuttavia la variante che prevede di modificare l'articolo 27 LPers, al fine di renderlo applicabile al trattamento dei dati nel settore del personale per tutti i datori di lavoro che sottostanno alla LPers. In futuro, dunque, non occorrerà più creare una base legale nei singoli atti organizzativi, il che costituisce una semplificazione notevole della procedura legislativa.

Art. 27 cpv. 1

Let. a: per determinare il fabbisogno di personale e la sua pianificazione, occorre stabilire il personale necessario per lo svolgimento dei compiti previsti in termini di quantità, qualità e tempo.

La pianificazione del fabbisogno di personale è parte integrante della pianificazione aziendale e tiene conto, da un lato, dello sviluppo e della strategia dell'impresa, e, dall'altro, dell'evoluzione demografica e delle modifiche prevedibili nell'organico (p. es. piramide delle età, mobilità).

Let. b: il reclutamento del personale garantisce la disponibilità delle risorse umane necessarie mediante il reclutamento di collaboratori interni ed esterni. Il reclutamento interno consente inoltre di attuare la pianificazione della carriera e di mantenere conoscenze specifiche all'interno dell'organizzazione. Il reclutamento esterno permette invece di acquisire le competenze mancanti nelle unità organizzative.

Let. c: la gestione del personale comprende tutti i processi inerenti al personale, dall'analisi del fabbisogno al conteggio dei salari e degli stipendi, passando per la tenuta dei fascicoli personali e le comunicazioni alle

assicurazioni sociali, fino alle formalità per la partenza dei collaboratori. La gestione del personale collega dunque i dati personali dei collaboratori e i dati relativi ai posti, ponendo così anche le basi per il controlling del personale.

Lett. d: gestire il personale significa anche impiegare in modo ottimale i collaboratori, stimolarli, esigere da loro prestazioni e fidelizzarli. I presupposti sono l'accettazione reciproca tra superiori diretti e collaboratori e una cultura del dialogo e del feedback. La gestione del personale veglia inoltre a che la gestione della diversità e gli aspetti connessi, quali le pari opportunità e il plurilinguismo, siano integrati e attuati nel miglior modo possibile.

Lett. e: lo sviluppo del personale comprende tutte le misure volte a mantenere e migliorare le qualifiche dei collaboratori. Fra queste rientrano la formazione, la formazione continua, la riformazione professionale, l'allenamento, la supervisione e il coaching. Lo sviluppo del personale promuove in particolare la competenza tecnica, sociale e dirigenziale nonché le competenze trasversali.

Lett. f: il controlling del personale comprende la pianificazione, la gestione strategica e il controllo dei processi relativi alla gestione del personale (inclusi analisi di dati, confronti, rendiconti e pianificazione di misure). Il controlling del personale crea dunque i presupposti per ridurre i costi del personale, le fluttuazioni e le assenze, contribuendo in tal modo a migliorare la produttività e le prestazioni lavorative. Inoltre, fornisce dati relativi alla composizione del personale della Confederazione (p. es. numero dei posti, ripartizione per sesso e lingua) e informazioni sul raggiungimento degli obiettivi della politica del personale e sull'eventuale necessità d'intervento.

Art. 27 cpv. 2

I dati necessari per l'adempimento dei compiti di cui al capoverso 1 sono suddivisi per categorie. Queste sono relativamente astratte e verranno precisate nel dettaglio dai datori di lavoro mediante le disposizioni d'esecuzione. Tale grado di astrazione è legittimo nel settore del personale, visto che il trattamento dei dati e il suo scopo sono riconoscibili per le persone interessate.

Lett. a: i dati personali includono informazioni tratte dal dossier di candidatura, sui familiari, sull'eventuale appartenenza a un'organizzazione di lavoratori (con l'accordo della persona interessata), sulle cariche pubbliche e le occupazioni accessorie nonché altre informazioni analoghe.

Lett. b: questi dati includono in particolare certificati medici, informazioni sulla durata delle assenze dovute a malattia e infortunio, rapporti dei servizi medici, valutazioni d'idoneità e dati sulla gestione dei casi.

Lett. c: in questa categoria rientrano le concertazioni degli obiettivi, le valutazioni delle prestazioni, le indicazioni sulle competenze sociali e professionali, i risultati di test della personalità e di test di valutazione delle potenzialità, la documentazione relativa a corsi di formazione e formazione continua nonché informazioni analoghe.

Lett. d: i datori di lavoro sono tenuti a collaborare all'attuazione del diritto delle assicurazioni sociali. Ad esempio, inviano alla cassa di compensazione il conteggio dei contributi prelevati sui salari dei dipendenti e dei propri contributi e le forniscono le indicazioni necessarie per la gestione dei conti individuali dei loro collaboratori. Le assicurazioni sociali interessate sono: AVS/AI/IPG/AINF, Suva/assicurazione contro gli infortuni, assegni familiari, previdenza professionale, assicurazione militare.

Lett. e: si tratta in particolare di atti in materia di controversie concernenti il rapporto di lavoro, decisioni di pignoramento del salario, decisioni del servizio preposto al controllo di sicurezza relativo alle persone, estratti di sentenze giudiziarie per determinare il diritto agli assegni familiari, atti procedurali e decisioni concernenti inchieste disciplinari nonché atti relativi a procedure di appianamento delle divergenze risultanti dalla valutazione delle prestazioni.

Art. 27 cpv. 3

I datori di lavoro prendono le misure tecniche e organizzative necessarie atte a proteggere la sicurezza dei dati dei loro dipendenti conformemente all'articolo 7 della legge federale del 19 giugno 1992³⁸ sulla protezione dei dati (LPD) e all'articolo 20 dell'ordinanza del 14 giugno 1993³⁹ relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (OLPD).

³⁸ RS 235.1

³⁹ RS 235.11

Art. 27 cpv. 4

La comunicazione di dati personali deve fondarsi su una base legale. Se non è prevista da alcuna base legale, necessita del consenso della persona interessata. Ad esempio, la comunicazione dei dati alle assicurazioni sociali è autorizzata dagli atti normativi del diritto delle assicurazioni sociali. Conformemente al capoverso 6, la comunicazione di dati non degni di particolare protezione può invece essere disciplinata nelle disposizioni d'esecuzione.

Art. 27 cpv. 5

In base a questa disposizione i datori di lavoro sono tenuti a emanare norme esecutive che completino e concretizzino le regolamentazioni previste nei capoversi precedenti.

Secondo la lettera a, vanno indicati in modo trasparente l'architettura, l'organizzazione e la gestione dei sistemi d'informazione concernenti il personale di cui all'articolo 27 capoverso 1 LPers. Se esistono più sistemi d'informazione concernenti il personale, vanno indicate eventuali interazioni tra di essi o con altri sistemi.

Secondo la lettera d, inoltre, le categorie di dati relativamente astratte di cui al capoverso 2 devono essere precisate mediante le disposizioni d'esecuzione, ad esempio come nell'Allegato 1 dell'ordinanza del 26 ottobre 2011⁴⁰ sulla protezione dei dati personali del personale federale (OPDPers).

Art. 27 cpv. 6

I datori di lavoro hanno la possibilità di disciplinare la comunicazione a terzi di dati non degni di particolare protezione, ma sempre indicandone lo scopo. La comunicazione a terzi di dati degni di particolare protezione mediante procedura di richiamo non è ammessa. Una procedura di richiamo è invece possibile per i dati non degni di particolare protezione, ma questo deve essere esplicitamente previsto nelle disposizioni d'esecuzione.

Art. 27a–27c

Il nuovo articolo 27 LPers comporta l'abrogazione dei vigenti articoli 27a–27c.

Art. 32d cpv. 1 terzo periodo, cpv. 2 secondo e terzo periodo e cpv. 2bis

Se PUBLICA ordina l'istituzione di una cassa di previdenza comune a unità amministrative decentralizzate, questa decisione deve essere approvata dal Consiglio federale (art. 32d cpv. 1 secondo periodo LPers). Contrariamente a PUBLICA (art. 7 cpv. 2 e 11 cpv. 2 lett. g della legge del 20 dicembre 2006⁴¹ su PUBLICA), però, oggi l'Esecutivo non può ordinare attivamente la costituzione di casse di previdenza comuni. Affinché in futuro il Consiglio possa impedire la costituzione di casse di previdenza troppo piccole, è necessario adeguare l'articolo 32d LPers. Le aggiunte previste all'articolo 32d capoversi 1 e 2 LPers disciplinano due casi diversi. Il capoverso 2^{bis} definisce i criteri applicabili sia al capoverso 1 che al capoverso 2.

Nel Rapporto sul governo d'impresa è stata definita una tipologia dei diversi compiti da scorporare. Sono stati così distinti quattro tipi di compiti: compiti ministeriali, prestazioni a carattere monopolistico, compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e prestazioni sul mercato. Nel rapporto supplementare è inoltre stato stabilito che le unità rese autonome che assumono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno uno statuto del personale di diritto pubblico e devono attuare la previdenza professionale nel quadro di uno statuto di cassa pensioni di diritto pubblico con affiliazione a PUBLICA. Per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato va previsto uno statuto del personale e di cassa pensioni di diritto privato nei relativi atti organizzativi. Una conseguenza di questa tipologia è stata la costituzione di piccole casse di previdenza in seguito allo scorporo di unità amministrative secondo il diritto vigente (art. 32b cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 32d cpv. 1 LPers). A partire dal 2008 è emerso che di fronte alla necessità di modifiche attuariali (p. es. adeguamento delle basi tecniche) le piccole casse di previdenza erano in grado di reagire con minore flessibilità rispetto alle grandi casse di previdenza, ad esempio per garantire il livello delle prestazioni. Inoltre, a causa delle loro dimensioni, le piccole casse hanno grandi difficoltà a rispettare i limiti in materia di contributi dei datori di lavoro previsti dall'articolo 32g LPers e la loro capacità di rischio nell'investimento dei propri fondi è inferiore. Ne consegue che queste casse di previdenza hanno un margine di manovra limitato in materia di politica del personale e di previdenza, il che in ultima analisi rischia di pregiudicare l'orientamento generale della Confederazione in

⁴⁰ RS 172.220.111.4

⁴¹ RS 172.220.1

materia, ovvero una politica previdenziale uniforme delle unità amministrative decentralizzate (cfr. messaggio sulla Cassa pensioni della Confederazione⁴²). Le piccole casse di previdenza sono inoltre sfavorite per quanto riguarda le spese di amministrazione.

Tra le peculiarità delle casse di previdenza comuni e degli istituti collettivi vi è anche quella che non tutti i datori di lavoro sono rappresentati in seno all'organo paritetico. Datori di lavoro quali la Regia degli alcool, il Tribunale federale, e il Ministero pubblico della Confederazione non sono quindi rappresentati in seno all'organo paritetico della cassa di previdenza della Confederazione né con un proprio rappresentante né con uno dei salariati. La questione della rappresentanza di diversi datori di lavoro nella cassa di previdenza della Confederazione, segnatamente di quelli dotati di competenze proprie in materia di diritto del personale, andrebbe disciplinata nell'ordinanza del 2 maggio 2007⁴³ concernente l'organo paritetico della cassa di previdenza della Confederazione (OOPC). L'articolo 65d capoverso 3 lettera a della legge federale del 25 giugno 1982⁴⁴ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) prescrive che nell'ambito obbligatorio della previdenza professionale la cassa pensioni può riscuotere dai datori di lavoro e dai lavoratori contribuiti destinati a sanare la copertura insufficiente. L'articolo 34 capoverso 3 del regolamento di previdenza per gli impiegati e i beneficiari di rendite della Cassa di previdenza della Confederazione del 15 giugno 2007⁴⁵ (RPIC) esige il consenso del datore di lavoro solo se il contributo di risanamento serve a finanziare anche prestazioni sovraobbligatorie. Se un datore di lavoro rifiuta di versare tali contributi, deve contribuire in altro modo al risanamento della cassa di previdenza, ad esempio mediante un adeguamento del suo piano di previdenza da parte dell'organo paritetico.

Cpv. 1: l'articolo 32b capoverso 2 LPers definisce le unità amministrative decentralizzate quali datori di lavoro. Conformemente all'articolo 32d capoverso 1 LPers, i datori di lavoro con i loro impiegati e con gli aventi diritto alle rendite che da loro dipendono costituiscono ciascuno una cassa di previdenza. Di conseguenza, secondo l'articolo 32b capoverso 2 in combinato disposto con l'articolo 32d capoverso 1, un datore di lavoro ha sempre una propria cassa di previdenza. Il terzo periodo aggiunto all'articolo 32d capoverso 1 segue questa logica e parla pertanto di «datori di lavoro». Il principio 34 del rapporto supplementare stabilisce che le unità amministrative rese autonome che hanno uno statuto del personale di diritto pubblico devono avere uno statuto di cassa pensioni anch'esso di diritto pubblico. In questo principio non è utilizzata l'espressione «cassa di previdenza propria». Di conseguenza, le modifiche dell'articolo 32d LPers non mettono in discussione il principio legale secondo cui le unità rese autonome costituiscono una propria cassa di previdenza (art. 32b cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 32d cpv. 1 LPers), bensì lo rendono più flessibile.

Il terzo periodo aggiunto al capoverso 1 permette al Consiglio federale di ordinare a singoli datori di lavoro giuridicamente autonomi aventi proprie competenze in materia di diritto del personale di affidarsi a una cassa di previdenza comune. Finora questa competenza spettava solo alla Commissione della cassa (art. 7 della legge su PUBBLICA).

Una cassa di previdenza comune può proporre diversi piani di previdenza (p. es. il piano per quadri e il piano standard). Non è dunque imperativo che i datori di lavoro affiliati alla cassa di previdenza comune adottino tutti gli stessi piani di previdenza.

Cpv. 2: secondo il diritto vigente, le unità amministrative decentralizzate dotate di personalità giuridica e di contabilità proprie, ma che non dispongono di deroghe previste da leggi speciali né di proprie competenze in materia di diritto del personale ai sensi degli articoli 3 capoverso 2 e 37 capoverso 3 costituiscono una cassa di previdenza comune con la cassa di previdenza della Confederazione. Secondo il diritto vigente, non è invece possibile per le unità amministrative giuridicamente autonome con competenze in materia di diritto del personale restare affiliate o affidarsi alla cassa di previdenza della Confederazione. Il secondo periodo aggiunto al capoverso 2 cambierà questa situazione: in futuro, infatti, potranno affidarsi alla cassa di previdenza della Confederazione anche i datori di lavoro che, oltre a una personalità giuridica e una contabilità propria, dispongono anche di un proprio statuto del personale in virtù di una legge speciale (atto organizzativo) o di competenze in materia di diritto del personale secondo gli articoli 3 capoverso 2 e 37 capoversi 3 e 3^{bis} LPers.

Cpv. 2^{bis}: questa disposizione propone un elenco non esaustivo di possibili motivi per un'affiliazione di più datori di lavoro a una cassa di previdenza comune oppure per un'affiliazione alla cassa di previdenza della Confederazione.

Un'affiliazione di questo genere può essere opportuna, ad esempio, quando la capacità di rischio della nuova cassa di previdenza comune ne risulta migliorata. Oltre alle dimensioni, un altro criterio da considerare per

⁴² FF 2005 5171

⁴³ RS 172.220.141

⁴⁴ RS 831.40

⁴⁵ RS 172.220.141.1

una tale affiliazione è l'intensità con cui l'unità amministrativa decentralizzata svolge compiti ministeriali o compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza oppure fornisce prestazioni a carattere monopolistico, o la sua vicinanza a tali compiti.

2.2.4 Legge federale sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)

Art. 33 lett. b n. 7

Questa disposizione intende consentire una verifica giudiziaria della revoca di un membro del Consiglio di amministrazione da parte del Consiglio federale, al fine garantire il diritto di adire le vie giudiziarie.

2.2.5 Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)

Art. 71 cpv. 1bis

Questo nuovo capoverso descriverà in modo più preciso le attività contabili dell'UCC, senza apportare alcuna modifica alla ripartizione effettiva dei compiti tra quest'ultimo e l'istituto. L'UCC aggrega i dati delle singole casse di compensazione e dei singoli uffici AI, compilando contabilità separate per l'AVS, l'AI e le IPG. Tenendo conto dei risultati degli investimenti (secondo l'art. 16 cpv. 1 dell'avamprogetto) effettua chiusure mensili e annuali dei conti delle tre assicurazioni sociali, che costituiscono la base del conto dell'istituto di cui all'articolo 16 capoverso 2 dell'avamprogetto. La verifica dei bilanci e dei conti economici delle casse di compensazione e degli uffici AI continua a essere di competenza dei rispettivi uffici di revisione.

Art. 107 cpv. 1

In seguito alla costituzione di un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e di organi propri, il Fondo di compensazione AVS perderà la personalità giuridica. Il termine «indipendente», che lo qualifica attualmente come autonomo, è pertanto soppresso.

Art. 108

Questa disposizione, che disciplina attualmente l'impiego dei capitali e la contabilità, è integrata nell'avamprogetto della legge sui fondi di compensazione e può pertanto essere abrogata.

Art. 109

Questa nuova disposizione indica che l'amministrazione del Fondo di compensazione AVS sarà retta dalla nuova legge sui fondi di compensazione.

Art. 110

Poiché l'esenzione fiscale sarà disciplinata dalla nuova legge sui fondi di compensazione, il vigente articolo 110 potrà essere abrogato.

2.2.6 Legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Art. 77 cpv. 1 lett. c

Dato che la legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità sarà abrogata con l'entrata in vigore della legge sui fondi di compensazione, il rimando di questa disposizione è adeguato di conseguenza.

Art. 79

Cpv. 1: l'articolo 1 capoverso 1 della legge federale sul risanamento dell'assicurazione invalidità è integrato nella presente disposizione. In seguito alla costituzione di un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e di propri organi, il Fondo di compensazione AI perderà la personalità giuridica.

Cpv. 2: questo capoverso corrisponde al vigente capoverso 3.

Art. 79a

Questa nuova disposizione indica che l'amministrazione del Fondo di compensazione AI sarà retta dalla legge sui fondi di compensazione.

2.2.7 Legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)

Art. 28

Cpv. 1: in seguito alla costituzione di un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e di propri organi, il Fondo di compensazione IPG perderà la personalità giuridica. Il termine «indipendente» è pertanto soppresso.

Cpv. 2: questa disposizione corrisponde al vigente capoverso 3.

Cpv. 3: questa disposizione indica che l'amministrazione del Fondo di compensazione IPG sarà retta dalla legge sui fondi di compensazione.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per i fondi di compensazione e per le assicurazioni sociali

La nuova legge non ha ripercussioni dirette per i fondi di compensazione. Se da un lato questi perderanno la loro personalità giuridica, dall'altro continueranno però a essere amministrati dal Consiglio di amministrazione e dalla direzione (che assumeranno la funzione di organi dell'istituto).

La maggiore flessibilità nel versamento delle indennità al Consiglio di amministrazione e al personale inciderà sui costi del personale dell'istituto, che per poter assumere gli specialisti di cui necessita dovrà presentarsi quale datore di lavoro interessante. Di conseguenza, le indennità potrebbero risultare nel complesso leggermente più elevate. Non è tuttavia possibile prevedere sin da ora l'ordine di grandezza di questi costi supplementari. D'altro canto sono ipotizzabili risparmi grazie all'impiego di lavoratori più qualificati o a processi di reclutamento più brevi, ma non è possibile quantificarli. Probabilmente la costituzione dell'istituto non genererà di per sé un fabbisogno supplementare di personale.

Attualmente manca una forma giuridica chiara e internazionalmente riconosciuta per i fondi di compensazione. Questo rende sempre più costosa la gestione patrimoniale: i partner contrattuali delle operazioni d'investimento ritengono troppo poco trasparente l'attuale organizzazione dei tre fondi di compensazione, cosicché le controparti si ritengono esposte a rischi più elevati. Poiché i partner contrattuali vogliono compensare il loro rischio supplementare, tali operazioni presentano talvolta costi più elevati, costi che verranno a cadere quando l'istituto, essendo dotato di una personalità giuridica propria, potrà fungere da partner contrattuale per tutti e tre i fondi di compensazione. Nel quadro della modifica dell'ordinanza concernente l'amministrazione dei fondi di compensazione del 2012, il Consiglio di amministrazione ha stimato questi costi indiretti dell'ordinamento vigente a un importo annuo compreso tra 1,5 e 2,5 milioni.

Ulteriori risparmi deriveranno dallo snellimento organizzativo dell'investimento del patrimonio. La struttura attuale, con il coinvolgimento di una banca depositaria per l'amministrazione dei cosiddetti managed accounts, genera ogni anno costi diretti compresi tra 1,5 e 2 milioni (stima del 2012).

Le ripercussioni appena illustrate sui costi dell'istituto incideranno direttamente sul risultato degli investimenti e, di conseguenza, sui patrimoni rispettivi dell'AVS, dell'AI e delle IPG. Tuttavia, non potendo stimare l'effetto complessivo delle variazioni menzionate, è impossibile prevedere anche quello sui patrimoni delle singole assicurazioni. Come già illustrato, si presuppone una riduzione generale dei costi per la gestione patrimoniale, il che comporterà uno sgravio finanziario per i patrimoni dei fondi di compensazione e delle assicurazioni sociali.

Una nuova regolamentazione dell'estinzione del debito dell'AI nei confronti dell'AVS sarà comunque necessaria a partire dal 2018. Il fatto che la Confederazione non assumerà più gli interessi passivi non è tuttavia ascrivibile alla legge sui fondi di compensazione.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

La costituzione dell'istituto non avrà ripercussioni per le finanze federali.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Non sono previste ripercussioni per i Cantoni, né di natura strettamente finanziaria né di altro tipo.

3.4 Ripercussioni per l'economia

Il progetto non ha ripercussioni per l'economia.

3.5 Ripercussioni per la salute e per la società

Non sono prevedibili ripercussioni particolari per la salute e per la società.

3.6 Ripercussioni per l'ambiente

Non sono prevedibili ripercussioni particolari per l'ambiente.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴⁶ sul programma di legislatura 2011-2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴⁷ sul programma di legislatura 2011-2015. Per contro, figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2015, volumi I e II.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sulle norme costituzionali che disciplinano la competenza della Confederazione di legiferare nell'ambito delle assicurazioni sociali (art. 112 cpv. 1 Cost. per l'AVS/AI, art. 116 cpv. 3 e 4 Cost. per l'assicurazione per la maternità, art. 59 cpv. 4 Cost. per le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e art. 61 cpv. 4 Cost. per la protezione civile).

La LAVS, la LAI e la LIPG sono rette dalla LPGA.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il diritto internazionale applicabile alla Svizzera non prevede norme relative all'oggetto del presente avamprogetto di legge.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto rispetta questa disposizione.

⁴⁶ RU 2012 349

⁴⁷ RU 2012 6667

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto non è subordinato al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., in quanto non contiene disposizioni in materia di sussidi e non implica né crediti d'impegno né dotazioni finanziarie.

5.5 Delega di competenze legislative

Gli articoli 1 capoverso 4, 7 capoverso 3, 15 cpv. 3 e 21 capoverso 4 conferiscono al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni d'ordinanza. Anche la modifica dell'articolo 27 capoverso 5 LPers prevista nel quadro del presente progetto contempla una delega di competenze legislative al Consiglio federale.

5.6 Protezione dei dati

Le misure proposte non pongono problemi di compatibilità con il diritto in materia di protezione di dati.