



**Rapporto esplicativo  
concernente la modernizzazione della vigilanza  
nel 1° pilastro e la sua ottimizzazione nel 2° pilastro  
della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

del...

---

---

## Compendio

*Con l'avamprogetto di legge esposto nel presente rapporto esplicativo si intende modernizzare la vigilanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), sulle prestazioni complementari (PC), sulle indennità di perdita di guadagno (IPG) e sugli assegni familiari nell'agricoltura. A tal fine, nel 1° pilastro sarà instaurata una vigilanza basata sui rischi e sui risultati, sul modello di quella dell'assicurazione invalidità (AI), e verrà rafforzato il governo d'impresa. Si prevede inoltre di ottimizzare la gestione strategica dei sistemi d'informazione e la vigilanza sul 2° pilastro.*

### *Situazione iniziale*

*Da circa 70 anni il sistema di assicurazioni sociali del 1° pilastro, che comprende l'AVS, l'AI, le PC, le IPG e gli assegni familiari nell'agricoltura, fornisce le sue prestazioni in modo affidabile, flessibile ed economico. Mentre nell'AI la vigilanza sugli organi esecutivi (uffici AI) è stata completamente modernizzata con la 5ª revisione AI e trasformata in una vigilanza sull'attività esecutiva basata sui rischi e sui risultati, negli altri rami assicurativi del 1° pilastro la vigilanza e le sue strutture sono rimaste pressoché invariate dal 1948. Considerati lo sviluppo tecnologico degli ultimi decenni e l'aumento dei requisiti oggi richiesti anche in materia di governo d'impresa, appare tuttavia opportuno procedere a un riesame del sistema sotto vari aspetti, per prepararlo ad affrontare le sfide future. Attualmente la vigilanza non è disciplinata in modo uniforme né sul piano organizzativo né su quello materiale. Tranne che nell'AI, nel 1° pilastro essa ha un'impostazione reattiva, basata sul controllo, e impiega strumenti ormai obsoleti. Inoltre, le basi giuridiche in materia di buon governo sono lacunose. La complessità della situazione deriva anche dal fatto che il panorama informatico degli organi esecutivi comprende diversi sistemi d'informazione. L'attuale impostazione della vigilanza permette di individuare e affrontare le sfide future solo limitatamente o con ritardo. La situazione appare migliore solo per gli uffici AI, che già dispongono di strumenti di vigilanza moderni.*

### *Contenuto del progetto*

*Per quanto riguarda il 1° pilastro il progetto segue tre linee d'azione principali per mantenere elevata la stabilità del sistema previdenziale e quindi la fiducia nel medesimo, che è molto importante per un'assicurazione popolare.*

- Con il presente avamprogetto, in tutte le assicurazioni sociali assoggettate all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sarà introdotta una **vigilanza proattiva basata sui rischi e sui risultati**, come quella già esercitata con successo nell'ambito dell'AI. Per attuare il nuovo modello di vigilanza, gli organi esecutivi dovranno introdurre moderni sistemi di gestione strategica, che andranno verificati dagli uffici di revisione. Affinché siano adempiuti i requisiti del nuovo modello, occorreranno inoltre nuove basi giuridiche che precisino i compiti e le competenze delle autorità di vigilanza.*

- 
- *L'introduzione di un modello di vigilanza basato sui rischi e sui risultati **rafforzerà il governo d'impresa** nel 1° pilastro, accrescendo così la fiducia nelle assicurazioni sociali. L'avamprogetto sancisce i principi del buon governo nella legge, aggiungendovi disposizioni che stabiliscono i requisiti in materia di indipendenza, integrità e trasparenza necessari per garantire un'attuazione ineccepibile del 1° pilastro.*
  - *Le disposizioni legali sui **sistemi d'informazione** saranno inoltre adeguate sotto vari aspetti allo **stato attuale dello sviluppo tecnologico**. Al Consiglio federale sarà conferita la competenza di disciplinare lo scambio di dati. Gli organi esecutivi saranno tenuti a rispettare standard minimi, in particolare per lo sviluppo e la gestione di sistemi d'informazione utilizzabili a livello nazionale. Vigerà in primo luogo il principio dell'autoregolamentazione, mentre l'autorità emanerà prescrizioni soltanto in via sussidiaria. Verrà inoltre disciplinato il finanziamento dello sviluppo e della gestione di sistemi d'informazione standardizzati.*

*Dall'entrata in vigore della riforma strutturale, nel 2012, si è riscontrata la necessità di ottimizzare la vigilanza nel 2° pilastro. Il presente progetto prevede anche alcune modifiche mirate in quest'ambito (p. es. la precisazione dei compiti del perito in materia previdenza professionale o la garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza regionali grazie all'esclusione dei membri dei governi cantonali dai loro organi di vigilanza).*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale: attività esecutiva e vigilanza nel 1° e nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità</b>	<b>7</b>
1.1 Breve retrospettiva storica	7
1.2 Attuazione del 1° pilastro e suo finanziamento	8
1.2.1 Casse di compensazione cantonali e casse di compensazione professionali	8
1.2.2 Uffici AI 10	
1.2.3 Istituti delle assicurazioni sociali	10
1.2.4 Ufficio centrale di compensazione	10
1.2.5 Panoramica delle spese di amministrazione	12
1.2.6 Compiti esecutivi dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali	13
1.3 Esecuzione del 2° pilastro	14
1.4 Vigilanza	14
1.4.1 Principio 14	
1.4.2 Diversi aspetti della vigilanza sul 1° pilastro	15
1.4.3 Tipi e strumenti di vigilanza	18
<b>2 Dibattito sulla necessità d'intervento nell'ambito della vigilanza sul 1° pilastro</b>	<b>19</b>
2.1 Prassi di vigilanza tendenzialmente reattiva	19
2.2 Rischi nelle assicurazioni sociali	20
2.2.1 Rischi strategici	20
2.2.2 Rischi operativi	21
2.3 Ottimizzazione del governo d'impresa	22
2.3.1 Sistema globale	22
2.3.2 Indipendenza e separazione delle funzioni presso gli organi esecutivi della Confederazione	23
2.4 Crescente informatizzazione dell'attività esecutiva	25
2.5 Audit del Controllo federale delle finanze nel 1° pilastro	26
2.5.1 Raccomandazioni del Controllo federale delle finanze	26
2.5.2 Parere del Consiglio federale	27
<b>3 Dibattito sulla necessità di ottimizzare la vigilanza nel 2° pilastro</b>	<b>30</b>
3.1 Necessità di ottimizzazione in base alle esperienze passate	30
3.2 Raccomandazione del Controllo federale delle finanze sul trasferimento delle prestazioni di libero passaggio agli istituti di previdenza	31
3.2.1 Contesto	31
3.2.2 Raccomandazione del Controllo federale delle finanze	32
3.2.3 Parere del Consiglio federale	32

<b>4</b>	<b>La normativa proposta nel 1° pilastro</b>	<b>33</b>
4.1	Premessa	33
4.2	Vigilanza basata sui rischi e sui risultati	34
4.2.1	Elementi essenziali del modello di vigilanza con diversi cicli di regolazione	34
4.2.2	Applicazione del modello di vigilanza alle singole assicurazioni sociali	35
4.2.3	Definizione e verifica delle prescrizioni e degli obiettivi degli organi esecutivi	36
4.3	Miglioramento del governo d'impresa nel 1° pilastro	37
4.3.1	Rafforzamento dei principi del governo d'impresa in generale	37
4.3.2	Separazione della vigilanza e dell'esecuzione nell'Amministrazione federale in particolare	38
4.4	Gestione strategica dei sistemi d'informazione e vigilanza su di essi	40
4.4.1	Scambio elettronico di dati	41
4.4.2	Applicazioni informatiche	41
4.4.3	Esternalizzazione di servizi nell'ambito dei sistemi d'informazione	41
4.5	Ulteriori adeguamenti nell'AVS	42
4.6	Commissione federale AVS/AI	42
<b>5</b>	<b>La normativa proposta nel 2° pilastro</b>	<b>42</b>
5.1	Compiti del perito in materia di previdenza professionale	43
5.2	Riscossione della tassa di vigilanza	43
5.3	Indipendenza delle autorità di vigilanza regionali	43
5.4	Miglioramento dei controlli sul trasferimento delle prestazioni di libero passaggio	44
5.5	Presupposti per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita	44
5.6	Commissione federale LPP	46
<b>6</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>46</b>
6.1	Modifica della LAVS	46
6.2	Modifica della LPP	61
6.3	Modifica della LFLP	67
6.4	Modifica della LPGA	68
6.5	Modifica della LIPG	69
6.6	Norme di rinvio in altre leggi federali	69
<b>7</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>71</b>
7.1	Ripercussioni per la Confederazione	71
7.1.1	Ripercussioni finanziarie	71
7.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	72

7.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	72
7.3	Ripercussioni per le assicurazioni sociali e i suoi organi	73
7.3.1	Ripercussioni per le casse di compensazione	73
7.3.2	Ripercussioni per gli istituti di previdenza	74
7.3.3	Ripercussioni per i fondi di compensazione	74
7.4	Ripercussioni per l'economia	75
<b>8</b>	<b>Rapporto con altri progetti di revisione nella previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità</b>	<b>75</b>
8.1	Disegno della legge sui fondi di compensazione	75
8.2	Iniziativa parlamentare sul trasferimento delle tasse di vigilanza secondo l'articolo 64c LPP	77
8.3	Disegno della legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019	77
<b>9</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>78</b>
<b>10</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>78</b>
10.1	Costituzionalità	78
10.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	78
10.2.1	Strumenti delle Nazioni Unite	78
10.2.2	Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro	78
10.2.3	Strumenti del Consiglio d'Europa	78
10.2.4	Diritto dell'Unione europea	79
10.2.5	Compatibilità delle diverse misure con il diritto internazionale	79
10.3	Forma dell'atto	80
10.4	Delega di competenze legislative	80
	<b>Abbreviazioni</b>	<b>81</b>
	<b>Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti</b> <i>(Avamprogetto)</i>	

---

## Rapporto

### **1 Situazione iniziale: attività esecutiva e vigilanza nel 1° e nel 2° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

#### **1.1 Breve retrospettiva storica**

Le fondamenta dell'attuale organizzazione del 1° pilastro sono state poste nel 18° secolo con l'istituzione delle prime società di mutuo soccorso. In cambio del versamento regolare di contributi, queste casse davano ai loro affiliati (soprattutto operai) la possibilità di assicurarsi contro le conseguenze di infortuni o malattie mediante un'indennità giornaliera che copriva parzialmente la loro perdita di guadagno. Alcune di queste istituzioni, le cosiddette casse di sostegno in caso di decesso, coprivano anche le spese funebri. Per circa un secolo il modello delle casse di mutuo soccorso venne ulteriormente sviluppato. Alla fine del 19° secolo, certe casse accordavano anche rendite di pensionamento, rendite per vedove o rendite per orfani.

La fine del 19° secolo segnò una svolta nella storia delle assicurazioni sociali svizzere. Nel 1890 la Svizzera inserì nella Costituzione federale un nuovo articolo d'ispirazione bismarckiana che dava alla Confederazione la facoltà di istituire un'assicurazione obbligatoria contro le malattie e gli infortuni, ponendo così le basi della previdenza statale. La prima assicurazione sociale introdotta in Svizzera fu l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni per i militi dell'esercito, nel 1902. Con la sua istituzione fu attuata la parte incontestata del progetto concernente l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, respinto due anni prima in votazione popolare. Il nuovo disegno di legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni fu infine accolto dal Popolo nel 1912. In quel medesimo anno venne anche fondato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), cui furono tra l'altro affidati compiti di vigilanza.

Il periodo tra le due Guerre fu difficile sia sul piano economico che su quello della politica estera e frenò qualsiasi progresso nell'ambito della politica sociale. Durante la Seconda Guerra mondiale, invece, il regime di pieni poteri permise al Consiglio federale di dare impulsi importanti, che sarebbero poi divenuti decisivi per l'ulteriore sviluppo dello Stato sociale svizzero. Con l'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG), istituito durante la Seconda Guerra mondiale, fu introdotto anche il sistema decentralizzato delle casse di compensazione professionali e quello delle casse di compensazione cantonali e federali, che sarebbe poi stato ripreso nel 1948 per l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e nel 1960 per l'assicurazione invalidità (AI). I principali attori dell'attuale sistema, i loro compiti e il finanziamento di questi ultimi sono descritti di seguito.

## 1.2 Attuazione del 1° pilastro e suo finanziamento

### 1.2.1 Casse di compensazione cantonali e casse di compensazione professionali

Oggi vi sono 26 casse di compensazione cantonali (CCC) e 49 casse di compensazione professionali (CCP). Le prime sono per principio enti autonomi di diritto pubblico che nella loro attività non dipendono dal rispettivo Cantone. Nelle questioni di principio sottostanno dunque sempre alle prescrizioni della Confederazione. Le casse di compensazione professionali sono istituite da una o più associazioni professionali o interprofessionali, cui sono affiliati datori di lavoro o lavoratori indipendenti. Se la legge non disciplina la loro forma giuridica, la dottrina<sup>1</sup> le qualifica quali enti autonomi di diritto pubblico della Confederazione.

Per quanto riguarda le casse di compensazione, si possono distinguere i compiti e le modalità di finanziamento elencati qui di seguito.

#### *Compiti specifici all'AVS e loro finanziamento*

Le casse di compensazione cantonali e quelle professionali sono responsabili per l'esecuzione dell'AVS. In particolare spetta loro fissare e riscuotere i contributi nonché calcolare e versare le prestazioni. I loro compiti sono stabiliti all'articolo 63 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>2</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS). Le casse di compensazione cantonali devono inoltre controllare, mediante un registro dei membri, che tutte le persone tenute a pagare contributi siano assoggettate all'assicurazione. Tramite l'ordinanza del 31 ottobre 1947<sup>3</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), il Consiglio federale può affidare alle casse di compensazione altri compiti (p. es. il controllo dei datori di lavoro o il calcolo anticipato della rendita).

Per finanziare la propria attività esecutiva, le casse di compensazione prelevano presso i loro membri, oltre ai contributi, una quota per la copertura delle loro spese di amministrazione (art. 69 cpv. 1 LAVS). I contributi alle spese di amministrazione non devono superare il cinque per cento della somma dei contributi (ordinanza del DFI del 19 ottobre 2011<sup>4</sup> sulle aliquote massime dei contributi alle spese di amministrazione nell'AVS).

Le casse di compensazione cantonali ricevono inoltre dall'UFAS sussidi prelevati dal Fondo di compensazione AVS per compiti specifici derivanti dal loro ruolo nell'ambito dell'attività esecutiva nell'AVS (art. 69 cpv. 2 LAVS). I contributi degli affiliati alle spese di amministrazione e i sussidi concessi alle casse di compensazione devono essere impiegati esclusivamente per coprire le spese di amministrazione delle casse di compensazione (art. 69 cpv. 3 LAVS).

<sup>1</sup> Cfr. Helen Monioudis, *Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, pag. 69 seg.

<sup>2</sup> RS 831.10

<sup>3</sup> RS 831.101

<sup>4</sup> RS 831.143.41

*Delega e finanziamento di compiti previsti da altre leggi federali*

Le casse di compensazione cantonali e quelle professionali svolgono anche compiti che non derivano direttamente dalla LAVS, ma sono stabiliti in altre leggi federali. Conformemente alla legge federale del 19 giugno 1959<sup>5</sup> sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), le casse di compensazione provvedono per esempio alla riscossione dei contributi nonché al calcolo e al versamento delle prestazioni per conto dell'AI. Le disposizioni della LAVS sono applicabili per analogia alla copertura delle spese amministrative (art. 66 LAI). In virtù della legge del 25 settembre 1952<sup>6</sup> sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG), le casse di compensazione provvedono inoltre alla riscossione dei contributi e al trattamento delle domande, fissano le indennità e procedono al loro pagamento. Anche in questo caso, alla copertura delle spese di amministrazione è applicabile per analogia l'articolo 69 LAVS (art. 22 LIPG).

Le casse di compensazione cantonali assumono diversi compiti anche nell'ambito degli assegni familiari. Secondo la legge federale del 20 giugno 1952<sup>7</sup> sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF), spettano loro la riscossione dei contributi dei datori di lavoro nonché la fissazione e il versamento degli assegni familiari. Il finanziamento dei contributi alle spese di amministrazione è disciplinato nell'articolo 18 capoverso 2 LAF. Per gli assegni familiari al di fuori dell'agricoltura, la legge del 24 marzo 2006<sup>8</sup> sugli assegni familiari (LAFam) prevede che il Cantone istituisca una cassa di compensazione per assegni familiari (CAF) cantonale e ne affidi la gestione alla cassa di compensazione cantonale AVS. Tra gli organi d'esecuzione ai sensi della LAFam rientrano anche le CAF professionali e interprofessionali riconosciute dai Cantoni e quelle gestite dalle casse di compensazione AVS. Conformemente alla LAFam, i Cantoni disciplinano il finanziamento delle spese amministrative (art. 16 cpv. 1 LAFam).

*Compiti affidati dalla Confederazione, dai Cantoni o dalle associazioni fondatrici e loro finanziamento*

La Confederazione e, con l'approvazione del Consiglio federale, i Cantoni e le associazioni fondatrici possono affidare alle casse di compensazione altri compiti. La condizione è che l'assegnazione di questi compiti non pregiudichi la regolare applicazione dell'AVS. Ad oggi la Confederazione ha affidato alle casse di compensazione la riscossione dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione, il controllo dell'affiliazione nella previdenza professionale e nell'assicurazione contro gli infortuni e il rimborso della tassa sul CO<sub>2</sub> alle imprese. Le associazioni fondatrici e i Cantoni assegnano loro compiti quali il versamento della riduzione dei premi nel quadro dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, la gestione di una CAF o di un fondo (p. es. fondo per la formazione professionale, fondo sociale), la riscossione di contributi oppure il versamento di prestazioni (fondo, associazione fondatrice). Conformemente alla legge federale del 6 ottobre 2006<sup>9</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), i

5 RS 831.20

6 RS 834.1

7 RS 836.1

8 RS 836.2

9 RS 831.30

Cantoni possono incaricare le casse di compensazione cantonali di ricevere le domande o versare le PC.

Le casse di compensazione vanno indennizzate per le spese di amministrazione derivanti dall'adempimento dei compiti loro affidati. A tal fine non possono essere impiegati né i contributi per le spese di amministrazione né i sussidi prelevati dal Fondo di compensazione AVS.

### **1.2.2 Uffici AI**

Gli uffici AI sono enti cantonali di diritto pubblico dotati di personalità giuridica incaricati dell'esecuzione dell'AI. Sebbene vengano istituiti dai Cantoni, essi godono di una certa autonomia nei loro confronti. La LAI conferisce agli uffici AI un certo potere decisionale e li sottopone alla vigilanza della Confederazione.

#### *Compiti degli uffici AI e loro finanziamento*

Gli uffici AI svolgono l'intero processo di integrazione e di esame del diritto a una rendita. Le prestazioni pecuniarie vengono in seguito calcolate e versate dalle casse di compensazione AVS. Sul piano finanziario, l'assicurazione rimborsa agli uffici AI le spese d'esercizio da essi sostenute nell'ambito di una gestione razionale, incluse quelle per i servizi medici regionali (art. 67 cpv. 1 lett. a LAI). Nel quadro della vigilanza finanziaria, il rimborso effettivo delle spese è stato delegato all'UFAS (art. 55 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961<sup>10</sup> sull'assicurazione per l'invalidità [OAI]), che decide sulle spese rimborsabili. Di conseguenza, l'UFAS approva gli organigrammi, i bilanci preventivi e i conti annuali degli uffici AI (art. 53 cpv. 1 OAI). Le casse di compensazione mettono a disposizione dell'UFAS i documenti necessari a tal fine (art. 53 cpv. 2 OAI).

### **1.2.3 Istituti delle assicurazioni sociali**

A partire dagli anni Novanta, alcuni Cantoni hanno riunito l'ufficio AI e la cassa di compensazione cantonale in un'unica entità giuridica, denominata *istituto delle assicurazioni sociali* (IAS). A seconda dei casi, oltre all'AVS e all'AI quest'ultimo gestisce oggi anche le PC, le IPG (inclusa l'indennità in caso di maternità), gli assegni familiari e la riduzione individuale dei premi dell'assicurazione malattie. Vi sono inoltre modelli che prevedono una direzione comune dell'AVS e dell'AI.

### **1.2.4 Ufficio centrale di compensazione**

L'Ufficio centrale di compensazione (UCC) è una divisione principale dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) che svolge diversi compiti per

<sup>10</sup> RS 831.201

---

conto dell'AVS, dell'AI e delle IPG e le cui spese sono in parte rimborsate alla Confederazione dai fondi di compensazione (cfr. tabella 1, n. 1.2.5).

- La *Cassa svizzera di compensazione* (CSC) ha in particolare il compito di gestire il pagamento delle rendite all'estero per i cittadini svizzeri e quelli di Stati con cui la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale oppure inclusi nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE o della Convenzione AELS. La CSC gestisce inoltre l'AVS/AI facoltativa e valuta le domande di adesione inoltrate in tal senso da cittadini svizzeri e di Stati membri dell'UE o dell'AELS che lasciano la Svizzera e stabiliscono il loro domicilio in uno Stato non membro dell'UE o dell'AELS. Nell'ambito di tale attività determina e incassa i contributi e gestisce i conti degli assicurati.
- La *Cassa federale di compensazione* (CFC) è la cassa di compensazione del personale federale nonché delle imprese parastatali federali. Essa riscuote i contributi del personale federale, versa le rendite ai dipendenti e agli ex dipendenti della Confederazione e, come altre casse di compensazione, decide in merito allo statuto degli assicurati (p. es. se il reddito di un mandatario di un'unità amministrativa della Confederazione sia da considerare come reddito determinante o come reddito di un'attività lucrativa indipendente). Per i datori di lavoro affiliati, inoltre, la CFC gestisce una cassa di compensazione per assegni familiari (CAF-CFC), che ha il compito di versare gli assegni familiari secondo la LAFam.
- L'*Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero* (UAIE) gestisce l'AI per tutti gli assicurati domiciliati all'estero.
- L'unità *Finanze e registri centrali* è responsabile in particolare per il movimento di fondi tra le casse di compensazione e l'UCC, per il controllo e l'analisi della contabilità delle casse di compensazione, per la contabilità dell'AVS, dell'AI e delle IPG (eccetto l'investimento del patrimonio) e per la verifica e il pagamento di tutte le fatture per le prestazioni in natura individuali dell'AVS e dell'AI. Essa tiene inoltre vari registri centrali (registro degli assicurati, registro delle prestazioni correnti), gestisce i numeri d'assicurato (NAVS13) e provvede allo scambio di dati con altre autorità.

Queste unità sono coadiuvate dai servizi dello Stato maggiore e di supporto dell'UCC. Un ruolo particolarmente importante è svolto dall'unità Sistemi d'informazione, che è responsabile per la pianificazione, lo sviluppo e la manutenzione delle proprie applicazioni per l'esecuzione del 1° pilastro.

## 1.2.5 Panoramica delle spese di amministrazione

Nella tabella 1 sono riportati, per ogni organo esecutivo, le fonti di finanziamento delle spese di amministrazione AVS/IV/IPG nonché l'organo preposto all'approvazione del bilancio preventivo e del conto annuale. L'ultima colonna indica chi deve mettere a disposizione mezzi finanziari in caso di deficit.

*Tabella 1*

### Spese di amministrazione AVS/AI/IPG

Organo esecutivo	Finanziamento	Approvazione del preventivo e del conto annuale	Copertura deficit (costi > ricavi)
<i>CCC</i>	<i>Membri</i>	<i>Commissione vigilanza<sup>c</sup></i>	<i>di Cantone (eventualmente: contributo federale)</i>
<i>CCP</i>	<i>Membri</i>	<i>Comitato direttivo della cassa</i>	<i>Solidale da parte delle associazioni fondatrici della CCP (+ garanzie)</i>
<i>Uffici AI</i>	<i>Fondo AI</i>	<i>UFAS</i>	<i>Fondo AI</i>
<i>CFC</i>	<i>Membri</i> <i>- 1/3 Amministrazione federale</i> <i>- 2/3 datori di lavoro affiliati (imprese parastatali federali)</i>	<i>Camere federali</i>	<i>In caso di deficit, le spese di amministrazione non coperte sono a carico della Confederazione.</i>
<i>CSC<sup>a</sup></i>	<i>Membri (aliquota massima)</i> <i>Fondo AVS<sup>b</sup> (saldo)</i>	<i>Camere federali</i>	<i>Fondo AVS</i>
<i>UAIE</i>	<i>Fondo AI</i>	<i>Camere federali</i>	<i>Fondo AI</i>
<i>Unità e centrali</i>	<i>Finanze e registri Confederazione: RAFam, UPI (35 %) e registro delle PC</i>	<i>Camere federali</i>	<i>Fondi AVS/AI/IPG</i>
<sup>a</sup>	Inclusa AVS/AI facoltativa		
<sup>b</sup>	Una minima parte delle spese è rimborsata dal Fondo IPG (2015: 0,05 % del saldo)		
<sup>c</sup>	O un organo analogo designato dal Cantone		

## 1.2.6                      **Compiti esecutivi dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

L'UFAS svolge non soltanto compiti di vigilanza e attività legislative preparatorie, ma anche compiti esecutivi. Le spese per questi ultimi vengono parzialmente rimborsate alla Confederazione dai fondi di compensazione. Tra questi compiti rientrano, oltre ad altri compiti finanziati dai fondi di compensazione (quali l'informazione generale degli assicurati o l'esecuzione di studi scientifici), in particolare le attività elencate qui di seguito.

- *Versamento di sussidi a organizzazioni private di assistenza alle persone anziane e alle persone invalide*: per garantire la fornitura di varie prestazioni di consulenza e assistenza a favore delle persone invalide e anziane, l'UFAS conclude contratti di sovvenzionamento con organizzazioni private in virtù rispettivamente dell'articolo 74 LAI e dell'articolo 101<sup>bis</sup> LAVS. Nel 2015 l'UFAS ha versato complessivamente sussidi per 166,1 milioni di franchi a organizzazioni private d'aiuto agli invalidi (a carico dell'AI), e 84,7 milioni di franchi a organizzazioni private di assistenza alle persone anziane (a carico dell'AVS).
- *Conclusione di convenzioni tariffali*: l'UFAS è responsabile per la conclusione di convenzioni tariffali per provvedimenti sanitari e mezzi ausiliari. Attualmente sono in vigore 112 convenzioni di questo genere con i fornitori di prestazioni. L'UFAS ha concluso un contratto di collaborazione con il Servizio centrale delle tariffe mediche (SCTM), delegando principalmente a quest'ultimo il compito di condurre le trattative tariffali. Il SCTM tutela gli interessi (tariffali) comuni dell'assicurazione contro gli infortuni, dell'assicurazione militare e dell'AI nei confronti dei fornitori di prestazioni.
- *Fissazione di sussidi per le spese di amministrazione delle casse di compensazione*: l'articolo 69 capoverso 2 LAVS prevede la possibilità di concedere alle casse di compensazione sussidi prelevati dal Fondo di compensazione AVS. Il diritto a questi ultimi e il loro importo sono stabiliti dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) su proposta della Commissione federale AVS/AI. La pertinente ordinanza prevede inoltre il versamento di sussidi per i calcoli anticipati della rendita di vecchiaia, per l'esecuzione della procedura di conteggio semplificata, per i provvedimenti d'incasso e per le procedure di risarcimento del danno. Nel 2015 sono stati versati sussidi per le spese di amministrazione per un totale di 32,5 milioni di franchi.
- *Fissazione di indennità per le casse di compensazione*: alle casse di compensazione possono essere concesse indennità per la gestione di servizi di regresso e per le spese di affrancatura delle agenzie comunali. Conformemente alle disposizioni legali, inoltre, l'UFAS stabilisce in che modo vengono rimborsate le spese sostenute dalle casse di compensazione per l'adempimento dei compiti federali loro affidati negli ambiti seguenti: gestione degli assegni familiari nell'agricoltura, rimborso della tassa sul CO<sub>2</sub> alle imprese, controllo dell'affiliazione dei datori di lavoro a un istituto di previdenza professionale, riscossione dei contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione e iscrizione delle indennità di disoccupazione nei conti individuali. L'UFAS

calcola anche le indennità per le autorità fiscali volte a coprire le spese per la trasmissione dei dati fiscali di cui le casse di compensazione necessitano per poter fissare i contributi dei lavoratori indipendenti. Nel 2015 sono state versate indennità per un totale di 42,5 milioni di franchi.

- *Attuazione del regresso*: l'UFAS attua il regresso contro terzi responsabili in collaborazione con nove servizi di regresso decentralizzati.

### **1.3 Esecuzione del 2° pilastro**

Come nel 1° pilastro, al fine di coprire i rischi di vecchiaia, decesso e invalidità, dal 1985 è previsto l'assoggettamento obbligatorio anche nella *previdenza professionale*, la cui esecuzione è attualmente affidata a circa 1900 soggetti giuridici autonomi. Per la stragrande maggioranza si tratta di soggetti di diritto privato, ma vi sono anche soggetti di diritto pubblico. Gli istituti di diritto privato rivestono perlopiù la forma giuridica della fondazione e molto raramente quella della cooperativa. Secondo l'articolo 48 capoverso 2 della legge federale del 25 giugno 1982<sup>11</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), nel suo tenore in vigore dal 1° gennaio 2014, non possono più essere istituite nuove cooperative di previdenza. Gli istituti di previdenza discendono in parte da istituti risalenti al secondo Ottocento. Secondo il mandato costituzionale, l'AVS e l'AI, in quanto 1° pilastro, garantiscono la copertura del fabbisogno vitale all'insorgere di un caso di previdenza, mentre la previdenza professionale deve rendere possibile, insieme con il 1° pilastro, l'adeguata continuazione del tenore di vita abituale.

## **1.4 Vigilanza**

### **1.4.1 Principio**

In generale la vigilanza sulle assicurazioni sociali è di competenza della Confederazione. Conformemente all'articolo 76 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 2000<sup>12</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), l'autorità di vigilanza è il Consiglio federale. La vigilanza su AVS, AI, PC, IPG e assegni familiari nell'agricoltura è però delegata all'UFAS nelle pertinenti leggi. Lo scopo della vigilanza è garantire che gli organi esecutivi svolgano i loro compiti in modo competente, corretto e conforme alle disposizioni giuridiche, nel modo più uniforme possibile. Mentre nell'AI la vigilanza è esercitata prevalentemente dall'UFAS, nell'AVS l'autorità di vigilanza ricorre soprattutto a uffici di revisione esterni, la cui attività di revisione si estende a tutti i compiti delle casse di compensazione di cui all'articolo 63 LAVS. Gli uffici di revisione sono pertanto tenuti a verificare anche l'esecuzione degli altri compiti affidati alle casse di compensazione AVS (art. 132 cpv. 2 OAVS). L'UFAS può impartire agli uffici di revisione istruzioni in merito (art. 160 cpv. 2 OAVS). Queste figurano nelle Direttive sulla revisione delle casse di compensazione AVS (DRCC).

<sup>11</sup> RS 831.40

<sup>12</sup> RS 830.1

Nell'ambito della previdenza professionale, che per principio non rientra nel campo d'applicazione della LPGA, la vigilanza è stata ridefinita nel quadro della riforma strutturale entrata in vigore il 1° agosto 2011 e il 1° gennaio 2012: questa ha soppresso la doppia funzione dell'UFAS quale autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza attivi a livello nazionale e quale autorità di alta vigilanza sulle autorità di vigilanza cantonali. La vigilanza diretta è stata trasferita ai Cantoni, cui è stata conferita la competenza di istituire autorità di vigilanza regionali. Attualmente ve ne sono sei (Svizzera nordoccidentale, Zurigo/Sciaffusa, Svizzera orientale [compreso il Cantone Ticino], Svizzera centrale, Berna/Friburgo e Svizzera occidentale). Solo i Cantoni di Ginevra, Argovia e Soletta hanno ancora proprie autorità di vigilanza cantonali. Le autorità di vigilanza cantonali e regionali sono soggette alla vigilanza della Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP), che esercita inoltre la vigilanza diretta sul Fondo di garanzia LPP, sulla Fondazione istituto collettore LPP e sulle fondazioni d'investimento LPP. La CAV PP è composta da un minimo di sette a un massimo di nove esperti indipendenti, due dei quali rappresentano le parti sociali. Essa dispone di una propria segreteria, aggregata all'UFAS sotto il profilo amministrativo ma non soggetta alle direttive di quest'ultimo. Nell'ambito della previdenza professionale l'UFAS non esercita più alcun compito di vigilanza.

Nel quadro della riforma strutturale sono stati disciplinati, tra le altre cose, diversi aspetti concernenti la responsabilità degli organi partecipanti alla vigilanza, il governo d'impresa (*governance*), l'indipendenza dell'autorità di vigilanza diretta, il contenuto e gli strumenti della vigilanza nonché i compiti della CAV PP.

#### **1.4.2 Diversi aspetti della vigilanza sul 1° pilastro**

Le disposizioni introdotte nella legislazione AI dalla più recente revisione della vigilanza sul 1° pilastro<sup>13</sup> evidenziano i diversi aspetti della vigilanza. In linea di massima si possono distinguere gli aspetti elencati di seguito.

##### **Vigilanza materiale**

La Confederazione esercita la vigilanza materiale sulle casse di compensazione e il controllo della corretta applicazione del diritto in due modi: innanzitutto emanando direttive generali o impartendo istruzioni in singoli casi e in secondo luogo analizzando i rapporti stilati da uffici di revisione esterni riguardo al rispetto delle disposizioni giuridiche in ambiti specifici della gestione (revisione principale). Lo scopo delle direttive dell'UFAS (DRCC) è, in particolare, di fare in modo che la revisione venga eseguita adottando un approccio basato sui rischi. L'ufficio di revisione ha pertanto un certo margine discrezionale nella scelta degli ambiti di verifica.

Nell'AI, l'applicazione materiale del diritto non è verificata da un ufficio di revisione bensì dall'UFAS. Per permettere a quest'ultimo di farsi un'idea più precisa del lavoro svolto dagli organi esecutivi, nel quadro della 5ª revisione AI è stato introdotto lo svolgimento di audit direttamente presso gli uffici AI. Gli audit permettono

<sup>13</sup> Cfr. art. 64 segg. LAI in combinato disposto con gli art. 50 segg. OAI.

all'UFAS non soltanto di verificare l'applicazione materiale del diritto, ma anche e soprattutto di effettuare un'ampia analisi dell'attività degli uffici AI. Uno dei temi principali degli audit è la discussione degli indicatori di risultato. Nel quadro della vigilanza materiale, la Confederazione ha inoltre la possibilità, in singoli casi, di presentare ricorsi contro decisioni degli organi esecutivi.

All'UFAS spetta anche la vigilanza materiale sulle unità dell'UCC che svolgono compiti esecutivi. Sul piano della vigilanza, la posizione della CSC e della CFC non è sostanzialmente diversa da quella delle casse di compensazione cantonali o professionali.

### **Vigilanza finanziaria**

Nella pratica, la vigilanza finanziaria tiene conto delle peculiarità dei singoli rami delle assicurazioni sociali: l'UFAS e l'AFF esercitano la vigilanza finanziaria soprattutto analizzando i rapporti di verifica relativi alla correttezza della registrazione delle operazioni e dell'allestimento del conto annuale, redatti da uffici di revisione esterni nel quadro delle revisioni di chiusura. I rapporti di revisione non vengono soltanto controllati, ma servono anche da base per l'adozione di provvedimenti di vigilanza. Per quanto concerne le spese di amministrazione, si tratta in primo luogo di garantire che i contributi riscossi non vengano utilizzati per scopi diversi da quello previsto.

Gli uffici di revisione delle casse di compensazione AVS verificano anche i conti d'amministrazione degli uffici AI (art. 59b LAI). Essi redigono un attestato e un allegato destinati all'UFAS. L'allegato descrive l'estensione della verifica e le principali constatazioni e formula raccomandazioni.

La vigilanza finanziaria e amministrativa (cfr. sezione «Vigilanza amministrativa») sugli uffici AI cantonali è esercitata dall'UFAS. La vigilanza finanziaria e amministrativa sull'UAIE (unità dell'UCC) è oggetto di un contratto di prestazioni concluso tra l'UCC e l'AFF. Per quanto concerne i risultati e la qualità, le prescrizioni contenute negli accordi sugli obiettivi conclusi dall'UFAS con gli uffici AI cantonali sono analoghe a quelle del contratto di prestazioni concluso tra l'AFF e l'UCC.

### **Vigilanza amministrativa**

Nell'ambito delle assicurazioni sociali, la cui attuazione è decentralizzata, la vigilanza amministrativa (vigilanza generale sulla gestione) e la vigilanza gerarchica (diritto dell'autorità superiore di esercitare la vigilanza sull'autorità inferiore e di impartirle istruzioni) sono esercitate da varie autorità (dall'UFAS, dai Cantoni o dalle associazioni fondatrici o, nel caso dell'UCC, dall'AFF).

*Tabella 2*

Assicurazione sociale	Organo esecutivo	Vigilanza materiale	Vigilanza finanziaria	Vigilanza gerarchica / vigilanza amministrativa
<i>AVS/IPG/assegni familiari</i>	<i>CCC</i>	<i>UFAS</i>	<i>UFAS</i>	<i>Cantone</i>

<i>nell'agricoltura</i>	<i>CCP</i>	<i>UFAS</i>	<i>UFAS</i>	<i>Comitato direttivo della cassa</i>
	<i>CFC, CSC)</i>	<i>UFAS</i>	<i>UFAS</i>	<i>AFF</i>
	<i>Unità Finanze e registri centrali dell'UCC</i>	<i>UFAS</i>	<i>AFF</i>	<i>AFF</i>
<i>AI</i>	<i>Uffici AI cantonali</i>	<i>UFAS</i>	<i>UFAS</i>	<i>Cantone/UFAS (vigilanza amministrativa)</i>
	<i>UAIE</i>	<i>UFAS</i>	<i>AFF</i>	<i>AFF</i>
<i>PC</i>	<i>CCC, organi PC GE, BS e ZH*</i>	<i>UFAS</i>	<i>UFAS</i>	<i>Cantone o Comune</i>

\* Nel Cantone di Zurigo, la vigilanza materiale e finanziaria sui Comuni che attuano autonomamente le PC è esercitata dall'ufficio del sostegno sociale cantonale.

Vigilanza sugli organi esecutivi – Tabella riassuntiva

### 1.4.3 Tipi e strumenti di vigilanza

Nella pratica si distingue in generale tra una vigilanza preventiva e una vigilanza repressiva.

#### Vigilanza preventiva

La vigilanza preventiva ha di regola il compito di garantire la stabilità del sistema e svolge quindi un ruolo importante soprattutto nel settore dei servizi finanziari e delle assicurazioni private. Questo tipo di vigilanza è però esercitata anche negli ambiti della previdenza professionale (art. 65 LPP) e dell'assicurazione malattie (art. 13 e 14 della legge del 26 settembre 2014<sup>14</sup> sulla vigilanza sull'assicurazione malattie [LVAMal]). Queste leggi prescrivono la costituzione e la gestione di accantonamenti, riserve e, nella previdenza professionale, anche di una riserva matematica destinati a garantire il versamento delle prestazioni dovute nel momento in cui diventano esigibili.

L'AVS, l'AI, le IPG e gli assegni familiari nell'agricoltura sono finanziati secondo il sistema di ripartizione, le PC addirittura esclusivamente con fondi pubblici. Queste assicurazioni hanno dunque meno bisogno di una vigilanza preventiva per premunirsi contro i rischi dei mercati finanziari; nel loro caso questa vigilanza ha soprattutto lo scopo di garantire il corretto funzionamento del sistema (p. es. la correttezza del pagamento delle prestazioni). Gli attuali strumenti di vigilanza preventiva sono rappresentati dalle direttive (o circolari) dell'UFAS, che costituiscono istruzioni pratiche vincolanti dell'autorità di vigilanza per gli organi esecutivi. Diversamente dalle leggi e dalle ordinanze, le istruzioni dell'autorità di vigilanza non sono tuttavia vincolanti per gli assicurati e altri terzi, quali ad esempio i datori di lavoro. Dato che gli organi esecutivi devono attenersi, esse hanno però un notevole effetto sui terzi e possono pertanto essere esaminate liberamente dai tribunali. Nella sua giurisprudenza il Tribunale federale avalla le direttive amministrative dell'autorità di vigilanza, se queste consentono un'interpretazione delle disposizioni giuridiche applicabili equa e adeguata al caso specifico e rispettano il principio di proporzionalità. Viceversa, il Tribunale si scosta dalle direttive laddove esse sono incompatibili con il diritto vigente<sup>15</sup>. La competenza dell'UFAS di impartire istruzioni si fonda sull'articolo 72 LAVS e ha lo scopo di garantire un'applicazione unitaria della legislazione da parte degli organi esecutivi. Analogamente, l'UFAS ha questa competenza anche nell'ambito dell'AI (art. 64a cpv. 1 lett. b LAI), delle IPG (art. 23 cpv. 1 LIPG<sup>16</sup>), delle PC (art. 28 LPC in combinato disposto con l'art. 55 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971<sup>17</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPC-AVS/AI]) e degli assegni familiari nell'agricoltura (art. 25 LAF).

<sup>14</sup> RS **832.12**

<sup>15</sup> DTF 129 V 67, sentenza del 19 agosto 2004, pubblicata in *AHI-Praxis* 6/2004, pag. 257 segg.

<sup>16</sup> RS **834.1**

<sup>17</sup> RS **831.301**

## **Vigilanza repressiva**

La vigilanza repressiva ha lo scopo di ripristinare la legalità in caso di violazione delle norme. Nell'applicare gli strumenti di vigilanza repressiva occorre rispettare il principio di proporzionalità, ossia bisogna scegliere di volta in volta la misura più blanda atta a ripristinare la legalità. La LPP offre un ottimo esempio dell'attuazione di questo principio.

Nell'AVS, oltre all'ingiunzione di eliminare i difetti rilevati (art. 72 cpv. 4 LAVS), il principale strumento di vigilanza repressiva è la possibilità di chiamare i Cantoni e le associazioni fondatrici a rispondere per l'operato delle loro casse. Conformemente al principio di proporzionalità, altri strumenti di vigilanza, quali la revoca dei gerenti delle casse o l'affidamento dell'amministrazione a un commissario (art. 72 cpv. 2 e 3 LAVS), sono ammissibili unicamente in caso di gravi irregolarità. Le disposizioni legali vigenti non prevedono ulteriori strumenti di vigilanza repressiva applicabili nei casi meno gravi. Qualora una cassa, contrariamente alle direttive dell'UFAS, si rifiuti di far valere il diritto al risarcimento del danno nei confronti di un datore di lavoro, può per esempio essere opportuno procedere a un'esecuzione d'ufficio.

## **2 Dibattito sulla necessità d'intervento nell'ambito della vigilanza sul 1° pilastro**

Le esperienze degli ultimi decenni mostrano che per principio l'esecuzione del 1° pilastro funziona bene: dal momento della sua istituzione, l'AVS non ha mai presentato alcuna falla sistemica, si è sempre riusciti ad attuare in modo rapido ed efficiente revisioni di legge sempre più complesse e si registrano molto raramente reati. Le crescenti complessità e informatizzazione del sistema pongono tuttavia nuove sfide anche per la vigilanza. Diverse analisi e constatazioni basate su metodi diversi sollevano la questione se (ed eventualmente sotto quale aspetto) sia possibile modernizzare e perfezionare ulteriormente la vigilanza attuale, al fine di rafforzare globalmente il sistema del 1° pilastro della previdenza per la vecchiaia e per i superstiti.

### **2.1 Prassi di vigilanza tendenzialmente reattiva**

Negli ultimi decenni la prassi di vigilanza ha fatto progressi decisivi sia nell'economia privata che nell'amministrazione pubblica. Le revisioni, gli audit e i controlli, ma anche la vigilanza delle autorità federali e cantonali, vengono oggi svolti in misura sempre maggiore in base a un approccio basato sui rischi, al fine di individuare tempestivamente eventuali problemi o necessità d'intervento a livello sia strategico che operativo e poter quindi adeguare in modo mirato le verifiche e le misure in funzione di essi. Affinché gran parte dei difetti possa essere rilevata già all'interno delle unità organizzative interessate e non solo al momento della verifica da parte di un ufficio di revisione esterno, andranno istituiti e gestiti sistemi di controllo interno (SCI) che si estendano a tutti i principali processi operativi. Le normative vigenti in materia di vigilanza sulle assicurazioni sociali del 1° pilastro

sono in parte lacunose a questo riguardo. Attualmente la vigilanza viene esercitata in modo prevalentemente reattivo, vale a dire soprattutto mediante verifiche a posteriori di fatture e casi. Inoltre le DRCC non rispettano più gli standard attuali<sup>18</sup>. L'odierna legislazione sul 1° pilastro non contempla strumenti né prescrizioni concernenti i rischi e gli effetti auspicati. Può pertanto accadere che sfide, problemi e rischi futuri, a livello sia operativo che strategico, vengano individuati solo parzialmente e/o in ritardo. Gli organi esecutivi dell'AVS e dell'AI sono tuttavia in grado di limitare questo pericolo, dato che di regola conoscono bene i loro rischi e che, per quanto riguarda l'AI, con la 5ª revisione AI è stata introdotta una vigilanza basata sui risultati.

Inoltre, l'UFAS non dispone di strumenti adeguati, conformi al principio di proporzionalità, per ordinare e attuare misure di vigilanza nei confronti degli organi esecutivi.

## **2.2 Rischi nelle assicurazioni sociali**

### **2.2.1 Rischi strategici**

Il 1° pilastro della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità svizzera è un sistema di assicurazioni sociali complesso, con profonde radici storiche e di grande importanza politico-sociale e macroeconomica, che deve essere pronto a eliminare o perlomeno ridurre al minimo i più disparati rischi strategici e operativi. Sono considerati rischi strategici gli eventi e gli sviluppi che hanno una certa probabilità di verificarsi e avrebbero forti ripercussioni negative sull'intero sistema del 1° pilastro. Concretamente, si tratta soprattutto di rischi legati a vari sviluppi, per esempio l'evoluzione della società (evoluzione demografica, cambiamento degli stili di vita), o di rischi economici, quali ad esempio un eventuale peggioramento delle condizioni economiche della popolazione, con conseguenti maggiori uscite per le PC, oppure, sul fronte delle entrate, una diminuzione della somma dei contributi salariali per motivi congiunturali. Il compito di affrontare tali rischi strategici spetta per principio al Consiglio federale e al legislatore, che sono chiamati a proporre contromisure sistemiche adeguate nel quadro di un processo decisionale politico, come sta ad esempio accadendo attualmente con la riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020»<sup>19</sup>. L'obbligo del Consiglio federale di vigilare continuamente sui rischi finanziari deriva attualmente dall'articolo 43<sup>quinquies</sup> LAVS, che gli prescrive di far esaminare periodicamente la situazione finanziaria dell'assicurazione, di sottoporre il risultato di tale esame alla Commissione federale AVS/AI e, se necessario, di proporre un emendamento della legge.

<sup>18</sup> CDF, *Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV*, pag. 27 (raccomandazione n. 4), rapporto del 6 marzo 2015 (in tedesco, con riassunto in italiano).

<sup>19</sup> Cfr. messaggio del 19 novembre 2014 sulla riforma della previdenza per la vecchiaia, FF 2015 1.

## 2.2.2 Rischi operativi

La presente revisione di legge è dunque incentrata non tanto sui rischi strategici, quanto su quelli operativi che possono presentarsi nell'esecuzione del 1° pilastro e nella relativa attività di vigilanza. Da un lato si tratta soprattutto di rischi finanziari: i rischi dell'esecuzione possono avere cause molto diverse e ripercussioni finanziarie sia sul fronte delle uscite che su quello delle entrate (p. es. errori nel versamento delle prestazioni, spese di esecuzione eccessive, errori nell'assoggettamento, nella determinazione dello statuto contributivo o nella fissazione dei contributi, misure d'incasso insufficienti); dall'altro vi sono però anche rischi di reputazione: le infrazioni commesse da membri degli organi esecutivi o un'attività esecutiva non conforme alla legge possono causare un danno d'immagine con ripercussioni negative per l'intero sistema.

Va premesso, con grande soddisfazione, che nei quasi settant'anni di storia dell'AVS e sessanta dell'AI le due assicurazioni non hanno subito danni economici considerevoli dovuti ad atti illeciti commessi intenzionalmente o per negligenza grave da loro funzionari. Sebbene nel 1° pilastro vi siano stati alcuni casi di malversazione, i danni che ne sono derivati sono sempre stati coperti dagli enti responsabili per gli organi esecutivi in questione.

Questo bilancio positivo è dovuto non soltanto alla qualità dell'attività esecutiva ma anche alle modalità di finanziamento del 1° pilastro: una caratteristica del sistema di ripartizione è che le casse di compensazione e gli uffici AI, diversamente dagli istituti di previdenza del 2° pilastro, non sopportano rischi assicurativi e non detengono patrimoni di previdenza. L'AVS e l'AI non accumulano riserve matematiche e, sotto il profilo attuariale, i mezzi dei fondi di compensazione non rappresentano riserve matematiche bensì riserve destinate a compensare le fluttuazioni nell'andamento finanziario dell'assicurazione.

I successi del passato non devono tuttavia indurre a rinunciare, nel 1° pilastro, al passaggio alla vigilanza basata sui rischi, che è già realtà in altri ambiti delle assicurazioni sociali. La vigilanza carente è stata per esempio uno dei motivi del dissesto finanziario dell'AI. Dal 2008 l'autorità di vigilanza dispone di moderni ed efficaci strumenti di vigilanza, gestione strategica e gestione, che garantiscono un'esecuzione dell'AI uniforme, conforme alla legge e qualitativamente ineccepibile.

### Soggetti che assumono rischi

I «soggetti che assumono rischi» sono soggetti chiamati a riconoscere e analizzare i rischi e a decidere come affrontarli. Tali soggetti devono pertanto anche rispondere delle conseguenze di un'errata gestione dei rischi. Nell'ambito del 1° pilastro, gli organi esecutivi e le autorità di vigilanza devono affrontare nella loro attività esecutiva quotidiana i rischi operativi precedentemente descritti, mentre il legislatore ha il compito di predisporre un quadro giuridico e gli strumenti atti a ridurre i rischi dell'attività esecutiva e della vigilanza. Retrospectivamente, si può affermare che sotto questo profilo il sistema vigente ha generalmente funzionato bene finora. In prospettiva futura, però, è altrettanto chiaro che soprattutto la crescente digitalizza-

zione delle attività amministrative comporta rischi specifici per l'attività esecutiva (quali guasti informatici, l'inaccessibilità dei dati, la fuga di dati sensibili o la manipolazione dei dati da parte di pirati informatici). La modernizzazione della vigilanza proposta con la presente revisione appare pertanto giustificata anche sotto il profilo della gestione dei rischi.

Questi rischi dell'esecuzione diventano rischi di vigilanza soprattutto se l'autorità di vigilanza non dispone di strumenti per rilevare carenze nell'attività esecutiva o per ordinare e attuare misure atte a eliminarle.

### **Peggior scenario plausibile**

Una vigilanza basata sui rischi deve orientarsi al peggior scenario possibile, ma ancora realistico (il cosiddetto *Credible Worst Case*<sup>20</sup>). Vigilanza basata sui rischi significa dunque considerare e affrontare prioritariamente i rischi che potrebbero realisticamente causare gravi danni finanziari all'assicurazione. Per quanto concerne i rischi operativi, la vigilanza dev'essere orientata principalmente a quelli che, in caso di loro realizzazione, comportano un pericolo di propagazione del danno. Il danno che può derivare da un errore di programmazione è evidentemente maggiore di quello di un errore nella valutazione dello statuto contributivo di un assicurato. Per questo motivo, la vigilanza deve concentrarsi sul peggior scenario plausibile e non sull'errore isolato che può capitare nell'attività operativa quotidiana.

## **2.3 Ottimizzazione del governo d'impresa**

### **2.3.1 Sistema globale**

Negli ultimi anni, in seguito a diversi fatti avvenuti nell'economia privata (p. es. doppi mandati all'interno di società anonime), anche in Svizzera sono stati formulati principi di *corporate governance*, ad esempio nel Codice delle obbligazioni o nel cosiddetto Swiss Code. Lo Swiss Code definisce la *corporate governance* come l'insieme dei principi volti a garantire durevolmente gli interessi dell'impresa, che mirano alla trasparenza e a un rapporto equilibrato tra gestione e controllo, salvaguardando al contempo la capacità decisionale e l'efficienza dei vertici aziendali<sup>21</sup>. Trasposta nel settore pubblico, la *corporate governance* mira dunque a garantire un rapporto equilibrato tra autonomia aziendale e gestione politica, tenendo conto degli interessi della collettività. Adottando il rapporto sul governo d'impresa<sup>22</sup>, la Confederazione ha elaborato direttive che consentono una gestione strategica coerente delle unità rese autonome, in base ai principi del buon governo d'impresa.

L'AVS non ha seguito questa evoluzione: le sue revisioni periodiche sono sempre state incentrate sul progresso sociale e sull'equilibrio finanziario. Nell'ambito del governo d'impresa, invece, la LAVS è rimasta indietro rispetto alle regolamentazio-

<sup>20</sup> Dipartimento federale delle finanze, *Handbuch zum Risikomanagement Bund*, versione del 10 settembre 2015, pag. 22 (disponibile in tedesco e in francese).

<sup>21</sup> Economiesuisse, *Swiss code of best practice for corporate governance*, 2014, pag. 6 (disponibile in tedesco e in inglese).

<sup>22</sup> FF **2006** 7545

ni adottate dall'economia privata o, più di recente, da assicurazioni sociali. Con la presente riforma si intendono colmare diverse lacune del sistema di vigilanza.

Innanzitutto, le basi giuridiche non contemplano disposizioni *sull'integrità, sulla lealtà e sulla dichiarazione delle relazioni d'interesse*. Le differenze rispetto all'economia privata o alle assicurazioni sociali che hanno modernizzato di recente le loro norme giuridiche non sono più giustificate e nociono alla reputazione del 1° pilastro.

Secondariamente, in virtù della LAVS, i Cantoni hanno sempre goduto di una grande autonomia nell'organizzazione dei loro organi esecutivi. Per questa ragione, le strutture organizzative sono molto eterogenee. Talvolta l'*indipendenza delle casse di compensazione* è messa in dubbio e l'obbligo di vigilanza del Cantone sull'amministrazione della propria cassa di compensazione è insoddisfacente. Anche il coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione dei propri uffici AI può compromettere l'indipendenza richiesta dalla LAI.

Inoltre, numerose casse di compensazione hanno introdotto di propria iniziativa *moderni strumenti di gestione*, quali il sistema di gestione dei rischi, il sistema di gestione della qualità o il sistema di controllo interno (SCI). Per i gerenti delle casse non è però ancora prevista alcuna regolamentazione vincolante a livello di legge. È inoltre necessario uno standard normativo minimo che garantisca l'efficacia degli strumenti e il coordinamento generale.

Infine, occorre modernizzare gli *strumenti dell'autorità di vigilanza*. Considerata la mole dell'attività dell'AVS, l'attuale prassi di revisione non offre più sufficienti garanzie. L'acquisizione di servizi centrali nel settore dei sistemi d'informazione presso fornitori esterni non è soggetta a vigilanza, il che comporta rischi notevoli e incontrollabili.

### **2.3.2 Indipendenza e separazione delle funzioni presso gli organi esecutivi della Confederazione**

I due organi federali che svolgono compiti esecutivi nell'ambito del 1° pilastro (UCC e UFAS) non operano una netta distinzione tra i compiti esecutivi e la vigilanza sui medesimi.

- *Conclusioni di contratti di sovvenzionamento (UFAS)*: nel caso dei contratti di sovvenzionamento, le prestazioni esecutive vere e proprie sono fornite da terzi, ragion per cui il principio della separazione tra la vigilanza e l'attività esecutiva è rispettato. Che la decisione sulla concessione dei sussidi e la vigilanza sull'adempimento dei contratti di prestazioni competano alla stessa unità amministrativa è una prassi corrente a livello federale nell'ambito dell'assegnazione di sussidi. La particolarità sta invece nel fatto che l'entità dei sussidi non è soggetta senza restrizioni all'alta vigilanza del Parlamento, poiché i sussidi sono finanziati non nel quadro del bilancio federale, bensì direttamente dai fondi di compensazione dell'AVS e dell'AI. Il Parlamento ha pertanto voce in capitolo solo indirettamente, attraverso l'approvazione del contributo della Confederazione all'AVS e all'AI nel quadro del preven-

tivo. Per garantire la trasparenza dei sussidi, dal 2015 questi sono dunque presentati e spiegati nel rapporto annuale del Consiglio federale sulle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPGa. La riforma «Ulteriore sviluppo dell'AI» prevede inoltre che il Consiglio federale possa stabilire un ordine di priorità per il versamento dei sussidi alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi<sup>23</sup>. Per garantire che i sussidi accordati vengano impiegati conformemente allo scopo previsto, andrà pienamente attuata la raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF)<sup>24</sup> che esige lo svolgimento in loco di audit presso le organizzazioni beneficiarie dei sussidi. Questo significa che in futuro anche le organizzazioni private di assistenza alle persone anziane dovranno essere sottoposte ad audit in loco, analogamente alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi, per le quali questa prassi è già in vigore dal 2016. Se è vero che già il diritto vigente consente di ordinare ed eseguire tali audit (art. 11 cpv. 2 della legge del 5 ottobre 1990<sup>25</sup> sui sussidi [LSu] in combinato disposto con gli art. 75 cpv. 1 LAI e 110 OAI<sup>26</sup> nonché con l'art. 225 cpv. 5 OAVS), de lege lata non sussiste alcuna base giuridica che permetta di addebitare al Fondo di compensazione AVS le spese della procedura di aggiudicazione e di esecuzione degli audit come nel caso dei contratti di sovvenzionamento conclusi con le organizzazioni private d'aiuto agli invalidi. Si propone dunque una modifica dell'articolo 95a LAVS, affinché i contratti di sovvenzionamento di cui all'articolo 101<sup>bis</sup> LAVS siano assoggettati allo stesso regime di finanziamento di quelli di cui all'articolo 74 LAI.

- *Fissazione delle tariffe (UFAS)*: per attenuare il problema dell'assenza di una separazione tra la conclusione delle convenzioni tariffali e la vigilanza su questo processo, l'UFAS ha delegato la conduzione delle trattative in gran parte a terzi. Vi è inoltre una forma di controllo indipendente, dato che le tariffe convenute devono essere notificate alla Sorveglianza dei prezzi, che può intervenire in caso di necessità.
- *Compiti esecutivi dell'UFAS finanziati dai fondi di compensazione*: l'UFAS riceve un'indennità dai fondi di compensazione per lo svolgimento di compiti sia esecutivi che di vigilanza. Dato che pertanto il requisito dell'indipendenza non è adempiuto, per principio sussiste il rischio di un finanziamento trasversale o, teoricamente, addirittura un incentivo ad ampliare i compiti finanziati dai fondi di compensazione. Per ridurre questo rischio è attualmente prevista una presentazione dei conti trasparente. Nelle motivazioni relative al preventivo e al consuntivo, per esempio, va indicato l'importo delle spese dell'UFAS per il personale e per beni e servizi coperte dai fondi di compensazione. Le uscite finanziate da questi ultimi devono inoltre essere approvate dal Parlamento nel quadro del preventivo insieme al preventivo globale dell'UFAS.

<sup>23</sup> Messaggio del 15 febbraio 2017 concernente la modifica della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (Ulteriore sviluppo dell'AI), FF **2017** xxx.

<sup>24</sup> CDF, *Beiträge zur Förderung der Altershilfe - Bundesamt für Sozialversicherungen*, n. 6.2, pag. 16 (raccomandazione n. 6), rapporto del 10 dicembre 2013 (in tedesco).

<sup>25</sup> RS **616.1**

<sup>26</sup> RS **831.201**

- *Potenziale conflitto d'interessi (CFC)*: tra l'interesse della Confederazione in quanto datore di lavoro (contributi sociali il più possibile bassi) e quello dell'assicurazione (riscossione il più possibile efficiente dei contributi) potrebbe sorgere un conflitto. Teoricamente è ipotizzabile che questo abbia ripercussioni sulle decisioni in materia di statuto o di indennità (p. es. la qualifica delle prestazioni previste dai piani sociali). Per ridurre questo rischio, in caso di conflitto la CFC sottopone tali decisioni all'esame (indipendente) di un tribunale.
- *Cumulo di ruoli nella fissazione dei sussidi per le spese di amministrazione (UFAS)*: dato che in questo caso non vi sono motivi oggettivi che giustifichino il cumulo di compiti esecutivi e di vigilanza, occorre procedere a una separazione organizzativa secondo i principi del governo d'impresa. Questo correttivo non richiede alcuna modifica legislativa.

## 2.4 Crescente informatizzazione dell'attività esecutiva

Lo scambio elettronico di dati è in costante crescita e si fa sempre più rapido. Esso sta acquisendo importanza sia nel settore pubblico che in quello privato e sta progressivamente soppiantando la corrispondenza postale. La stragrande maggioranza dei processi specifici degli organi esecutivi è oggi supportata da sistemi d'informazione, un'espressione che include sia lo scambio elettronico di dati che le applicazioni specifiche necessarie per l'esecuzione delle assicurazioni sociali. La crescente complessità dell'attività esecutiva nelle varie assicurazioni sociali richiede un coordinamento dei sistemi d'informazione, che devono rispettare determinati standard minimi. Sebbene in generale i sistemi d'informazione funzionino bene, vi è un certo potenziale di ottimizzazione che necessita di un intervento legislativo.

Nel quadro di un progetto diretto dall'UFAS, svolto in collaborazione con rappresentanti delle conferenze degli organi esecutivi e dell'UCC, si è proceduto alla mappatura dei sistemi d'informazione utilizzati nel settore delle assicurazioni sociali al fine di determinare il bisogno di regolamentazione. La mappatura, che includeva pure un'analisi dei rischi connessi ai sistemi d'informazione, ha mostrato che l'attuale sistema decentralizzato è in grado di autoregolarsi e che gli sforzi finora intrapresi dagli organi esecutivi e dai loro pool informatici sono stati premiati nella misura in cui hanno permesso di garantire il corretto funzionamento del sistema. Gli organi esecutivi hanno esternalizzato i servizi legati ai sistemi d'informazione necessari per lo svolgimento dei loro compiti e li hanno affidati a pool informatici al fine di massimizzare le sinergie e ottimizzare i propri investimenti nei rispettivi campi d'azione. Dall'analisi della situazione è però anche emerso che un'ulteriore standardizzazione dei sistemi d'informazione del 1° pilastro è possibile e necessaria. Una standardizzazione a livello nazionale permetterebbe di aumentare l'efficienza di questi sistemi, ridurre i costi, aumentarne la sicurezza e rafforzare la protezione dei dati e, al contempo, di creare sinergie per futuri progetti, senza mettere in discussione la decentralizzazione dell'attività esecutiva.

Per lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi d'informazione del 1° pilastro vanno appositamente definiti principi del governo d'impresa. Occorrono inoltre una strategia per l'ulteriore sviluppo di tali sistemi nonché una gestione del portafoglio progetti. Lo sviluppo dei sistemi d'informazione va gestito mediante obiettivi di efficacia, di prestazioni e di costo (*benchmarking*) nonché standard minimi.

## **2.5                    Audit del Controllo federale delle finanze nel 1° pilastro**

### **2.5.1                 Raccomandazioni del Controllo federale delle finanze**

Negli ultimi anni il CDF ha svolto diversi audit presso l'UFAS, nei quali ha esaminato la vigilanza sull'AVS e sull'AI. Se nell'ambito dell'AI il potenziale di ottimizzazione concerne soprattutto l'attività esecutiva (senza richiedere un adeguamento delle disposizioni giuridiche), le proposte del CDF concernenti la vigilanza sugli organi esecutivi dell'AVS necessitano di modifiche legislative, seppur a livelli normativi diversi.

#### **Aggiornamento delle strutture organizzative nell'Amministrazione federale**

Nel suo rapporto del 6 marzo 2015 *Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV*, il CDF si concentra sull'organizzazione delle strutture di vigilanza e di esecuzione all'interno dell'Amministrazione federale, giungendo sostanzialmente alle conclusioni seguenti:

- poiché l'UCC (compresi la CSC, la CFC e l'UAIE) è un'unità amministrativa dell'AFF, la ripartizione delle competenze tra l'AFF e l'UFAS è poco chiara;
- l'UCC, che ha il compito di sorvegliare il traffico dei pagamenti delle casse di compensazione, non è indipendente rispetto alle casse di compensazione della Confederazione, il che rende più difficile l'attuazione delle direttive al riguardo;
- la ripartizione dei compiti tra l'UCC e il consiglio di amministrazione dei fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e delle IPG è superflua e comporta rischi sia per il consiglio di amministrazione che per l'ufficio di controllo;
- la ripartizione della vigilanza tra numerosi organi comporta un rischio di lacune nella vigilanza;
- oltre ai suoi compiti di vigilanza finanziaria secondo la legge del 28 giugno 1967<sup>27</sup> sul Controllo delle finanze (LCF), il CDF svolge anche verifiche secondo il diritto di vigilanza presso la CSC e la CFC. In questa sua funzione sottostà alla vigilanza dell'UFAS, che a sua volta sottostà alla vigilanza del CDF, circostanza che pregiudica l'indipendenza reciproca.

Il CDF è pertanto favorevole a una netta separazione dell'attività esecutiva e della vigilanza. Sotto il profilo organizzativo, il CDF raccomanda di trasformare le casse

<sup>27</sup> RS 614.0

di compensazione gestite dall'UCC in enti pubblici autonomi e di fondere l'unità Finanze e registri centrali dell'UCC con l'ufficio esecutivo dei fondi di compensazione (il futuro istituto compenswiss).

### **Standard minimi per la revisione e la presentazione dei conti**

Secondo il CDF<sup>28</sup>, le condizioni quadro incidono in misura determinante sulle verifiche condotte presso le casse di compensazione. I rischi inerenti all'attività fanno prevedere un rischio di responsabilità relativamente esiguo per i revisori, tanto più che non è richiesto il rilascio di un attestato positivo. Non sono contemplate procedure di verifica vincolanti secondo standard di verifica, quali le valutazioni del SCI. Nel quadro delle revisioni viene soprattutto verificata l'osservanza della legge. L'estensione delle verifiche è formulata in modo relativamente vago. Gli uffici di revisione procedono sì a una valutazione dei processi, ma in assenza di prescrizioni standard è lasciato loro un margine discrezionale eccessivo. Prescrivendo l'applicazione di standard di verifica, con valutazioni obbligatorie dei processi e verifiche a campione standardizzate, si potrebbe aumentare l'attendibilità delle constatazioni. Il CDF ammette tuttavia che, perlomeno nel caso delle casse di compensazione che non dispongono di una documentazione dei processi e di un SCI, occorre prevedere oneri supplementari.

### **Uniformazione della vigilanza nell'ambito delle indennità di perdita di guadagno**

Il CDF raccomanda all'UFAS<sup>29</sup> di valutare la possibilità di ampliare i controlli nell'ambito delle IPG e di proporre modifiche legislative, al fine di garantire la collaborazione di tutti gli attori coinvolti, comprese le autorità cantonali, nella procedura di controllo. L'UFAS deve poter verificare la legalità e la regolarità delle prestazioni indennizzate dalle IPG presso i servizi che rilasciano i formulari. La procedura di controllo deve essere adeguata al livello di rischio e tenere conto del rapporto tra costi e benefici.

## **2.5.2 Parere del Consiglio federale**

### **Aggiornamento delle strutture organizzative nell'Amministrazione federale**

In un parere congiunto, il DFI e il Dipartimento federale delle finanze hanno ammesso la necessità di riesaminare le strutture instauratesi nell'AVS nel corso degli anni, obiettando però che secondo loro l'analisi del CDF non presenta un quadro completo della situazione. Ritengono pertanto che alcune delle raccomandazioni

<sup>28</sup> CDF, rapporto del 6 marzo 2015 *Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV*, n. 4.3, pag. 27 (in tedesco, con riassunto in italiano).

<sup>29</sup> CDF, *Procédure d'annonce et mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain*, Berna 2013, n. 2.1, pag. 13 (raccomandazione n. 1), rapporto di verifica (in francese).

formulate non sarebbero indicate per risolvere i problemi rilevati. Il Consiglio federale condivide questa valutazione, per i motivi esposti di seguito.

Innanzitutto è fuori discussione che la vigilanza materiale sull'UCC (unità Finanze e registri centrali), sulle casse di compensazione della Confederazione e sull'UAIE è esclusivamente di competenza dell'UFAS. L'AFF esercita la vigilanza gerarchica. Le strutture non sono pertanto molto differenti da quelle delle casse di compensazione cantonali o delle casse di compensazioni professionali. Per queste ultime, la vigilanza gerarchica è esercitata da una commissione di vigilanza cantonale o dal comitato direttivo della cassa.

Ovviamente non è escluso che in singoli casi i due uffici possano giungere a valutazioni diverse, ma questo può accadere anche tra l'UFAS in qualità di autorità di vigilanza e una commissione di vigilanza o il comitato direttivo di una cassa. Se le divergenze sono rilevanti, a livello federale è relativamente semplice rivolgersi all'autorità superiore per risolvere la controversia. Inoltre, la procedura amministrativa usuale nell'AVS vale anche per gli organi esecutivi della Confederazione. L'UFAS ha pertanto la possibilità di ordinare a una cassa di compensazione della Confederazione o all'UAIE di emanare una decisione che si applichi anche alla Confederazione in qualità di datore di lavoro.

In secondo luogo, tra i compiti dell'UCC (nello specifico, l'unità Finanze e registri centrali) e quelli dell'Ufficio di gestione dei fondi di compensazione non vi sono praticamente punti in comune. Mentre l'UCC (unità Finanze e registri centrali) è responsabile per tutte le attività esecutive del 1° pilastro da svolgere a livello centralizzato, il compito dell'Ufficio di gestione dei fondi di compensazione è di investire il patrimonio di questi ultimi in modo sicuro e alle condizioni di mercato, in funzione del profilo di rischio di ciascun fondo. Solo nell'ambito della contabilità vi è una sovrapposizione tra l'attività dell'UCC e quella dell'Ufficio di gestione dei fondi.

Il CDF motiva sostanzialmente la sua raccomandazione di fondere le due unità amministrative con il fatto che questa sovrapposizione comporta difficoltà a livello della contabilità e che il consiglio di amministrazione dei fondi di compensazione deve assumere la responsabilità per un conto annuale sul quale non ha il pieno controllo. Con la prevista legge sui fondi di compensazione, che comporterà la costituzione dell'istituto *compenswiss*, il problema della sovrapposizione verrà risolto, in quanto le responsabilità in materia di contabilità verranno attribuite in maniera inequivocabile<sup>30</sup>.

Il Consiglio federale non propone dunque di riorganizzare completamente le strutture esistenti secondo le raccomandazioni del CDF, ma soltanto di ottimizzare l'attuale sistema. Una riorganizzazione fondamentale si giustificerebbe infatti solo in presenza di gravi carenze. Inoltre gli oneri supplementari derivanti dalla riorganizzazione non dovrebbero essere sproporzionati rispetto al valore aggiunto da essa prodotto. Secondo il Consiglio federale né l'una né l'altra condizione sono adempiute:

- per quanto riguarda le competenze dell'UCC e dei fondi di compensazione, la legge sui fondi di compensazione apporterà i necessari chiarimenti;

<sup>30</sup> Cfr. art. 14 del disegno della legge sui fondi di compensazione (FF 2016 297).

- data la diversità dei loro compiti – da un lato l'esecuzione dell'assicurazione, dall'altro l'investimento del patrimonio –, non si intravedono possibili sinergie tra l'UCC e compenswiss in nessun ambito (processi lavorativi, know-how, profili del personale, clienti o fornitori di servizi esterni). Con una fusione, l'UCC e compenswiss coesisterebbero sì sotto lo stesso tetto, ma non trarrebbero alcun beneficio l'uno dall'altro. Si dovrebbero invece prevedere notevoli costi diretti e indiretti derivanti dalla riorganizzazione (in particolare a causa della massiccia ristrutturazione dell'attuale Ufficio di gestione dei fondi e dell'infrastruttura informatica).

Il Consiglio federale ritiene pertanto che la ristrutturazione raccomandata dal CDF complicherebbe l'esecuzione dell'AVS e dell'AI e richiederebbe la creazione di nuove strutture comuni con conseguenti ingenti costi progettuali e notevoli spese supplementari permanenti.

Dato che l'attuale forma organizzativa funziona senza grandi problemi, appare opportuno mantenerla nei suoi elementi di fondo, apportandovi però vari correttivi per ridurre al minimo i rischi rilevati.

### **Standard minimi per la revisione e la presentazione dei conti**

Il DFI si è impegnato a valutare le raccomandazioni del CDF nel quadro del presente progetto. A tal fine saranno apportate tre importanti modifiche alla LAVS e all'OAVS: l'introduzione di un SCI obbligatorio, la definizione del conto annuale e la possibilità di emanare prescrizioni per la presentazione dei conti. I principi di presentazione dei conti e la presentazione dei conti stessa dovranno essere riesaminati e chiaramente formalizzati, al fine di garantire in generale una maggiore trasparenza di questa attività. Gli standard o i principi così definiti dovranno tenere conto delle peculiarità delle assicurazioni sociali. Gli attuali standard di presentazione dei conti non sono orientati in modo specifico alle assicurazioni finanziate secondo il sistema di ripartizione. L'introduzione di una revisione dei conti secondo norme generalmente riconosciute permetterà di verificare l'applicazione di tali standard da parte delle casse di compensazione. Il risultato delle revisioni sarà riassunto in un attestato, che verrà inviato in particolare all'ufficio di revisione dei fondi di compensazione. Gli uffici di revisione avranno inoltre il compito di verificare il SCI delle casse.

### **Uniformazione della vigilanza nell'ambito delle indennità di perdita di guadagno**

Il Consiglio federale ritiene pertinenti le conclusioni del CDF e, nel quadro della presente revisione, propone l'introduzione di una base legale che consenta di estendere l'attività di vigilanza dell'UFAS all'intero ambito delle IPG e in particolare agli organi che rilasciano i formulari.

### **3 Dibattito sulla necessità di ottimizzare la vigilanza nel 2° pilastro**

#### **3.1 Necessità di ottimizzazione in base alle esperienze passate**

La riforma strutturale, entrata in vigore il 1° gennaio 2012, ha introdotto un nuovo ordinamento della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza, come pure una ridefinizione dei compiti e delle competenze dei singoli attori. Sono stati così precisati i compiti dell'ufficio di revisione, del perito in materia di previdenza professionale e dell'organo supremo degli istituti di previdenza. Nel frattempo, nell'attività pratica è emerso un potenziale di ottimizzazione specifico per quanto concerne diversi aspetti, esposti di seguito.

- Sebbene la riforma strutturale abbia dettagliatamente disciplinato i compiti e le competenze dei singoli attori, nella prassi sono sorte alcune incertezze relative ai compiti del perito, poiché una sentenza del Tribunale federale ha sollevato interrogativi sulla loro delimitazione rispetto agli obblighi di verifica dell'ufficio di revisione. Successivamente, un intervento parlamentare<sup>31</sup> ha chiesto che venissero precisati il ruolo e la responsabilità del perito in materia di previdenza professionale per quanto concerne il controllo materiale dell'investimento patrimoniale.
- La riforma strutturale ha rafforzato l'indipendenza della vigilanza diretta e dell'alta vigilanza, svincolando tali attività da quelle degli organi politici. La CAV PP ha tuttavia ben presto constatato che l'indipendenza di alcune autorità di vigilanza regionali non era garantita, in quanto il loro organo supremo comprendeva membri dei governi cantonali responsabili. Alcune autorità di vigilanza non condividono il parere della CAV PP. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha preso atto di questa divergenza di opinioni e ha incaricato il Consiglio federale di riesaminare le pertinenti basi legali. Anche un successivo intervento parlamentare<sup>32</sup> ha chiesto chiarimenti sulla situazione giuridica in materia.
- Le spese della CAV PP sono coperte, tra l'altro, mediante una tassa di vigilanza annuale a carico delle autorità di vigilanza cantonali. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le autorità di vigilanza possono ripercuotere la tassa di vigilanza sugli istituti di previdenza, rispettando il principio di copertura dei costi. Questo sistema di fatturazione in due tappe è inutilmente oneroso e va rivisto.
- In Svizzera vi è un numero crescente di casse pensioni e casse di previdenza chiuse, ad esempio in seguito a ristrutturazioni o allo scioglimento di imprese. Alcune di queste casse presentano una capacità di finanziamento problematica e, in caso d'insolvenza, rischiano di gravare sul Fondo di garanzia

<sup>31</sup> Ip. Parmelin 15.3555 «Responsabilità del perito in materia di previdenza professionale. Necessari alcuni chiarimenti», dell'11 giugno 2015.

<sup>32</sup> Po. Fässler 16.3243 «La Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale può interferire nella sovranità organizzativa dei Cantoni?», del 18 marzo 2016.

LPP<sup>33</sup>, dato che quest'ultimo è tenuto a garantire le prestazioni. Vi sono casi in cui effettivi di beneficiari di rendita finanziati in misura insufficiente vengono appositamente ripresi da istituti di previdenza prevalentemente specializzati in tali operazioni, che esigono spese di amministrazione e di amministrazione del patrimonio elevate, riducendo così il substrato già insufficiente per la copertura degli impegni previdenziali di queste casse. In definitiva, tali acquisizioni vanno a scapito degli assicurati del 2° pilastro e vanno dunque evitate.

## **3.2 Raccomandazione del Controllo federale delle finanze sul trasferimento delle prestazioni di libero passaggio agli istituti di previdenza**

### **3.2.1 Contesto**

Secondo l'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> della legge del 17 dicembre 1993<sup>34</sup> sul libero passaggio (LFLP), gli istituti di libero passaggio devono versare il capitale di previdenza al nuovo istituto di previdenza dell'assicurato. Conformemente a questa disposizione, l'assicurato è tenuto a comunicare al nuovo istituto di previdenza i conti e le polizze di libero passaggio di cui è titolare al momento dell'entrata e all'istituto di libero passaggio il nuovo rapporto di previdenza. Per diversi motivi, però, questa comunicazione non avviene sempre. Se un assicurato omette di procedere alla comunicazione, tuttavia, non viola necessariamente la legge: determinati averi possono ad esempio rimanere presso gli istituti di libero passaggio, poiché in caso di trasferimento della loro integralità presso l'istituto di previdenza si superebbero le prestazioni previdenziali massime previste dal medesimo. Di conseguenza, in tal caso la parte eccedente che non può essere trasferita all'istituto di previdenza resta presso l'istituto di libero passaggio senza violare la legge. Gli istituti di previdenza non sono tenuti ad accettare l'intera prestazione di libero passaggio (art. 13 LFLP). Inoltre, una parte degli assicurati non è consapevole di dover comunicare i propri averi di libero passaggio al nuovo istituto di previdenza nel momento in cui vi entra. Questi assicurati omettono di trasferire la prestazione di libero passaggio in quanto non sono abbastanza informati, non sono a conoscenza dell'obbligo legale o hanno dimenticato di ordinare il versamento. Vi è invece un'altra parte degli assicurati che omette intenzionalmente la comunicazione degli averi di libero passaggio e non li versa al nuovo istituto di previdenza. Questi assicurati cercano così di ottenere vantaggi fiscali o di evitare rischi e svantaggi che potrebbero derivare da eventuali difficoltà finanziarie del loro istituto di previdenza.

Conformemente all'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP, questo sistema di trasferimento degli averi si basa sulla comunicazione dell'assicurato. In mancanza di essa, l'istituto di libero passaggio non può trasferire gli averi all'istituto di previdenza. Nella prassi, pertanto, quasi tutti gli istituti di previdenza chiedono esplicitamente agli assicurati, mediante un modulo al momento della loro entrata, se dispongano o

<sup>33</sup> Cfr. il parere del Consiglio federale del 6 dicembre 2013 sulla mozione Rossini 13.3753 «LPP e casse di pensionati. Prevenire gli effetti perversi», del 19 settembre 2013.

<sup>34</sup> RS 831.42

meno di averi di libero passaggio ed eventualmente presso quali istituti. In alcuni casi, gli assicurati devono anche confermare le indicazioni fornite con la propria firma. Se gli assicurati non comunicano i loro averi di libero passaggio, vi possono essere conseguenze negative per la loro previdenza: all'insorgere di un caso di previdenza (vecchiaia, morte o invalidità), le prestazioni degli istituti di previdenza potrebbero essere più basse del dovuto. Vanno inoltre menzionate le ripercussioni fiscali: in caso di riscatti presso istituti di previdenza, su richiesta dell'autorità fiscale i contribuenti sono tenuti a fornire informazioni su eventuali averi di libero passaggio esistenti. Se non lo fanno, vanno incontro a sanzioni fiscali generali (in particolare recuperi d'imposta e multe). L'obbligo d'annuncio degli assicurati presenta alcuni parallelismi con l'obbligo di dichiarazione dei contribuenti nella procedura di tassazione: in entrambi i casi, il mandato legale dovrebbe essere attuato in collaborazione con gli interessati (assicurati e istituti di previdenza, da un lato, contribuenti e autorità di tassazione, dall'altro).

### **3.2.2 Raccomandazione del Controllo federale delle finanze**

Il CDF raccomanda<sup>35</sup> di vagliare l'adozione di misure tali da garantire che tutti gli averi di libero passaggio vengano trasferiti al nuovo istituto di previdenza conformemente al regolamento. A tal fine andrà considerato il nuovo articolo 24a LFLP, entrato in vigore il 1° gennaio 2017 nel quadro delle modifiche relative al conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio. Secondo questa disposizione, gli istituti di libero passaggio sono anch'essi tenuti ad annunciare entro la fine di gennaio di ogni anno all'Ufficio centrale del 2° pilastro tutte le persone di cui gestivano l'averi nel dicembre dell'anno precedente. Essi non devono però comunicare l'importo degli averi annunciati. Con questa disposizione l'Ufficio centrale del 2° pilastro ha una base per poter mettere a disposizione degli istituti di previdenza, al momento dell'entrata degli assicurati, informazioni su eventuali conti di libero passaggio. La presente modifica di legge offre quindi per principio una possibilità per ridefinire l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP.

Il nuovo obbligo legale degli istituti di previdenza andrebbe a integrare l'obbligo di comunicazione degli assicurati secondo l'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP e garantirebbe che in linea di massima tutti gli averi di libero passaggio degli assicurati siano noti agli istituti di previdenza e possano essere trasferiti loro.

### **3.2.3 Parere del Consiglio federale**

Le condizioni di base create con il nuovo articolo 24a LFLP consentono di ottimizzare il sistema del trasferimento delle prestazioni di libero passaggio agli istituti di previdenza. La raccomandazione del CDF potrebbe essere attuata facendo in modo che gli istituti di previdenza acquisiscano direttamente dall'Ufficio centrale del

<sup>35</sup> Cfr. CDF, *Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge; Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund* (in tedesco, con riassunto in italiano), Berna 2016, pag. 59 (raccomandazione n. 2)

2° pilastro le informazioni relative a eventuali averi di libero passaggio degli assicurati.

Da un lato, tale procedura comporterebbe un onere considerevole per l'Ufficio e per gli istituti di previdenza (che registrano ogni anno oltre 650 000 nuove entrate<sup>36</sup>). Per ogni nuova entrata, infatti, essi dovrebbero inoltrare una richiesta scritta all'Ufficio centrale del 2° pilastro, che a sua volta dovrebbe consultare la sua banca dati e comunicare il risultato agli istituti di previdenza richiedenti. Questi ultimi dovrebbero poi chiarire l'entità degli eventuali averi di libero passaggio e la possibilità di utilizzarli (integralmente o parzialmente) per il riscatto di prestazioni. Se del caso, dovrebbero provvedere affinché i fondi in questione vengano trasferiti loro (art. 3 cpv. 1 e 11 cpv. 2 LFLP), eventualmente anche superando la resistenza degli assicurati. Se la situazione è cambiata dopo la comunicazione all'Ufficio centrale del 2° pilastro, il nuovo istituto di previdenza deve procedere a ulteriori accertamenti.

Dall'altro lato, però, questo notevole onere supplementare e i costi ad esso connessi sono giustificati dal fatto che la misura descritta permetterebbe di aumentare il numero dei trasferimenti di capitale di previdenza degli assicurati al momento dell'entrata in nuovi istituti di previdenza e, quindi, di mettere meglio in pratica la volontà espressa dal legislatore nell'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP. Si tratta sia di mantenere la protezione previdenziale che di tutelare l'interesse della collettività al rispetto delle regole fiscali: la costituzione della previdenza professionale è incoraggiata a livello fiscale con la possibilità di dedurre dal reddito imponibile sia i contributi ordinari che i riscatti. Potendo presumere che numerose dichiarazioni siano intenzionalmente inveritiere, appare opportuno migliorare i controlli per evitare che si lascino averi su conti di libero passaggio per costituire parallelamente una nuova previdenza professionale mediante riscatti con agevolazioni fiscali.

## **4 La normativa proposta nel 1° pilastro**

### **4.1 Premessa**

Il 20 novembre 2013 il Consiglio federale ha posto in consultazione la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, che si prefigge di mantenere il livello delle prestazioni della previdenza per la vecchiaia, garantire l'equilibrio finanziario del 1° e del 2° pilastro e adeguare la previdenza per la vecchiaia all'evoluzione della società. In seguito alla consultazione, diversi elementi sono stati separati dalla riforma per essere trasferiti in un progetto a sé stante, in modo da alleggerire quello della previdenza per la vecchiaia 2020. Questi elementi sono trattati nel quadro della modernizzazione della vigilanza sul 1° pilastro, dato che alcuni di essi sono direttamente o indirettamente legati alla vigilanza. Vi rientrano in particolare l'obbligo per le casse di compensazione di introdurre un SCI, la regolamentazione dello scambio elettronico di dati, la soppressione della possibilità per i Cantoni di delegare la revisione

<sup>36</sup> Nel 2009 sono state registrate 653 000 nuove entrate in istituti di previdenza, secondo lo studio dell'UFAS sui costi amministrativi per il 2° pilastro negli istituti di previdenza e nelle imprese (*Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen*, 2011; rapporto di ricerca n. 4/11, in tedesco, con riassunto in italiano).

delle loro casse di compensazione a un ufficio di controllo cantonale idoneo nonché l'adeguamento della terminologia alla legge del 16 dicembre 2005<sup>37</sup> sui revisori (LSR; cfr. n. 4.2, 4.3 e 4.4). Gli altri elementi non rientrano nell'ambito della vigilanza: la soppressione dell'obbligo di avere agenzie comunali, l'obbligo per le casse di compensazione di costituire riserve per l'eventualità di una liquidazione o fusione nonché il pagamento di un'indennità adeguata alla cassa di compensazione tenuta ad assumere, completamente o parzialmente, la gestione di una cassa sciolta (cfr. n. 4.5).

## **4.2 Vigilanza basata sui rischi e sui risultati**

- Nell'ultima decina d'anni, il modello di vigilanza che prevede obiettivi e prescrizioni da verificare periodicamente ha dato buoni risultati nell'AI e verrà quindi applicato anche negli ambiti di AVS, IPG, PC e assegni familiari nell'agricoltura, tenendo conto delle loro peculiarità.
- Le casse di compensazione saranno obbligate a introdurre un sistema di gestione dei rischi, un sistema di gestione della qualità e un SCI.
- Le casse di compensazione dovranno presentare, oltre al rapporto di gestione, un rapporto con gli indicatori richiesti.

Al fine di abbandonare l'attuale prassi di vigilanza prevalentemente reattiva, si prevede di creare le basi giuridiche per l'esercizio di una vigilanza basata sui rischi e sui risultati nel 1° pilastro. Per poter attuare questo nuovo modello di vigilanza occorrerà al contempo modernizzare gli strumenti di vigilanza e di gestione strategica esistenti, ad esempio prevedendo per legge l'istituzione di un sistema di gestione dei rischi, di un sistema di gestione della qualità e di un SCI. Il catalogo degli strumenti che si sono già dimostrati validi nella reimpostazione della vigilanza dell'AI servirà da orientamento a tal fine.

### **4.2.1 Elementi essenziali del modello di vigilanza con diversi cicli di regolazione**

L'attuazione della vigilanza basata sui rischi e sui risultati dovrà basarsi su un determinato modello di vigilanza che contempla diversi cicli di regolazione, analogamente a quanto previsto per l'AI a partire dalla 5<sup>a</sup> revisione AI.

All'inizio di ogni ciclo vi saranno obiettivi, compiti e prescrizioni definiti per le assicurazioni sociali interessate, derivanti in particolare dal mandato costituzionale e dalle pertinenti basi giuridiche. Inoltre, l'analisi dei rischi permetterà di stabilire priorità e fornirà informazioni importanti, che saranno determinanti per la definizione delle prescrizioni. L'attuazione delle prescrizioni e il raggiungimento degli obiettivi saranno osservati e verificati periodicamente. In seno all'organo esecutivo, ciò dovrà avvenire mediante la gestione dei rischi e il SCI. Un'ulteriore funzione di controllo spetterà all'UFAS in qualità di autorità di vigilanza. Esso avrà a disposi-

<sup>37</sup> RS 221.302

zione i rapporti di revisione e di controllo nonché dati statistici che andranno analizzati seguendo un determinato processo interno. È inoltre prevista la creazione di altre basi per permettere all'UFAS di esercitare questa funzione di controllo e gestione strategica. Partendo dai risultati delle verifiche e dai bilanci sulla situazione, si potranno trarre indicazioni e disporre eventuali correttivi sia per quanto concerne l'esecuzione che sul piano strategico. Questa interazione tra le conoscenze acquisite e le prescrizioni sovraordinate servirà a sostenere e promuovere un funzionamento ineccepibile e lo sviluppo costante delle assicurazioni sociali.

#### **4.2.2                    Applicazione del modello di vigilanza alle singole assicurazioni sociali**

Il modello descritto va adeguato in funzione delle singole assicurazioni sociali e dei loro organi esecutivi. L'AVS e l'AI, ad esempio, perseguono obiettivi diversi e li attuano con strumenti e mezzi differenti. I risultati e i rischi non possono dunque essere giudicati secondo gli stessi criteri nelle due assicurazioni. Inoltre, i vari organi esecutivi si differenziano tra loro in termini di struttura (p. es. dimensioni, forma organizzativa) e segmento di clientela (p. es. datori di lavoro e assicurati affiliati). Queste differenze vanno prese in considerazione. Di seguito vengono illustrati i principali campi d'applicazione e criteri per ogni assicurazione sociale, che vanno costantemente adeguati in funzione degli eventuali cambiamenti che possono intervenire. Vi sono tuttavia alcune prescrizioni e condizioni generali che vanno previste per tutte le assicurazioni sociali, come ad esempio un sistema di gestione dei rischi standardizzato, un sistema di gestione della qualità e un SCI. Questi elementi saranno sanciti a livello di legge.

- *Applicazione del modello di vigilanza all'AVS*: gli obiettivi, i compiti e le prescrizioni nell'ambito dell'AVS si desumono dal mandato costituzionale dell'AVS (copertura del fabbisogno vitale, finanziamento) e dalle basi giuridiche, ivi comprese le pertinenti direttive dell'UFAS. Ulteriori prescrizioni possono derivare dall'analisi dei rischi dell'autorità di vigilanza e dalla valutazione delle statistiche e dei rapporti di revisione. Si potrebbe trattare, ad esempio, di disposizioni concernenti la puntualità nel pagamento delle prestazioni, la tempestività nella notifica delle decisioni di rendita, la maggiore rapidità nella riscossione dei contributi o la soddisfazione dei clienti. Effettuando confronti con altri organi esecutivi (benchmark) si possono definire indicatori che permettono di valutare la qualità dell'esecuzione, tenendo conto delle peculiarità dei singoli organi esecutivi e delle loro strutture di clientela. Possibili indicatori idonei a tal fine sono il numero di richieste di restituzione, il numero di condoni concessi, il numero e la somma dei crediti dichiarati irrecuperabili, il numero e l'importo degli interessi di mora e di quelli remunerativi, il numero di opposizioni o ricorsi accolti (analisi della giurisprudenza).
- *Applicazione del modello di vigilanza alle IPG e agli assegni familiari nell'agricoltura*: gli obiettivi, i compiti e le prescrizioni negli ambiti delle IPG e degli assegni familiari nell'agricoltura si desumono dal mandato costituzionale e dalle basi giuridiche, ivi comprese le pertinenti direttive

dell'UFAS. Analogamente all'AVS, anche in questo caso entrano in linea di conto prescrizioni concernenti la durata di trattamento e la qualità; le statistiche e determinati indicatori permettono di individuare eventuali rischi di cui è opportuno seguire l'evoluzione (p. es. richieste di restituzione, crediti irrecuperabili, conteggi illeciti di giorni di servizio).

- *Applicazione del modello di vigilanza alle PC*: i beneficiari di rendite dell'AVS e dell'AI che si trovano in situazioni finanziarie difficili necessitano di PC. Per evitare che altre autorità (p. es. quelle dell'aiuto sociale) debbano accordare anticipi, è fondamentale che le prestazioni complementari siano fissate e versate rapidamente. Pertanto, oltre a considerare il mandato costituzionale e le pertinenti disposizioni giuridiche, anche in questo ambito occorre definire obiettivi e indicatori. Analizzando i versamenti di PC a livello nazionale si possono individuare divergenze rilevanti tra i vari Cantoni che suggeriscono differenze nell'applicazione del diritto, da approfondire nel quadro di una verifica in funzione dei rischi. In questo contesto occorre tenere conto dei fattori strutturali dei singoli Cantoni (p. es. dimensioni e numero di abitanti).

### **4.2.3 Definizione e verifica delle prescrizioni e degli obiettivi degli organi esecutivi**

Oltre alle prescrizioni giuridiche e a quelle dell'autorità di vigilanza, vincolanti in ugual misura per tutti gli organi esecutivi, il modello prevede anche la possibilità di stabilire obiettivi e prescrizioni specificamente per ciascuno di essi. Un tale accordo sugli obiettivi tra l'UFAS e i singoli organi esecutivi dovrà poter essere stipulato a intervalli regolari, soprattutto nei settori in cui gli organi esecutivi hanno un margine discrezionale; resta da precisare in quale momento e in quale forma. Idealmente, gli obiettivi andranno concordati dopo aver effettuato un bilancio della situazione, in vista del quale saranno stati analizzati i rapporti di revisione e di gestione degli organi esecutivi interessati nonché gli indicatori e le statistiche. Inoltre, si dovrà poter tenere conto delle osservazioni e delle esperienze fatte dall'autorità di vigilanza (p. es. in materia di giurisprudenza). Su queste basi verranno definiti obiettivi concreti (p. es. riduzione dei crediti irrecuperabili) per un determinato lasso di tempo. Essi dovranno essere misurabili e attuabili, ragion per cui andranno fissati in collaborazione con gli organi esecutivi.

Gli obiettivi verranno ridiscussi in occasione del bilancio successivo e confrontati con i risultati disponibili in quel momento. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e di mancato rispetto delle prescrizioni, ne andranno individuate le cause. A seconda dell'esito di questa verifica, occorrerà adeguare gli obiettivi o adottare misure di vigilanza.

Per poter attuare una vigilanza basata sui risultati secondo il modello descritto, l'autorità di vigilanza avrà bisogno non solo delle basi statistiche, ma anche di informazioni degli organi esecutivi e degli uffici di revisione. Verranno quindi introdotte disposizioni che imporranno agli organi esecutivi di mettere a disposizione gli indicatori necessari, ricorrendo in primo luogo ai dati statistici già disponibili (dati contenuti nei registri centrali, comunicazioni all'UCC). A livello d'ordinanza e

di direttive andranno definiti i dati da richiedere agli uffici di revisione. Inoltre, l'autorità di vigilanza dovrà anche avere la possibilità di esigere specificamente determinati dati nel quadro degli audit.

Il modello descritto e la procedura menzionata concorreranno in modo decisivo a garantire un'esecuzione efficace, uniforme e di elevata qualità.

### **4.3 Miglioramento del governo d'impresa nel 1° pilastro**

- Dai responsabili si esigeranno esplicitamente l'indipendenza, l'integrità e la lealtà (tra l'altro mediante la dichiarazione delle relazioni d'interesse).
- Gli istituti cantonali delle assicurazioni sociali, che riuniscono sotto lo stesso tetto la cassa di compensazione e l'ufficio AI, dovranno avere carattere di enti autonomi di diritto pubblico, affinché ne sia garantita l'indipendenza materiale e organizzativa.
- Vigerà l'obbligo di istituire una commissione di vigilanza cantonale.
- I compiti dell'ufficio di revisione verranno precisati (verifica del sistema di gestione dei rischi, del sistema di gestione della qualità e del SCI; obbligo di notificare senza indugio irregolarità all'autorità di vigilanza).
- Il principio della trasparenza nella presentazione dei conti verrà sancito per legge.

#### **4.3.1 Rafforzamento dei principi del governo d'impresa in generale**

Le assicurazioni sociali del 1° pilastro sono sistemi dinamici che, per potersi adeguare al mutamento delle condizioni quadro sociali ed economiche, necessitano di riforme e, quindi, di intense discussioni al riguardo. Una discussione efficace presuppone che gli attori interessati (assicurati, beneficiari di prestazioni, datori di lavoro) abbiano fiducia negli enti di sicurezza sociale. Per rafforzare ulteriormente questa base di fiducia, è necessario migliorare il governo d'impresa adottando varie misure di diverso orientamento.

- *Indipendenza, integrità e lealtà dei responsabili*: occorre garantire l'attività irreprensibile e la diligenza fiduciaria delle persone responsabili (integrità) ed evitare i conflitti d'interesse. A tal fine occorre definire i requisiti richiesti ai gerenti delle casse, ai loro rappresentanti e all'ufficio di revisione.
- *Autonomia degli organi esecutivi*: l'autonomia degli organi esecutivi va mantenuta e, se necessario, potenziata. Si tratta in particolare di disciplinare a grandi linee i cosiddetti «istituti delle assicurazioni sociali» sorti in diversi Cantoni nell'ultimo ventennio. Questi istituti riuniscono sotto lo stesso tetto, in diverse forme, la cassa di compensazione e l'ufficio AI. In tali strutture è opportuno garantire un'indipendenza materiale e organizzativa tale da soddisfare le esigenze del diritto federale.
- *Compiti, competenze e responsabilità*: gli strumenti dell'autorità di vigilanza vanno modernizzati. Occorre inoltre precisare i compiti dell'ufficio di revisione e adeguare lo svolgimento delle revisioni agli standard attuali. Va poi stabilito quali compiti e strumenti possono essere esternalizzati dagli organi esecutivi.

- *Trasparenza e obblighi di dichiarazione*: i principi di presentazione dei conti e la presentazione dei conti saranno modernizzati e adeguati ai più recenti standard riconosciuti. In tal modo sarà possibile confrontare meglio i conti d'esercizio delle casse di compensazione e ridurre al minimo il rischio di finanziamenti trasversali dei vari compiti assunti dalle casse di compensazione. Va inoltre stabilito quali fatti d'interesse pubblico vanno dichiarati (p. es. le relazioni d'interesse).
- *Strumenti di vigilanza e di gestione strategica*: il buon governo d'impresa presuppone l'applicazione di strumenti di vigilanza e di gestione strategica (come il SCI, il sistema di gestione dei rischi e quello di gestione della qualità), che garantiscono un adempimento irreprensibile dei compiti delle casse di compensazione. L'autorità di vigilanza dovrà poter fissare a livello di direttive un quadro minimo che dovrà essere rispettato dagli strumenti previsti.

### **4.3.2 Separazione della vigilanza e dell'esecuzione nell'Amministrazione federale in particolare**

Dall'analisi dei compiti presso l'UCC e l'UFAS (cfr. n. 1.2) e dalle raccomandazioni del CDF (cfr. n. 2.5) emerge che per la separazione della vigilanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti dalla sua esecuzione a livello federale e per il rafforzamento del governo d'impresa vi è una necessità di ottimizzazione da risolvere adottando le misure esposte di seguito, in parte ancora da vagliare approfonditamente.

#### **Aggiornare le strutture organizzative ed evitare conflitti d'interesse nell'Amministrazione federale**

Nell'ambito dell'UCC si stanno vagliando accuratamente i pro e i contro di un'esternalizzazione della CFC, che svolge per la Confederazione quale datore di lavoro compiti tali da poter far sorgere potenziali conflitti d'interesse, eventualmente risolvibili attribuendo maggiore indipendenza all'unità in questione. A differenza della CFC, la CSC e l'UAIE svolgono per le assicurazioni compiti da cui traggono profitto tutte le altre casse di compensazione e tutti gli uffici AI, in quanto non devono trattare i complessi casi riguardanti l'estero. Scorporare queste due unità amministrative non porterebbe dunque alcun valore aggiunto; il governo d'impresa potrebbe essere invece ottimizzato mediante misure di accompagnamento stabilite a livello d'ordinanza.

Nel quadro di un progetto interno all'Amministrazione federale, si stanno dunque valutando diverse varianti per scorporare unicamente la CFC, analizzando le relative conseguenze e facendo un paragone con la situazione attuale. La decisione di principio del Consiglio federale sull'eventuale scorporo della CFC – e, in caso affermativo, in quale forma – verrà considerata nel messaggio sulla modernizzazione della vigilanza. L'attuazione di un'eventuale decisione in tal senso sarebbe oggetto di un messaggio a sé stante, che andrebbe sottoposto al Parlamento.

Nell'ambito dell'UFAS, dall'analisi dei compiti è emerso che il rischio di conflitti d'interesse tra i compiti di vigilanza e quelli assunti dall'UFAS nel settore dell'esecuzione assicurativa (in particolare, concessione di sussidi a organizzazioni di aiuto agli invalidi e agli anziani, conclusione di convenzioni tariffali, fissazione di sussidi per le spese di amministrazione e indennità per le casse di compensazione nonché esecuzione dei regressi) è minimo. Per contro, potrebbe sorgere un conflitto d'interesse per il fatto che i compiti di vigilanza e di esecuzione dell'UFAS sono finanziati sostanzialmente tramite i fondi di compensazione. Poiché esercita la vigilanza finanziaria sulle assicurazioni sociali, l'UFAS necessita di meccanismi efficaci che gli consentano di evitare una crescita sproporzionata delle spese amministrative dell'autorità di vigilanza. Da un lato, essi esistono già: le spese sostenute dall'UFAS per i compiti di vigilanza e di esecuzione non sono pagate direttamente tramite i fondi, bensì vengono indicate al lordo (con le relative entrate provenienti dai fondi) nel consuntivo. Il Parlamento può così esprimersi sull'onere amministrativo a carico delle assicurazioni sociali in occasione dell'approvazione del preventivo globale dell'UFAS. Dall'altro lato, nel quadro delle presenti modifiche di legge al Consiglio federale verrà esplicitamente conferita la competenza per emanare a livello d'ordinanza prescrizioni concernenti l'entità degli oneri che possono essere assunti dai fondi di compensazione (cfr. nuovo art. 95a AP-LAVS).

### **Procedere all'ottimizzazione a livello d'ordinanza**

Alcune delle richieste del CDF, su cui si basano le sue raccomandazioni (cfr. n. 2.5), possono essere adempiute a livello d'ordinanza con le misure d'accompagnamento esposte di seguito, in parte già decise e attuate.

- *Gestione strategica dell'UAIE incentrata sui risultati:* in virtù dell'articolo 64a LAI, la vigilanza materiale sugli uffici AI viene esercitata dall'UFAS. Nell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI) si precisa concretamente che l'Ufficio federale conclude con ogni ufficio AI cantonale una convenzione sugli obiettivi per garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'adempimento dei compiti previsti e nel quadro dei controlli sul rispetto di questi criteri può anche ordinare che vengano adottati provvedimenti al fine di procedere alla necessaria ottimizzazione. L'UFAS esercita inoltre la vigilanza finanziaria sugli uffici AI cantonali. L'UAIE non rientra però nel campo d'applicazione di queste disposizioni. Mediante un adeguamento a livello d'ordinanza, si dovrà dunque far sì che l'UFAS possa concordare obiettivi anche con l'UAIE negli ambiti soggetti alla sua vigilanza. A tal fine è necessario che l'UFAS e l'AFF si coordinino per evitare un eccesso di vigilanza. La collaborazione già prevista nell'OAI in merito alla vigilanza finanziaria dovrà essere chiarita ulteriormente e intensificata tra gli organi interessati, tenendo conto delle competenze del Parlamento nel processo di approvazione dei preventivi e dei consuntivi.
- *Rafforzamento dei compiti, delle competenze e delle responsabilità relative all'UAIE:* si prevede di precisare a livello d'ordinanza che all'UAIE vengono attribuiti i compiti previsti da convenzioni internazionali. Andranno inoltre precisate le modalità della collaborazione degli uffici AI cantonali nelle

procedure internazionali. Attualmente questa è disciplinata solo a livello di direttive.

- *Revisione degli organi esecutivi conforme alla LAVS*: per la revisione della CSC si pone la questione di come garantire che vi vengano incluse anche importanti prestazioni generali interne all'UCC (p. es. informatica o traffico dei pagamenti), che dal punto di vista organizzativo non sono riconducibili a questi organi esecutivi. Il 1° aprile 2017 entrerà in vigore una modifica d'ordinanza con la quale si garantirà che i servizi tecnici e di supporto rilevanti per la verifica rientrino in quest'ultima.
- *Soppressione dell'interdipendenza tra UFAS e CDF*: attualmente l'UFAS è soggetto alla vigilanza del CDF che, in qualità di ufficio di revisione della CFC e della CSC, è a sua volta soggetto alla vigilanza dell'UFAS. Questa interdipendenza sarà eliminata con l'adeguamento, in vigore dal 1° aprile 2017, dell'articolo 5 dell'ordinanza del Dipartimento che disciplina l'UCC, in base al quale la revisione della CFC e della CSC non sarà più effettuata dal CDF, bensì da altri uffici di revisione esterni designati dall'AFF.

### **Misura esaminata ma scartata: creazione di un istituto svizzero delle assicurazioni sociali**

In base a questa opzione, la CSC, la CFC, l'UAIE, l'unità *Finanze e registri centrali* e gli organi dell'UFAS preposti all'esecuzione sarebbero stati riuniti in un unico istituto nazionale delle assicurazioni sociali avente carattere di ente di diritto pubblico con personalità giuridica e contabilità proprie. Si sarebbero così potuti evitare in gran parte i rischi legati alla mancanza di indipendenza, ragion per cui non si possono negare i pregi tecnici di un tale istituto. La costituzione di un tale istituto avrebbe tuttavia implicato, oltre a ingenti costi di attuazione, un adeguamento relativamente ampio delle basi giuridiche, comportando notevole instabilità nell'esecuzione del 1° pilastro per un certo lasso di tempo, connessa a rischi supplementari non trascurabili nella fase di transizione alla nuova forma organizzativa. In un momento in cui il 1° pilastro è già interessato da grossi progetti di revisione (Previdenza per la vecchiaia 2020, Riforma delle PC, Ulteriore sviluppo dell'AI) questo avrebbe rappresentato certamente un rischio generale da non sottovalutare e da evitare a maggior ragione considerando che l'obiettivo di una modernizzazione della vigilanza può essere raggiunto con misure meno drastiche.

#### **4.4 Gestione strategica dei sistemi d'informazione e vigilanza su di essi**

- Al Consiglio federale sarà attribuita la competenza di disciplinare lo scambio di dati tra gli organi esecutivi e terzi.
- Il finanziamento dello sviluppo e della gestione di sistemi d'informazione standardizzati mediante fondi dell'assicurazione sarà sancito per legge.
- Gli organi esecutivi saranno tenuti a rispettare standard minimi, in particolare per lo sviluppo e la gestione di sistemi d'informazione utilizzabili a livello nazionale.

– La delega di determinati compiti a terzi e l'esternalizzazione dei sistemi d'informazione saranno regolamentate per legge.

#### **4.4.1 Scambio elettronico di dati**

Per migliorare il coordinamento dei progetti generali (di e-government), gli organi esecutivi si sono riuniti nell'associazione eAVS/AI. Essa è riuscita a introdurre prime standardizzazioni nello scambio elettronico di dati (anche con terzi). Tuttavia, poiché gli organi esecutivi le hanno sviluppate su base volontaria e perlopiù indipendentemente dall'UFAS, le basi giuridiche necessarie per la standardizzazione e il finanziamento sono attualmente lacunose, sebbene lo scambio sia finanziato tramite i fondi delle assicurazioni interessate.

Per garantire uno scambio elettronico di dati efficiente, sicuro, economico e accettato dalle parti coinvolte occorrono dunque una regolamentazione e una vigilanza in materia. Va chiarito in particolare come e a quali condizioni possa avvenire lo scambio. Esso deve inoltre essere dapprima definito in una base legale che ne determini anche lo scopo. In questo contesto va pure tenuto conto del fatto che lo scambio di dati non si limita solo agli organi esecutivi del 1° pilastro, ma può implicare terzi, come ad esempio organi esecutivi di altre assicurazioni sociali oppure servizi federali o cantonali, se una legge federale prevede un tale scambio.

#### **4.4.2 Applicazioni informatiche**

Attualmente l'UFAS non valuta il rispetto degli standard minimi in materia di garanzia della sicurezza delle informazioni e della protezione dei dati. Gli standard minimi regolano l'organizzazione e le procedure di sicurezza e definiscono i requisiti di sicurezza minimi per tutelare la confidenzialità, la disponibilità, l'integrità e la rintracciabilità delle informazioni e dei dati.

#### **4.4.3 Esternalizzazione di servizi nell'ambito dei sistemi d'informazione**

Gli organi esecutivi si sono organizzati in modo tale che di regola esternalizzano lo sviluppo e la gestione tramite pool informatici, esercitando però il controllo esclusivo, o quantomeno sostanziale, su di essi e sui fornitori di prestazioni informatiche. La delega di determinati compiti a terzi e l'esternalizzazione dei sistemi d'informazione devono essere fissate espressamente e regolamentate per legge (art. 63 cpv. 5 LAVS). Questo articolo va precisato in modo che l'autorità di vigilanza possa emanare regole sull'esternalizzazione dei sistemi d'informazione. L'esternalizzazione non deve compromettere il raggiungimento dello scopo della vigilanza, ovvero il rispetto dei principi dell'AVS e dell'AI. Una regola fondamentale in relazione con l'esternalizzazione sarà dunque l'assoggettamento dei pool ad audit informatici. Gli audit informatici dovranno basarsi su piani concettuali e standard aggiornati del settore (p. es. standard di verifica dell'associazione EXPERTsuisse e di specialisti di audit informatici). Due possibili aspetti centrali di queste verifiche sono esposti di seguito.

- Controlli delle applicazioni: si tratta di controlli inerenti, vale a dire controlli integrati direttamente in applicazioni transazionali. Dato che sostengono i processi operativi, tali applicazioni rappresentano un rischio per l'organizzazione e quindi per l'integrità, la completezza, la rapidità dell'esecuzione e la disponibilità dei dati finanziari e operativi. I controlli delle applicazioni permettono di ridurre in parte questi rischi e anche di verificare la completezza, l'esattezza, la validità, le autorizzazioni e la separazione dei ruoli nelle applicazioni specifiche necessarie per l'attività esecutiva.
- Controlli informatici generali: questi permettono di verificare l'ambiente, la manutenzione, la configurazione, la gestione, la sicurezza logica e fisica, la vigilanza e la continuità operativa.

#### **4.5 Ulteriori adeguamenti nell'AVS**

La revisione parziale sulla modernizzazione della vigilanza offre l'opportunità di aggiornare dal punto di vista giuridico altri settori di regolamentazione dell'AVS. Si tratta di disposizioni, probabilmente incontestate sul piano politico, volte a migliorare l'attività esecutiva nell'AVS (precisazioni in caso di scioglimento o fusione di casse di compensazione) o di adeguamenti al testo di legge in funzione della realtà dell'attività esecutiva (eliminazione dell'obbligo di creare agenzie comunali AVS, soppressione delle casse di compensazione paritetiche). Alcuni di questi adeguamenti sono stati posti in consultazione già alla fine del 2013 nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (cfr. n. 4.1).

#### **4.6 Commissione federale AVS/AI**

La Commissione federale AVS/AI ha svolto una prima discussione sul progetto relativo alla modernizzazione il 1° settembre 2016 e una seconda, approfondita, il 16 novembre 2016. Fatta eccezione per qualche parere discordante tra i datori di lavoro e i rappresentanti dell'industria, le linee generali del progetto sono state accolte in modo prevalentemente favorevole. Singoli punti della revisione sono risultati controversi: in particolare le casse di compensazione hanno criticato il mancato inserimento nell'avamprogetto dell'aggiornamento delle strutture e delle funzioni a livello federale.

### **5 La normativa proposta nel 2° pilastro**

Il potenziale di ottimizzazione emerso sia nella prassi che nelle constatazioni del CDF negli ultimi anni dovrà essere sfruttato pienamente mediante misure adeguate.

## 5.1 **Compiti del perito in materia di previdenza professionale**

I compiti del perito in materia di previdenza professionale verranno precisati.

Facendo riferimento a una sentenza del Tribunale federale<sup>38</sup>, un intervento parlamentare<sup>39</sup> ha sollevato interrogativi sulla delimitazione tra i compiti del perito in materia di previdenza professionale e gli obblighi di verifica dell'ufficio di revisione e ha chiesto di conseguenza che venissero precisati il ruolo e la responsabilità del perito in materia di previdenza professionale per quanto concerne il controllo materiale dell'investimento patrimoniale. Nell'articolo 52e LPP andranno pertanto definiti più chiaramente i compiti del perito in materia di previdenza professionale. In futuro si dovrà fare una distinzione tra la verifica annuale (nel quadro del conto annuale) e quella periodica («perizia attuariale»). Andrà inoltre precisato che quella effettuata dal perito in materia di previdenza professionale è una verifica dal punto di vista attuariale. Queste precisazioni si basano sulla ripartizione dei compiti e delle responsabilità stabilita nel quadro della riforma strutturale tra il perito, l'ufficio di revisione e l'organo supremo. Infine, l'organo supremo sarà tenuto a mettere a disposizione del perito in materia di previdenza professionale la documentazione necessaria per la sua verifica.

## 5.2 **Riscossione della tassa di vigilanza**

La tassa di vigilanza annuale a carico degli istituti di previdenza non sarà più riscossa dalle autorità di vigilanza cantonali ma dal Fondo di garanzia LPP.

L'attuale sistema di riscossione della tassa di vigilanza per il finanziamento della CAV PP e della sua segreteria prevede di fatto due livelli: dapprima la CAV PP la fattura alle autorità di vigilanza cantonali e poi queste la ripercuotono sugli istituti di previdenza. Questo sistema è evidentemente pesante e inefficiente. Nel quadro della presente revisione si propone che la tassa di vigilanza non venga più riscossa dalle autorità di vigilanza cantonali bensì dal Fondo di garanzia LPP. Dato che permette di ridurre gli oneri, questa modifica è in linea con gli altri sforzi profusi dal Consiglio federale per abbassare i costi nel 2° pilastro<sup>40</sup>.

## 5.3 **Indipendenza delle autorità di vigilanza regionali**

L'indipendenza delle autorità di vigilanza regionali sarà rafforzata escludendo i membri dei governi cantonali dagli organi di vigilanza dei Cantoni in questione.

<sup>38</sup> DTF 141 V 71 segg.

<sup>39</sup> Ip. Parmelin 15.3555 «Responsabilità del perito in materia di previdenza professionale. Necessari alcuni chiarimenti», dell'11 giugno 2015.

<sup>40</sup> Cfr. *Rapporto sui costi della regolamentazione – Stima dei costi generati dalla regolamentazione e individuazione del potenziale di riduzione dei costi e di semplificazione*, redatto in adempimento dei postulati Fournier 10.3429 e Zuppiger 10.3592 Misurazione dei costi della regolamentazione.

La constatazione della CAV PP che la presenza di membri dei governi cantonali nell'organo supremo delle autorità di vigilanza regionali è problematica per l'indipendenza di queste ultime non è stata presa in considerazione dalle autorità di vigilanza regionali, che hanno invocato l'autonomia organizzativa dei Cantoni. La CdG-N ha quindi chiesto al Consiglio federale di chiarire le pertinenti basi legali<sup>41</sup>. Quest'ultimo ribadisce il suo parere che in singoli casi questa presenza può ostacolare lo svolgimento di un'attività di vigilanza indipendente e che, anche per motivi di buon governo d'impresa in generale, andrebbe evitato il rischio di conflitti d'interesse. Nel quadro della presente revisione è pertanto previsto di sancire per legge non solo l'indipendenza organizzativa dai Cantoni, ma anche quella a livello personale.

#### **5.4 Miglioramento dei controlli sul trasferimento delle prestazioni di libero passaggio**

In futuro, nel momento in cui un assicurato entrerà in un istituto di previdenza, quest'ultimo dovrà chiedere all'Ufficio centrale del 2° pilastro informazioni sugli averi di libero passaggio eventualmente costituiti dall'assicurato in questione.

Per motivi di politica sociale e di natura fiscale, in aggiunta all'obbligo di comunicazione degli assicurati secondo l'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP sarà introdotto l'obbligo per gli istituti di previdenza di chiedere all'Ufficio centrale del 2° pilastro, per principio al momento dell'entrata di ogni nuovo assicurato, un certificato che indichi gli eventuali averi di libero passaggio della persona in questione. Al Consiglio federale sarà data la possibilità di prevedere a livello d'ordinanza eccezioni all'obbligo di chiedere questi certificati. In tal modo s'intende evitare un onere amministrativo inutile per le categorie di persone per le quali appare sin dall'inizio poco probabile l'esistenza di averi di libero passaggio (p. es. giovani che si sono appena trasferiti in Svizzera).

#### **5.5 Presupposti per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita**

- In futuro gli effettivi di beneficiari di rendita potranno essere trasferiti solo se, tra l'altro, saranno stati costituiti accantonamenti sufficienti per coprire il rischio di longevità e le spese per l'amministrazione dell'effettivo delle rendite e se sarà applicato un tasso d'interesse senza rischi.
- Il nuovo istituto di previdenza potrà riprendere l'effettivo dei beneficiari di rendita solo dopo che l'autorità di vigilanza avrà verificato l'adempimento delle condizioni e approvato tale operazione.
- La nuova disposizione disciplinerà i controlli dell'autorità di vigilanza dopo la ripresa.

<sup>41</sup> Cfr. al riguardo anche Po. Fässler 16.3243 «La Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale può interferire nella sovranità organizzativa dei Cantoni?», del 18 marzo 2016.

- Al Consiglio federale sarà conferita la competenza di disciplinare le condizioni per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita e i dettagli per la gestione di questi ultimi.
- Alla CAV PP sarà attribuita la competenza di emanare direttive per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita.

In Svizzera vi è un numero crescente di casse di previdenza chiuse. Poiché questi istituti non hanno più assicurati attivi, che con i loro contributi potrebbero risanare la cassa in caso di copertura insufficiente, tali istituti o casse di previdenza dovrebbero disporre delle riserve di fluttuazione e degli accantonamenti tecnici necessari per cercare di evitare una situazione di copertura insufficiente.

Il Consiglio federale è consapevole che alcune di queste casse presentano una capacità di finanziamento problematica e, in caso d'insolvenza, rischiano di gravare sul Fondo di garanzia LPP<sup>42</sup>, dato che quest'ultimo è tenuto a garantire le prestazioni.

Se non è possibile evitare del tutto che si vengano a creare effettivi di soli beneficiari di rendite (spesso in seguito a ristrutturazioni e scioglimenti di imprese, inevitabili nell'economia), vi sono però anche casi in cui gli assicurati attivi vengono intenzionalmente separati dagli effettivi di beneficiari di rendita e tali effettivi finanziati in misura insufficiente vengono poi "venduti" a istituti di previdenza prevalentemente specializzati in tali operazioni. In tali casi ci si troverà prima o poi in una situazione d'insolvenza. Talvolta questi istituti di previdenza esigono spese di amministrazione e di amministrazione del patrimonio elevate, riducendo così ulteriormente il substrato già insufficiente per la copertura degli impegni previdenziali. I costi delle prestazioni d'insolvibilità fornite dal Fondo di garanzia LPP finiscono quindi per essere ancora più alti. Questo modo di procedere è apprezzato dagli istituti di previdenza, perché offre loro una soluzione semplice e vantaggiosa agli istituti di previdenza che vogliono disfarsi dei propri impegni nei confronti dei beneficiari di rendita. Il «modello d'attività» degli istituti di previdenza che si accaparrano tali effettivi sottofinanziati comporta utili notevoli e nessun rischio. Alla fine, a rimetterci sono coloro che pagano contributi al Fondo di garanzia LPP (gli istituti di previdenza, ovvero gli assicurati e i datori di lavoro). Oggi le autorità di vigilanza hanno le mani legate e non possono quindi impedire che questo avvenga.

In futuro, con la nuova regolamentazione dell'articolo 53<sup>e bis</sup> LPP s'intende evitare che gli effettivi di beneficiari di rendita vengano "venduti" per motivi commerciali quando è chiaro fin dall'inizio che gli impegni assunti nei confronti dei beneficiari di rendita non potranno essere adempiuti. Si potranno quindi trasferire solo gli effettivi di beneficiari di rendita finanziati in misura sufficiente. Gli istituti di previdenza e i datori di lavoro dovranno prepararsi a prendere tempestivamente, se del caso, le misure necessarie per garantire che gli effettivi di beneficiari di rendita siano finanziati sufficientemente o possano restare presso l'istituto di previdenza in questione. Nel caso in cui ciò non sia possibile, il Fondo di garanzia LPP potrà riprendere effettivi finanziati in misura insufficiente e provvedere in seguito alla loro gestione, fatturando spese di amministrazione basse.

<sup>42</sup> Cfr. il parere del Consiglio federale del 6 dicembre 2013 sulla mozione Rossini 13.3753 «LPP e casse di pensionati. Prevenire gli effetti perversi», del 19 settembre 2013.

Al Consiglio federale sarà conferita la competenza di disciplinare le condizioni per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita e i dettagli per la gestione di questi ultimi. Alle autorità di vigilanza sarà delegato il compito di verificare che gli effettivi di beneficiari di rendita siano sufficientemente finanziati e di approvarne l'eventuale trasferimento. Questo non limiterà la libertà economica.

## **5.6 Commissione federale LPP**

La Commissione federale LPP, che ha discusso sull'avamprogetto il 2 settembre e il 22 novembre 2016, ha fornito alcuni spunti in merito alle proposte menzionate ai numeri 5.4 (Miglioramento dei controlli sul trasferimento delle prestazioni di libero passaggio) e 5.5 (Presupposti per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita).

La Commissione respinge chiaramente la proposta del numero 5.4, ritenendo che il sistema attuale si sia dimostrato valido; inoltre, a suo avviso la proposta comporterebbe un onere eccessivo e sarebbe impraticabile, in quanto al momento delle richieste spesso l'Ufficio centrale del 2° pilastro non dispone ancora dei dati aggiornati. La Commissione ritiene necessario apportare miglioramenti nell'ambito del diritto fiscale, per esempio con una maggiore imposizione dei prelievi di capitale, e non in quello del diritto previdenziale, dove sarebbe sufficiente garantire una migliore informazione, ad esempio mediante il previsto promemoria del DFI su questo argomento.

La Commissione è per principio favorevole alla ricerca di una soluzione al problema delle casse di previdenza chiuse (n. 5.5). In questo contesto, ha presentato le sue idee in merito agli ambiti di attività della CAV PP, dei periti in materia di previdenza professionale e delle autorità di vigilanza, di cui si è in parte tenuto conto nell'avamprogetto (p. es. competenza della CAV PP di emanare direttive).

## **6 Commento ai singoli articoli**

### **6.1 Modifica della LAVS**

*Art. 49<sup>bis</sup>* Sistemi d'informazione e standard minimi

*Cpv. 1:* al giorno d'oggi l'esecuzione di AVS, AI e IPG non è più possibile senza sistemi d'informazione. Senza programmi di calcolo e applicazioni per uno scambio di dati efficiente non si potrebbero più fissare e versare puntualmente le rendite. Questa disposizione definisce la nozione di «sistema d'informazione».

*Cpv. 2:* già oggi gli organi esecutivi utilizzano talvolta standard che sviluppano nel quadro di organizzazioni specializzate (p. es. associazione eAVS/AI). In determinati ambiti tali standard sono indispensabili, perché lo scambio elettronico di dati presuppone il rispetto di requisiti precisi a livello di trattamento delle informazioni sul piano nazionale. Per modernizzare lo scambio dei dati e ridurre al minimo l'onere amministrativo a carico dei diversi organi esecutivi coinvolti, andranno sviluppati appositi sistemi d'informazione. In tal modo s'intende agevolare l'ulteriore tratta-

mento dei dati da parte degli organi successivi. Inoltre, l'uso di una soluzione standardizzata permetterà di ridurre i tempi di elaborazione.

Per garantire un'attività esecutiva efficiente ed economica, sono necessari standard minimi nell'ambito dei *sistemi d'informazione necessari per lo scambio di dati, utilizzabili a livello nazionale (lett. a)*. Tali standard esistono già ad esempio nel quadro di SNAP-EESSI, un sistema volto a sviluppare lo scambio di dati con le assicurazioni sociali nello spazio UE/AELS. Un altro esempio è la futura piattaforma nazionale online per l'elaborazione automatizzata e ininterrotta dei dati relativi alle IPG. In un rapporto del CDF<sup>43</sup> e in uno della SECO<sup>44</sup> del 2013, si raccomandava l'istituzione di una tale piattaforma, in considerazione del potenziale di risparmio di 12,5 milioni di franchi (in particolare presso i datori di lavoro) che si potrebbe realizzare se venisse sviluppato il trattamento delle IPG automatizzato tramite una tale piattaforma online.

Gli standard relativi alla *sicurezza dei sistemi d'informazione (lett. b)* contribuiscono non solo alla sicurezza dei dati, ma anche a quelle delle applicazioni. Se ad esempio in un programma per il calcolo delle rendite si verifica un errore di approssimazione, questo può comportare perdite finanziarie notevoli per l'AVS, come pure una perdita di fiducia. Le casse di compensazione e i pool informatici andranno dunque imperativamente sottoposti a un audit informatico, il quale dovrà adempiere determinati requisiti minimi.

Infine, occorrono standard minimi anche per quanto concerne la *protezione dei dati (lett. c)*, al fine di soddisfare i requisiti stabiliti nella legislazione federale in materia di protezione dei dati<sup>45</sup>.

Per garantire il rispetto di queste basi giuridiche, sono necessari standard minimi in materia di organizzazione e procedure di sicurezza. Occorre inoltre definire la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati per i dati trattati e utilizzati dai diversi sistemi d'informazione delle assicurazioni sociali. Questi standard minimi comprendono misure per tutelare l'integrità, la disponibilità, la confidenzialità e la rintracciabilità dei dati che vengono salvati, elaborati e trasmessi in questi sistemi. L'autorità di vigilanza fissa gli standard necessari per il rispetto delle prescrizioni in questione, tenendo conto di aspetti operativi e organizzativi. Essa potrebbe quindi ad esempio prescrivere standard minimi per la protezione dei dati nella gestione dei progetti informatici degli organi esecutivi. Ogni organo esecutivo potrà scegliere autonomamente il metodo di gestione dei progetti più confacente alla propria organizzazione, ma occorre definire sistematicamente alcuni aspetti fondamentali per la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati, che dovranno fungere da standard. Con la base legale proposta, l'autorità di vigilanza potrà verificare, mediante

<sup>43</sup> CDF, *Procédure d'annonce et mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain*, 2013, cap. 2.1, pag. 13 (raccomandazione n. 1), rapporto di verifica (in francese).

<sup>44</sup> SECO, *Rapporto sui costi della regolamentazione – Stima dei costi generati dalla regolamentazione e individuazione del potenziale di riduzione dei costi e di semplificazione*, rapporto del Consiglio federale redatto in adempimento dei postulati Fournier (10.3429) e Zuppiger (10.3592), Berna 2013.

<sup>45</sup> RS 235.1, 235.11

audit informatici, se gli organi esecutivi abbiano o meno messo a punto i processi necessari per l'elaborazione di tali piani concettuali.

*Cpv. 3:* gli standard minimi devono essere adatti all'attività pratica su larga scala dell'AVS. Per questo motivo è opportuno che possano essere sviluppati dagli organi esecutivi, quali ad esempio eAVS/AI o l'UCC, di propria iniziativa o su incarico dell'UFAS. Affinché gli standard siano vincolanti per l'intera attività esecutiva, l'articolo 72a capoverso 2 lettera d AP-LAVS prevede che l'UFAS, in qualità di autorità di vigilanza, li verifichi e li approvi.

*Cpv. 4:* l'articolo 49<sup>bis</sup> AP-LAVS pone l'accento sull'autoregolamentazione degli organi esecutivi. Essi potranno infatti sviluppare da sé i vari standard minimi per i sistemi d'informazione, con riserva dell'approvazione dell'UFAS. A titolo sussidiario, tuttavia, l'autorità di vigilanza avrà la possibilità di dichiarare vincolante un determinato sistema d'informazione, se ciò è necessario per garantire lo scambio, la sicurezza o la protezione dei dati. Potrebbe essere il caso, ad esempio, quando si tratta di garantire a tutti gli organi esecutivi la possibilità di inviare e ricevere messaggi elettronici tramite uno strumento comune, indipendentemente dallo stato di sviluppo delle loro applicazioni specifiche. Altri casi del genere potrebbero essere l'agevolazione dello scambio di dati con l'estero (SNAP-EESSI) o la garanzia di un'integrazione ottimale nei portali per il governo elettronico svizzero (p. es. nello sportello unico per le imprese<sup>46</sup>). L'autorità di vigilanza userà la necessaria cautela e dichiarerà vincolanti determinati sistemi d'informazione solo in casi eccezionali.

#### *Art. 49<sup>ter</sup>* Scambio elettronico di dati

Nel settore privato e in quello pubblico, lo scambio elettronico di dati si sta diffondendo sempre più e sta progressivamente soppiantando la corrispondenza postale. Per tutti gli organi esecutivi di cui all'articolo 49 LAVS occorre quindi disciplinare lo scambio di dati e vigilare affinché esso avvenga in modo efficiente, sicuro ed economico. L'articolo 49<sup>ter</sup> AP-LAVS non intende né definire l'oggetto degli scambi né sancire per legge i sistemi d'informazione degli organi esecutivi o la loro gestione. Ai fini di un'amministrazione razionale, però, è necessario che i dati scambiati siano strutturati in modo tale da poter essere letti e trattati in modo sicuro ed efficiente da tutti gli organi esecutivi interessati.

In questo contesto va tenuto presente che lo scambio elettronico di dati non si limita solo agli organi esecutivi dell'AVS, ma interessa sempre più attori, tra cui anche gli organi PC, che sono quindi menzionati all'articolo 50b capoverso 1 lettera e AP-LAVS. L'articolo 49<sup>ter</sup> AP-LAVS fornisce al Consiglio federale una base legale per disciplinare lo scambio elettronico di dati tra gli organi esecutivi, compito che potrà anche delegare all'UFAS in qualità di autorità di vigilanza.

La competenza normativa del Consiglio federale proposta in questo articolo era già stata posta in consultazione in forma simile nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 ed era stata esplicitamente approvata anche dalle casse di compensazione. La richiesta espressa in quella sede di garantire il finanziamento tramite il fondo di compensazione è inserita nell'articolo 95a AP-LAVS.

<sup>46</sup> [www.egov.ch/it](http://www.egov.ch/it) > Sitemap > Sportello unico per le imprese.

*Art. 50b* Procedura di richiamo

*Cpv. 1 lett. b:* in certi casi, le agenzie delle casse di compensazione AVS necessitano di accedere mediante procedura di richiamo al registro centrale degli assicurati e al registro centrale delle prestazioni correnti (art. 71 cpv. 4 LAVS). La decisione di autorizzare o meno tale accesso spetterà al gerente della cassa di compensazione (decisione organizzativa in funzione dei compiti delegati alle agenzie). Questa disposizione dovrà pertanto autorizzare, se del caso, tale accesso.

*Cpv. 1 lett. e:* anche gli organi esecutivi competenti per le PC devono avere accesso ai registri in questione. Questa disposizione dovrà pertanto autorizzare pure questo accesso.

*Art. 54, 58 e 69* Casse di compensazione paritetiche

L'articolo 54 LAVS consente la costituzione di casse di compensazione paritetiche, vale a dire fondate congiuntamente da un sindacato e da un'associazione di datori di lavoro. Tuttavia, dal 1948 non è stata costituita alcuna cassa di questo genere. Ciò è riconducibile principalmente agli elevati costi finanziari che i sindacati dovrebbero sostenere per la costituzione di una cassa paritetica, dato che dovrebbero depositare una cauzione e assumere la metà delle spese di amministrazione, senza poter ripercuotere questi oneri sui singoli lavoratori. Le disposizioni legali relative alle casse di compensazione paritetiche possono essere abrogate non fosse altro per il fatto che la rappresentanza dei lavoratori resterebbe comunque garantita: l'articolo 58 LAVS prevede infatti un diritto di consultazione per i rappresentanti delle organizzazioni di impiegati od operai, se ad esse sono affiliati complessivamente almeno il 10 per cento degli impiegati od operai che dipendono dalla cassa di compensazione. Il sindacato può quindi avere un rappresentante nel comitato direttivo della cassa.

In seguito all'abrogazione dell'articolo 54 e alla conseguente rinuncia alle casse di compensazione paritetiche, vanno abrogate anche la disposizione relativa al comitato direttivo delle casse di compensazione professionali paritetiche (art. 58 cpv. 3) e quella concernente la copertura delle spese di amministrazione delle casse di compensazione professionali paritetiche (art. 69 cpv. 4).

*Art. 58*

Come nell'articolo 61 capoverso 2, anche nell'articolo 58 capoverso 4 lettera e si procede a un'armonizzazione terminologica sostituendo il termine «rapporto annuale» con «rapporto di gestione».

*Art. 60* Riserve di liquidazione e indennità in caso di ripresa forzata

*Cpv. 1<sup>bis</sup>:* lo scioglimento o la fusione di casse di compensazione comporta sempre dei costi. Per questo motivo e per garantire la continuazione e il buon funzionamento dell'assicurazione, le casse di compensazione devono disporre di riserve sufficienti per assicurare il trasferimento delle attività a un'altra cassa al verificarsi dei casi menzionati. L'entità di queste riserve va definita nel rispetto del principio di propor-

zionalità. Secondo il sistema vigente, la costituzione di riserve di liquidazione è prevista solo a livello di direttive<sup>47</sup>. Queste stabiliscono che le associazioni fondatrici e i responsabili delle casse devono provvedere all'equilibrio finanziario del loro istituto, adottare le misure necessarie e informare l'UFAS. Considerata la loro importanza, questi principi dovranno essere sanciti a livello di legge, lasciando al Consiglio federale la possibilità di disciplinare le questioni tecniche a livello d'ordinanza, previa consultazione delle casse di compensazione professionali (competenza normativa del Consiglio federale di cui al cpv. 3).

*Cpv. 1<sup>ter</sup>*: già oggi dalle casse di compensazione professionali ci si aspetta che in caso di fusione o liquidazione trovino un modo per garantire la continuazione dell'assicurazione. Considerato che il numero di casse di compensazione è in costante calo, tali soluzioni rischiano di diventare sempre più difficili. In questo contesto non si tratta solo di garantire il trasferimento delle attività mediante riserve sufficienti, ma anche di imporre a un'altra cassa, nei casi complessi e dietro pagamento di un'indennità adeguata da parte delle casse sciolte o delle associazioni fondatrici, di riprendere i conti individuali e i beneficiari di rendita, se non è possibile trovare un'altra soluzione. Il capoverso 3 di questo articolo conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare a livello d'ordinanza disposizioni particolari concernenti l'indennizzo. Questa proposta è già stata formulata nel quadro del progetto di riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, ma ha suscitato relativamente poche reazioni (positive, tranne quelle dell'industria).

#### *Art. 61* Casse di compensazione cantonali

*Cpv. 1*: in questo capoverso è armonizzata la terminologia.

*Cpv. 1<sup>bis</sup>*: già oggi 19 Cantoni prevedono un'organizzazione unica per le loro casse di compensazione e i loro uffici AI. Per il futuro, la legge prescrive condizioni quadro minime (ente autonomo cantonale di diritto pubblico) che gli istituti delle assicurazioni sociali dovranno rispettare. In tal modo si tiene sostanzialmente conto del bisogno di un centro di competenza unico per le assicurazioni sociali («sportello unico») nei singoli Cantoni. Si tratta, da un lato, di porre l'accento sulla prossimità e sul servizio al cliente e, dall'altro, di sfruttare le sinergie a livello di personale e in ambito amministrativo, tenendo sempre presente l'obiettivo di un'esecuzione del 1° pilastro il più possibile economica. In qualità di unità amministrative decentralizzate a livello sia spaziale che materiale, le casse di compensazione e gli uffici AI cantonali sono scorporati dalle amministrazioni cantonali e sono dunque per principio soggette alla vigilanza della Confederazione in quanto esecutrici di un compito federale (art. 72 LAVS e art. 64 LAI). I Cantoni dispongono di conseguenza di una competenza di vigilanza sussidiaria a quella della Confederazione. A questo proposito va rilevato che, nel quadro del processo legislativo per l'attuazione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), alla Confederazione è stata attribuita la competenza, oltre che per la vigilanza materiale, anche per la vigilanza amministrativa e finanziaria nell'AI. L'indipendenza degli organi esecutivi cantonali garantisce che la

<sup>47</sup> UFAS, Direttive per la contabilità ed il movimento di fondi delle casse di compensazione (DCMF), stato: 1° gennaio 2016, 318.103, N. 1010.

Confederazione possa assumere in modo ottimale la propria responsabilità per la gestione strategica e la vigilanza – differenziate nella misura necessaria – sui singoli rami assicurativi. I Cantoni sono dunque tenuti a rispettare la forma giuridica prescritta dal diritto federale per i singoli organi esecutivi nonché le relative competenze di vigilanza, anche e soprattutto nel quadro di un istituto delle assicurazioni sociali.

In alcuni Cantoni, già oggi le regolamentazioni cantonali relative alla forma giuridica degli organi esecutivi non adempiono i requisiti posti dalla Confederazione. Mediante una disposizione transitoria, ai Cantoni sarà pertanto concesso un periodo di cinque anni per conformare i propri decreti ai requisiti stabiliti dal diritto federale.

*Cpv. 2 lett. c:* questa modifica all'articolo 61, derivante direttamente dall'abolizione dell'obbligo previsto all'articolo 65 capoverso 2 di avere agenzie comunali, prevede che, ovviamente, i compiti e le competenze delle agenzie debbano essere disciplinati nel decreto cantonale solo se il Cantone in questione ha deciso di istituirne.

*Cpv. 2 lett. f:* analogamente a quanto previsto all'articolo 58 capoverso 4 lettera e AP-LAVS, il decreto deve contenere disposizioni sull'approvazione del conto annuale e del rapporto di gestione.

*Cpv. 2 lett. g:* questa disposizione esige l'istituzione di una commissione di vigilanza. Organo supremo dell'istituto, tale commissione deve essere indipendente dal Cantone. Per garantire questa indipendenza, le autorità cantonali non vi possono essere rappresentate in misura superiore alla loro quota di contributi per le spese di amministrazione. Il ruolo della commissione è comparabile a quello del comitato direttivo di una cassa professionale.

### Art. 63            Compiti delle casse di compensazione

*Cpv. 3:* l'articolo 49<sup>ter</sup> AP-LAVS attribuisce alla Confederazione la possibilità di regolamentare lo scambio di dati in generale e tra gli organi esecutivi in particolare, cosicché la competenza conferitale dal vigente articolo 63 capoverso 3 LAVS per provvedere a un impiego opportuno d'attrezzature tecniche non ha più ragion d'essere e può dunque essere soppressa.

*Cpv. 4<sup>bis</sup>:* l'indipendenza delle casse di compensazione è un presupposto necessario affinché esse possano svolgere i compiti delegati loro dalla legge senza essere influenzate da organi cantonali o federali oppure da associazioni fondatrici. L'indipendenza si limita tuttavia all'esecuzione dei compiti elencati nella legge, per la quale le casse di compensazione sono vincolate esclusivamente alle istruzioni dell'autorità di vigilanza, ovvero dell'UFAS. La competenza dell'UFAS di emanare direttive deve essere limitata a quanto necessario per garantire un'applicazione della legge paritaria, corretta e razionale.

*Cpv. 4<sup>ter</sup>:* se il Cantone o associazioni fondatrici delegano altri compiti alle casse di compensazione, è ovvio che vanno coperti i costi per il loro svolgimento. Attualmente, però, questo fatto scontato non è sancito per legge. Sebbene già oggi sia possibile risolvere alcune questioni aperte sul finanziamento dei compiti delegati dal Cantone o da associazioni fondatrici nel quadro della procedura di approvazione richiesta dal diritto federale, appare tuttavia necessario, per motivi di certezza del

diritto, sancire per legge il principio della copertura integrale dei costi per tali compiti delegati.

*Cpv. 5:* lo svolgimento per via elettronica di compiti esecutivi diventa sempre più importante e complesso. È pertanto opportuno che la legge menzioni esplicitamente tra i compiti che le casse di compensazione possono affidare a terzi (pool informativi) la predisposizione di sistemi d'informazione, il che è già oggi una prassi corrente. Al contempo, però, si precisa che le autorità federali devono avere la possibilità, sia preventivamente (autorizzazione secondo l'art. 63 cpv. 5) che a posteriori (tramite la vigilanza, p. es. con audit informatici), di verificare e garantire che l'esecuzione delle assicurazioni sociali sia conforme alla legge nonostante la delega di compiti a terzi. Questo presuppone che, nel quadro della sua attività di vigilanza legale, l'UFAS istituisca con gli organi esecutivi una commissione tecnica che si occupi della strategia del governo elettronico, dei progetti in corso e dei sistemi d'informazione comuni.

In questo capoverso si procede a un'ulteriore modifica materiale: sul piano gerarchico, l'autorità competente per rilasciare le autorizzazioni necessarie non sarà più il Consiglio federale, bensì l'autorità di vigilanza da esso designata.

#### *Art. 65 cpv. 2*

Le agenzie danno informazioni, ricevono e trasmettono la corrispondenza, distribuiscono i moduli e i testi legali e collaborano al regolamento dei conti, all'assunzione di documenti, all'accertamento delle condizioni di reddito e di sostanza e all'assoggettamento delle persone tenute al pagamento dei contributi. Questi compiti, e con essi l'istituzione di agenzie, erano appropriati al momento dell'introduzione dell'AVS. Considerati l'incessante progresso tecnologico (e-government, e-business) e gli sviluppi strutturali (tendenza alla centralizzazione dei servizi), tuttavia, oggi le agenzie hanno perso gran parte della loro utilità. Ormai, infatti, l'obbligo previsto per le casse di compensazione cantonali dall'articolo 65 capoverso 2 LAVS ha piuttosto l'effetto di impedire loro di apportare miglioramenti ragionevoli e giuridicamente ben fondati. Questo obbligo va pertanto soppresso, lasciando comunque la possibilità di continuare ad avere agenzie, in modo da poter tenere sufficientemente conto delle peculiarità cantonali. Questa proposta è già stata discussa nel quadro della consultazione sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e ha registrato la piena approvazione delle due associazioni mantello delle casse di compensazione cantonali e delle casse di compensazione professionali, poiché negli ultimi anni l'utilità delle agenzie comunali è notevolmente diminuita a causa dell'utilizzo di altri canali d'informazione. Inoltre, la disposizione potestativa lascia comunque la possibilità, in particolare ai Cantoni più grandi, di avere agenzie con compiti adattati alle esigenze cantonali.

#### *Art. 66*            Gestione dei rischi e della qualità, sistema di controllo interno

*Cpv. 1:* gli organi esecutivi dovranno prevedere un'ampia gestione dei rischi per i rischi connessi all'esecuzione. Tale sistema comprende i metodi e i processi volti a individuare, analizzare, valutare, affrontare e sorvegliare i rischi. La gestione dei rischi incide sui sistemi di pianificazione e controllo e deve essere verificata periodi-

camente. Essa costituisce inoltre il presupposto per definire chiaramente prescrizioni, obiettivi e impostazione del SCI.

*Cpv. 2:* questa disposizione prevede l'introduzione di un sistema di gestione della qualità che sostenga lo sviluppo e il mantenimento di un'esecuzione di buona qualità e consenta una gestione strategica mirata. Tale sistema promuoverebbe inoltre la parità di trattamento tra i beneficiari di prestazioni. Ciò permetterebbe di accrescere la fiducia che gli assicurati, i datori di lavoro e gli altri attori interessati ripongono nell'assicurazione. Per la sorveglianza della propria attività, le casse di compensazione istituiranno inoltre un SCI legato al loro sistema di gestione dei rischi e della qualità. Anche il SCI serve alla gestione strategica della cassa di compensazione e aiuta il suo gerente a garantire che vengano verificate le prescrizioni, individuate le carenze e adottati i correttivi eventualmente necessari. L'introduzione di un SCI era già parte integrante del progetto sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 posto in consultazione nel 2013. In quella occasione erano pervenuti solo pochi pareri al riguardo, da cui era emerso un quadro eterogeneo (mentre alcuni Cantoni e due organizzazioni di beneficiari di rendite approvavano la proposta, l'industria vi era contraria).

*Cpv. 3:* al Consiglio federale viene conferita la competenza di emanare prescrizioni sui requisiti minimi richiesti per la gestione dei rischi, la gestione della qualità e il SCI. A tal fine potranno essere utilizzati come base modelli standard, quali ad esempio COBIT, COSO e ISO. Per l'impostazione materiale di questi strumenti, il Consiglio federale considererà le peculiarità delle singole assicurazioni sociali nonché le dimensioni, la complessità e la struttura degli organi esecutivi affinché l'attuazione possa avvenire senza un impiego sproporzionato di risorse. Una certa armonizzazione degli strumenti in questione agevolerà il coordinamento a livello di organi esecutivi e autorità di vigilanza.

Prima che il Consiglio federale possa intervenire a livello generale astratto emanando disposizioni d'ordinanza, andranno però valutate le indicazioni degli uffici di revisione, cui incombe il compito di verificare la gestione dei rischi nei casi specifici (cfr. art. 68a AP-LAVS).

#### *Art. 66a*          Principi di gestione

*Cpv. 1:* questo capoverso disciplina i principi generali di gestione. Il gerente della cassa e il suo rappresentante devono godere di una buona reputazione, garantire un'attività irreprensibile e dichiarare le proprie relazioni d'interesse. Poiché, a differenza degli istituti di previdenza, le casse di compensazione e gli uffici AI non amministrano patrimoni ingenti, la garanzia di una gestione irreprensibile deve essere verificata principalmente dalla commissione di vigilanza o dal comitato direttivo della cassa. Nel caso in cui da tale verifica emerga che un funzionario non soddisfa più le condizioni richieste, in qualità di autorità di vigilanza l'UFAS può chiederne la revoca alla commissione di vigilanza o al comitato direttivo della cassa. Le casse di compensazione stabiliscono le prescrizioni in materia di integrità e lealtà in un codice deontologico. In questo ambito la trasparenza è particolarmente importante per escludere motivi di sospetto. Dato che finora non ci sono stati problemi, non s'impone alcuna regolamentazione restrittiva. *Cpv. 2:* oltre all'obbligo di pre-

sentare rapporti previsto per l'ufficio di revisione (trasferito per motivi di sistematica legale dal vigente articolo 72 capoverso 4 LAVS all'articolo 68a capoverso 2 AP-LAVS), in futuro sarà previsto anche un obbligo per le casse di compensazione di presentare all'autorità di vigilanza un rapporto contenente indicatori che consentano di valutare il governo d'impresa. Il contenuto e la forma richiesti per il rapporto saranno definiti dall'UFAS in qualità di autorità di vigilanza. In questo contesto si potrà chiedere, ad esempio, che vengano indicati il sistema retributivo dell'organo supremo, del gerente della cassa e del suo rappresentante nonché la scala dei contributi alle spese di amministrazione.

*Art. 67*            Regolamento dei conti e dei pagamenti; contabilità e presentazione dei conti

Il principio di trasparenza è stato introdotto e poi sistematicamente attuato nella previdenza professionale con l'entrata in vigore della 1<sup>a</sup> revisione LPP. Occorre ora concretizzare questo principio anche per la presentazione dei conti nel 1° pilastro, elencando nelle disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale le informazioni da indicare in modo trasparente. Di conseguenza, nei conti d'esercizio delle casse di compensazione dovranno figurare in modo trasparente non solo le spese di amministrazione, ma anche le relative modalità di finanziamento. Questo obbligo di trasparenza non servirà solo a rafforzare la fiducia nel sistema, ma anche a migliorare la comparabilità tra le casse di compensazione, il che può avere effetti positivi sulle spese di amministrazione. Come nel 2° pilastro, anche nel 1° il Consiglio federale potrebbe per principio far riferimento a standard riconosciuti per la presentazione dei conti. Va rilevato che non esistono ancora standard specifici per le assicurazioni finanziate secondo il sistema di ripartizione: anche a livello internazionale, si sta ancora lavorando per giungere a un apposito standard contabile per le prestazioni sociali (*IPSAS Social Benefits*). Per sviluppare prescrizioni contabili o un eventuale standard specifico per il 1° pilastro vanno prese in considerazione sia le peculiarità del sistema di ripartizione e la complessità della contabilità delle casse di compensazione, dovuta alla diversità dei compiti delegati (e dei rami assicurativi), sia la presentazione dei conti per i fondi di compensazione, per la quale è in fase di elaborazione un'apposita base legale<sup>48</sup>.

*Art. 68*            Revisioni delle casse

La revisione di legge proposta mira a rendere più chiara la struttura delle disposizioni. A tal fine, le vigenti disposizioni sulla revisione delle casse e sul controllo dei datori di lavoro e quelle concernenti i requisiti e i compiti previsti per gli uffici preposti alle revisioni delle casse o ai controlli dei datori di lavoro saranno ripartite in più norme: le disposizioni sulla revisione delle casse all'articolo 68 AP-LAVS, i compiti dell'ufficio di revisione all'articolo 68a AP-LAVS e la regolamentazione dei controlli dei datori di lavoro all'articolo 68b AP-LAVS.

*Cpv. 1:* questo capoverso contempla, da un lato, il principio secondo cui le casse di compensazione (comprese le loro agenzie) devono essere sottoposte a revisione

<sup>48</sup> Cfr. art. 13 cpv. 3 del disegno della legge sui fondi di compensazione (FF 2016 297).

periodica e, dall'altro, un rimando alle disposizioni rilevanti per l'abilitazione dei revisori, ovvero alla legge del 16 dicembre 2005<sup>49</sup> sui revisori (LSR). Entrata in vigore nel 2007, la LSR definisce gli standard per lo svolgimento regolare e di buona qualità delle revisioni. Fatte salve le prescrizioni delle leggi speciali, per motivi di trasparenza, plausibilità e credibilità, nelle disposizioni relative al 1° pilastro vanno applicati in generale gli stessi standard previsti nella LSR. I requisiti previsti per le persone fisiche e le imprese di revisione per lo svolgimento dell'attività di revisione sono stati già uniformati a livello d'ordinanza con effetto dal 1° gennaio 2013. La presente revisione della LAVS offre quindi un'occasione propizia per precisare l'applicabilità della LSR nel quadro dell'esecuzione dell'AVS.

Va inoltre rilevato che la LSR contiene una terminologia aggiornata, mentre le espressioni della LAVS – che risalgono alla prima metà del 20° secolo e differiscono da quelle della LSR pur designando gli stessi organi – sono ormai obsolete. Certe espressioni della LAVS vanno pertanto modernizzate (p. es. sostituendo «ufficio di revisione» con «impresa di revisione»). L'espressione «ufficio di revisione» non viene tuttavia sostituita quando designa la funzione di revisione e non l'impresa che la svolge.

Attualmente i Cantoni possono affidare la revisione delle loro casse di compensazione a un idoneo ufficio cantonale di controllo. La revisione di una singola cassa di compensazione, in un ambito così specifico e retto da numerose direttive come quello dell'AVS, non permette agli specialisti di acquisire l'esperienza necessaria per garantire un'esecuzione qualitativamente ineccepibile delle revisioni. Inoltre, non si possono escludere conflitti d'interesse: spesso il Cantone è il membro più grande e più importante della cassa di compensazione cantonale e generalmente sussistono anche altri legami contrattuali tra esso e la sua cassa di compensazione. Il quarto periodo del vigente articolo 68 capoverso 1 può dunque essere soppresso, tanto più che tutte le casse di compensazione cantonali AVS sono ormai sottoposte a revisione da parte di uffici di revisione esterni indipendenti dall'amministrazione cantonale.

*Cpv. 2:* questo capoverso riprende i requisiti relativi all'indipendenza delle imprese di revisione, attualmente disciplinati nel capoverso 3, limitandosi però alla sola attività di revisione delle casse. L'indipendenza dell'ufficio di revisione potrebbe essere ulteriormente rafforzata a livello d'ordinanza (competenza del Consiglio federale in virtù dell'art. 68 cpv. 3), ad esempio evitando che la sua attività venga limitata da forfait per la revisione precedentemente convenuti o fissati in altro modo.

*Cpv. 3:* questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di formulare a livello d'ordinanza requisiti complementari per l'ufficio di revisione, stabilendo ad esempio che, nell'ottica della garanzia della qualità, quest'ultimo sia tenuto a dimostrare di aver ricevuto un numero minimo di mandati da parte di casse di compensazione.

---

*Art. 68a*      Compiti dell'ufficio di revisione

*Cpv. 1:* questo capoverso definisce i compiti dell'ufficio di revisione, delimitando così indirettamente anche l'ambito di verifica della revisione. In futuro non andrà verificata solo la contabilità, ma anche la conformità del conto annuale alle disposizioni legali. L'ufficio di revisione dovrà giudicare se il conto annuale contenga o meno dati sostanziali errati e se il metodo applicato per la presentazione dei conti sia conforme alle norme vigenti. Questo accrescerà la sicurezza delle verifiche. Oltre a presentare un rapporto di revisione dettagliato all'autorità di vigilanza, gli uffici di revisione delle casse di compensazione e degli uffici AI dovranno redigere un attestato all'attenzione dell'ufficio di revisione dei fondi di compensazione, che attualmente è il CDF. L'attestato presuppone che l'ufficio di revisione abbia verificato il SCI, il sistema di gestione della qualità e la gestione dei rischi. Per poter confermare la correttezza del conto annuale, l'ufficio di revisione deve essere sufficientemente sicuro che esso non presenti dati sostanziali errati.

*Cpv. 2:* questo capoverso riprende dal vigente articolo 72 capoverso 4 LAVS la disposizione sull'obbligo degli uffici di revisione di presentare rapporti, riformulandolo essenzialmente per motivi di sistematica.

*Cpv. 3:* questo capoverso stabilisce che gli uffici di revisione saranno tenuti a notificare senza indugio all'autorità di vigilanza eventuali constatazioni concernenti reati, gravi irregolarità o violazioni dei principi di una gestione irreprensibile. La vigilanza sarà quindi tanto più efficiente quanto più rapidamente l'autorità di vigilanza potrà intervenire. Il tenore dell'obbligo di notifica proposto ricalca quello della disposizione applicata dall'inizio del 2016 nell'assicurazione malattie (art. 27 LVAMal).

*Cpv. 4:* questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di incaricare l'autorità di vigilanza di emanare prescrizioni relative all'esecuzione delle revisioni delle casse. In tal caso, sarà necessario sviluppare standard di verifica per la revisione delle casse di compensazione. L'elaborazione di tali standard non richiede modifiche di legge, ma avverrà nel quadro di una revisione totale delle direttive sulla revisione delle casse di compensazione. I relativi lavori sono svolti parallelamente al presente progetto. È inoltre prevista l'introduzione di verifiche dei documenti di lavoro concernenti singoli mandati di revisione (cosiddette «*file review*»).

*Art. 68b*      Controllo dei datori di lavoro

*Cpv. 1:* gli enti autorizzati a eseguire i controlli dei datori di lavoro sono elencati alle lettere a–c. Si specifica così esplicitamente nella legge che i controlli dei datori di lavoro possono essere eseguiti non solo dalle imprese di revisione (lett. a), ma anche da organizzazioni specializzate delle casse di compensazione (lett. b, analogamente a quanto avviene già oggi con l'ufficio di revisione delle casse di compensazione [RSA]) o dall'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (lett. c). In tal modo la disposizione legale rifletterà una prassi comunemente applicata.

*Cpv. 2:* questo capoverso introduce, oltre al già previsto obbligo di presentare rapporti (art. 72 cpv. 4 LAVS), un obbligo di notifica nei confronti dell'autorità di

vigilanza analogo a quello previsto all'articolo 68a capoverso 3 per gli uffici di revisione.

*Cpv. 3:* la natura tecnica delle questioni in oggetto giustifica il conferimento al Consiglio federale della facoltà di incaricare l'autorità di vigilanza di emanare prescrizioni particolari sull'esecuzione dei controlli dei datori di lavoro.

#### *Art. 72*            Autorità di vigilanza

Per maggiore chiarezza, il contenuto del vigente articolo 72 viene ripartito tra i nuovi articoli 72a e 72b AP-LAVS, a seconda che si tratti di compiti oppure di provvedimenti dell'autorità di vigilanza. Nel suo nuovo tenore, l'articolo 72 si limiterà quindi a definire la competenza del Consiglio federale di designare l'autorità di vigilanza, che continuerà a essere l'UFAS.

#### *Art. 72a*            Compiti dell'autorità di vigilanza

*Cpv. 1:* questo capoverso stabilisce il principio secondo cui l'UFAS, in qualità di autorità di vigilanza, sorveglia l'esecuzione della legge e gestisce l'attuazione dell'AVS mediante obiettivi e parametri.

*Cpv. 2:* con questa disposizione si sancisce per legge l'obiettivo programmatico della vigilanza, vale a dire garantire un'esecuzione efficace, di elevata qualità e uniforme della legge nel 1° pilastro. Questo capoverso descrive in che modo andrà attuata la vigilanza basata sui rischi e sui risultati: una vigilanza può essere basata sui risultati se, da un lato pone obiettivi agli organi esecutivi e, dall'altro, consente la prova dell'efficacia dell'attività di esecuzione a livello sistemico. La vigilanza è necessaria anche laddove vi è di un ampio margine di manovra (discrezionalità) nell'esecuzione. Le lettere a–g definiscono i compiti principali dell'autorità di vigilanza.

*Lett. a:* la verifica e l'analisi dei rapporti degli organi esecutivi relativi alla loro gestione (cfr. art. 66a cpv. 2) e dei rapporti sulle revisioni (cfr. art. 68a cpv. 2) sono un compito centrale dell'autorità di vigilanza. Questi rapporti devono essere valutati sistematicamente. Se dalla valutazione emerge la necessità di adottare misure, l'autorità di vigilanza provvede a farlo, in piena conformità con il principio di vigilanza dell'orientamento ai risultati.

*Lett. b:* i principali attori soggetti ai rischi dell'esecuzione sono gli organi esecutivi. Essi devono dunque disporre di un sistema di gestione dei rischi e della qualità e di un SCI e provvedere al loro mantenimento, vale a dire adeguarli costantemente all'evoluzione dei rischi per essi rilevanti. In base alle constatazioni dei rapporti sulle revisioni e a eventuali casi concreti, l'autorità di vigilanza dovrà verificare se siano stati eventualmente commessi errori nell'esecuzione di un caso specifico o se vi sia una disfunzione nella gestione dei rischi di un organo esecutivo o a livello sistemico (p. es. direttive errate). Mentre l'ufficio di revisione verifica l'esistenza e il mantenimento della gestione dei rischi e della qualità nonché del SCI, l'autorità di vigilanza deve valutare se i riscontri dell'ufficio di revisione giustifichino l'eventuale adozione di misure.

*Let. c:* ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di garantire un'esecuzione unitaria (art. 72a LAVS), l'autorità di vigilanza deve valutare la necessità di standard in settori specifici dell'esecuzione. Essa non è però tenuta a definire da sé tali standard, ragion per cui le viene data la possibilità di delegarne l'elaborazione a terzi (organizzazioni specializzate, in particolare delle casse di compensazione, o UCC).

*Let. d:* la procedura per la definizione di standard minimi è descritta nel commento all'articolo 49<sup>bis</sup> AP-LAVS, mentre questa disposizione si attribuisce all'autorità di vigilanza il compito di approvarli.

*Let. e:* come già secondo il diritto vigente (cfr. art. 72 cpv. 1, primo periodo LAVS), l'autorità di vigilanza potrà impartire istruzioni per garantire un'esecuzione unitaria.

*Let. f:* l'autorità di vigilanza continuerà inoltre a poter allestire tavole vincolanti per il calcolo dei contributi e delle prestazioni (cfr. art. 72 cpv. 1, secondo periodo LAVS).

*Let. g:* per poter esercitare una vigilanza basata sui risultati, l'autorità di vigilanza elabora statistiche. Conformemente all'articolo 72b lettera a AP-LAVS, gli organi esecutivi saranno tenuti a mettere a disposizione, su richiesta, i dati statistici necessari a tal fine. Saranno soggetti a questo obbligo tutti gli organi esecutivi di cui all'articolo 49 LAVS, vale a dire le casse di compensazione professionali, le casse di compensazione cantonali, le casse di compensazione della Confederazione e l'unità Finanze e registri centrali dell'UCC.

#### *Art. 72b* Provvedimenti dell'autorità di vigilanza

Dal punto di vista del contenuto, questo articolo riprende prevalentemente elementi già esistenti. Tuttavia, in futuro la competenza di adottare provvedimenti sarà attribuita unicamente all'autorità di vigilanza. Già oggi è infatti l'autorità di vigilanza e non il Consiglio federale (cfr. il vigente art. 72 cpv. 4) a eliminare i difetti rilevati nell'attività esecutiva.

*Let. a:* per poter svolgere i suoi compiti di vigilanza in funzione preventiva secondo l'articolo 72a AP-LAVS, l'autorità di vigilanza dovrà avere la possibilità di esigere in qualsiasi momento dalle casse di compensazione informazioni e documenti. Questo obbligo d'informare è il vero e proprio fulcro di un'attività di vigilanza: è quindi l'autorità di vigilanza a definire quali informazioni sono necessarie per adempiere il proprio obbligo di vigilanza. Questa possibilità è limitata dal principio costituzionale generale della proporzionalità, che va rispettato in ogni atto amministrativo.

*Let. b:* questa disposizione ricalca a grandi linee il vigente articolo 72 capoverso 4 LAVS. In futuro, come detto, non sarà più il Consiglio federale ma l'autorità di vigilanza da esso designata a eliminare i vizi rilevati impartendo istruzioni.

*Let. c:* questa disposizione sancisce lo svolgimento di esecuzioni d'ufficio quale provvedimento esecutorio dell'autorità di vigilanza. Questa disposizione ha soprattutto una funzione dichiaratoria, poiché la facoltà dell'autorità di vigilanza di agire se del caso in via sostitutiva è parte integrante della sua competenza di vigilanza. Per ragioni di completezza, però, lo svolgimento di esecuzioni d'ufficio viene inserito,

con una formulazione di carattere generale, nel catalogo di misure dell'articolo 72b. Questo consentirà di rinunciare a regolamentazione specifiche in materia (p. es. il vigente art. 68 cpv. 2, che disciplina l'esecuzione d'ufficio di un controllo dei datori di lavoro non eseguito).

*Lett. d:* il diritto vigente (art. 72 cpv. 2) non prevede alternative meno drastiche, nell'ottica del principio di proporzionalità, rispetto alla revoca di un funzionario di cassa. Occorre dunque apportare una modifica in tal senso introducendo la possibilità di un avvertimento e di un ammonimento. La procedura sarà semplificata consentendo all'autorità di vigilanza di ordinare alla competente autorità di nomina di avvertire, ammonire o revocare un funzionario di cassa di un istituto delle assicurazioni sociali (a fronte dell'attuale destituzione dalla carica ad opera del Cantone su richiesta del Consiglio federale). La responsabilità dell'autorità di vigilanza risulterà così maggiore e la sua posizione rafforzata.

*Lett. e:* anche in questo caso la disposizione si rifà a elementi esistenti. Rispetto al vigente articolo 72 capoverso 3, la competenza di ordinare l'amministrazione della cassa di compensazione da parte di un commissario sarà attribuita non più al Consiglio federale, bensì all'autorità di vigilanza. Continuerà a essere riservato lo scioglimento di una cassa di compensazione professionale in conformità dell'articolo 60.

*Lett. f:* l'autorità di vigilanza manterrà la facoltà di ordinare o eseguire revisioni complementari.

*Lett. g:* lo svolgimento ineccepibile e oggettivo delle revisioni è di fondamentale importanza per l'attività di vigilanza, dato che i rapporti degli uffici di revisione rappresentano il più importante strumento, e di regola il primo, su cui si basa un'autorità di vigilanza. In merito a tale svolgimento (e alla presentazione dei rapporti) il Consiglio federale può emanare già oggi prescrizioni particolari (cfr. art. 68 cpv. 4 LAVS). Nel caso in cui vi siano dubbi fondati riguardo allo svolgimento ineccepibile, oggettivo e indipendente delle revisioni, l'autorità di vigilanza dovrà avere in futuro la possibilità di revocare l'ufficio di revisione.

*Lett. h:* in futuro l'autorità di vigilanza potrà anche sospendere il versamento di eventuali sussidi prelevati dal Fondo di compensazione AVS conformemente agli articoli 158 e 158<sup>bis</sup> OAVS a una cassa di compensazione, se questa non provvede a eliminare i vizi riscontrati come ordinato dalla competente autorità. Questo provvedimento supplementare è un ulteriore mezzo di pressione per l'autorità. Alla base vi è l'idea che una cassa di compensazione non debba ricevere sussidi da un'assicurazione, se non rispetta le regole.

#### *Art. 95* Assunzione delle spese per i compiti fondamentali dell'esecuzione

Considerata l'eterogeneità del contenuto del vigente articolo 95, è opportuno ripartirlo in due disposizioni separate: l'articolo 95 AP-LAVS disciplina pertanto il finanziamento dei compiti fondamentali dell'esecuzione (contemplati nei vigenti cpv. 1 lett. b e 3) e il nuovo articolo 95a AP-LAVS regola il finanziamento di diversi compiti speciali (come l'informazione generale degli assicurati, lo svolgimento di analisi scientifiche o lo sviluppo di sistemi d'informazione utilizzabili a livello nazionale).

Il vigente articolo 95 capoverso 1 lettera a non viene ripreso: l'ufficio esecutivo dei fondi di compensazione, creato nel 1997, è ormai diventato pienamente indipendente dall'UCC e già da diversi anni non ricorre più all'infrastruttura tecnica o ad altri servizi dell'UCC per l'adempimento dei propri compiti. Il disciplinamento del rimborso di tali spese alla Confederazione non è pertanto più necessario, ragion per cui questa disposizione può essere abrogata.

*Art. 95a* Assunzione di altre spese

*Cpv. 1 e 2 lett. a:* queste due disposizioni riguardano compiti speciali (informazione generale degli assicurati e svolgimento di analisi scientifiche) attualmente disciplinati nell'articolo 95 capoversi 1<sup>bis</sup> e 1<sup>ter</sup> LAVS.

*Cpv. 2 lett. b:* nel 2012, con l'entrata in vigore dell'articolo 95 capoverso 1<sup>quater</sup> LAVS, è stata creata una base legale per attuare progetti informatici necessari per lo sviluppo dell'assicurazione e utili per le casse di compensazione AVS nonché per gli assicurati e i contribuenti. Poiché il fondo di compensazione rimborsa le spese per il personale, il tenore restrittivo della disposizione aveva lo scopo di impedire il finanziamento di progetti informatici che interessassero limitatamente l'assicurazione o che avessero soltanto in senso molto lato una pertinenza per gli organi esecutivi e il legislatore. Tuttavia, questa condizione di agevolare, cumulativamente, le casse di compensazione, gli assicurati e i datori di lavoro si è rivelata troppo restrittiva nella prassi, dato che un sistema d'informazione difficilmente sgrava tutti gli interessati e il finanziamento è già escluso in partenza se anche uno solo degli attori non ne trae vantaggio. Di conseguenza, il presente avamprogetto prevede che l'obbligo di assumere le spese sussisterà se il sistema d'informazione comporterà agevolazioni per le casse di compensazione, per gli assicurati *oppure* per i datori di lavoro.

Con l'articolo 49<sup>bis</sup> capoverso 1 AP-LAVS l'espressione «applicazioni informatiche» è sostituita con una definizione chiara, secondo cui i sistemi d'informazione sono «applicazioni che consentono lo scambio elettronico di informazioni e il trattamento di dati». In tal modo s'intende tener conto degli sviluppi in questo ambito e consentire l'adozione di standard minimi non solo per le applicazioni informatiche ma anche per la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati (art. 49<sup>bis</sup> cpv. 2 AP-LAVS). Tali standard devono poter essere definiti in modo flessibile e soprattutto con il coinvolgimento degli organi esecutivi e dell'UCC (art. 49<sup>bis</sup> cpv. 3 AP-LAVS). La formulazione dell'articolo 95a capoverso 2 lettera b riprende quella dell'articolo 49<sup>bis</sup> AP-LAVS.

*Cpv. 2 lett. c:* l'associazione eAVS/AI, l'UCC e l'UFAS hanno già sviluppato e attuato diversi sistemi per lo scambio di informazioni nel quadro di progetti informatici. Per finanziare tali progetti tramite i fondi occorre una base legale che consenta all'autorità di vigilanza di verificarne l'utilità (benché siano già oggi finanziati tramite i fondi) e di garantire il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati (p. es. verificare se esista una legge federale che autorizza la trasmissione di dati a terzi). Se si implementa un tale scambio elettronico di informazioni, è necessario che esso venga poi utilizzato. A tal fine occorrono contratti di prestazioni con i fornitori per garantire la sicurezza dello scambio di dati della Confederazione (Se-

dex). Il contratto deve contemplare identificatori univoci per l'autorizzazione di accesso degli organi esecutivi e indicazioni sui volumi di dati scambiati ogni anno. Le spese connesse con questi contratti di prestazioni sono attualmente a carico dei fondi.

*Cpv. 3:* Se le spese per la procedura di attribuzione e i controlli relativi all'adempimento del contratto da parte delle organizzazioni private d'aiuto agli invalidi che ricevono sussidi sono rimborsate dall'assicurazione in virtù dell'articolo 67 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con l'articolo 53 capoverso 2 lettera e LAI, nel caso delle organizzazioni private di assistenza alle persone anziane con le quali è stato stipulato un contratto di sovvenzionamento questo non è possibile senza un adeguamento in tal senso della legge. Il presente capoverso crea questa base legale, equiparando le regolamentazioni sul finanziamento dei contratti di sovvenzionamento stipulati in virtù dell'articolo 101<sup>bis</sup> LAVS e dell'articolo 74 LAI.

*Cpv. 4:* questa disposizione corrisponde esattamente al vigente articolo 95 capoverso 2, primo periodo, che prevede l'assunzione delle tasse postali da parte del Fondo di compensazione AVS.

*Cpv. 5:* per chiarezza, le varie regolamentazioni relative alla determinazione delle spese assunte dai fondi di compensazione, attualmente previste in diversi capoversi a sé stanti, vengono riunite nel nuovo capoverso 5. In questo modo si potranno evitare ripetizioni riconducibili alla genesi dell'articolo 95 LAVS, che dal 1945 è rimasto invariato per circa 40 anni, per poi essere però modificato tre volte (1997, 2001 e 2012) nel corso dell'ultimo ventennio. Nel determinare l'entità dei mezzi e la procedura per il loro stanziamento, va tenuto conto delle competenze dell'Assemblea federale di approvare il preventivo e il consuntivo annuali (rispettivamente, art. 29 cpv. 1 e art. 4 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>50</sup> sulle finanze della Confederazione [LFC]). In particolare, il Parlamento approva il preventivo globale dell'UCC e dell'UFAS; le rispettive quote di spese proprie finanziate tramite i fondi vanno dunque dettagliatamente motivate al Parlamento nel quadro della presentazione del preventivo e del consuntivo.

## 6.2 Modifica della LPP

*Art. 52e*            Compiti del perito in materia di previdenza professionale

*Cpv. 1:* nel suo nuovo tenore, questo capoverso precisa rispetto a quello vigente che il perito in materia di previdenza professionale verifica dal punto di vista attuariale se l'istituto di previdenza sia in grado di adempiere i suoi impegni. In futuro la legge farà una distinzione tra la verifica annuale e quella periodica.

*Let. a:* questa disposizione stabilisce che il perito in materia di previdenza professionale deve calcolare annualmente i capitali di previdenza e le riserve tecniche nonché il grado di copertura dell'istituto di previdenza. In tal modo verifica se, alla data della chiusura del bilancio, l'istituto di previdenza sia in grado di adempiere i

suoi impegni con il patrimonio disponibile. La valutazione viene effettuata alla data di riferimento del bilancio e sulla base di principi riconosciuti e di informazioni tecniche accessibili pubblicamente<sup>51</sup>. Il capitale di previdenza degli assicurati attivi nel sistema del primato dei contributi viene calcolato dall'istituto di previdenza ed è verificato dall'ufficio di revisione. Anche se l'istituto di previdenza calcola autonomamente i capitali di previdenza degli assicurati attivi nel sistema del primato delle prestazioni e quelli dei beneficiari di rendita, il perito in materia di previdenza professionale deve comunque verificarli annualmente. Per il calcolo del grado di copertura si applicano le disposizioni giuridiche vigenti (art. 44 dell'ordinanza del 18 aprile 1984<sup>52</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPP 2]) e le direttive della CAV PP<sup>53</sup>. Nel quadro del conto annuale, il perito è dunque responsabile esclusivamente per la verifica dei passivi attuariali.

*Let. b:* questa disposizione precisa che il rapporto attuariale deve essere redatto periodicamente, ma almeno ogni tre anni. La competenza di stabilire la periodicità di tale rapporto dovrà rimanere dell'organo supremo, a maggior ragione per il fatto che il medesimo è responsabile per la sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza. Questo garantirà che la periodicità corrisponda alle dimensioni e alla situazione del singolo istituto di previdenza. In caso di copertura insufficiente, il perito in materia di previdenza professionale deve redigere annualmente un rapporto attuariale (art. 41a OPP 2). Se del caso, l'autorità di vigilanza può tuttavia chiedere tale rapporto in qualsiasi momento (art. 62a cpv. 2 lett. c LPP). Per il rapporto, il perito in materia di previdenza professionale si baserà sul conto annuale rivisto. Se la revisione non è ancora stata effettuata, il perito deve formulare una riserva in tal senso. Nella misura in cui i rischi non sono coperti da una compagnia assicurativa, sorveglia inoltre l'equilibrio dal punto di vista attuariale (art. 67 LPP nonché art. 42 e 43 OPP 2).

Nel quadro della verifica periodica, il perito in materia di previdenza professionale valuta se l'istituto di previdenza sarà in grado di adempiere i suoi impegni con il patrimonio disponibile negli anni successivi e con quale probabilità presenterà una copertura eccedente o insufficiente in futuro. Per rispondere a questi interrogativi, il perito deve effettuare una valutazione globale, tenendo conto degli attivi, ma non è responsabile per gli attivi e l'investimento del patrimonio. Di conseguenza, non deve verificare l'effettiva disponibilità degli attivi dell'istituto di previdenza né la loro eventuale entità.

Per contro, in base al suo giudizio professionale, deve valutare le aspettative di rendimento dell'organo supremo e confermare se gli impegni presi possano essere prevedibilmente adempiuti con i capitali di previdenza, gli accantonamenti tecnici, i contributi e i redditi patrimoniali attesi. Il perito deve rilevare nel rapporto se a suo parere l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza non può più essere garantito, ad esempio perché le aspettative di rendimento indicate dall'organo supremo o da uno specialista in investimenti sono irrealistiche. A seconda della situazione, ha anche l'obbligo di informare l'autorità di vigilanza. Per legge, infatti, il perito in materia di previdenza professionale (come pure l'ufficio di revisione) è tenuto ad

<sup>51</sup> Swiss GAAP RPC 26, N. 4.

<sup>52</sup> RS **831.441.1**

<sup>53</sup> Direttive della CAV PP 03/2014.

informare senza indugio l'autorità di vigilanza se la situazione dell'istituto di previdenza richiede un intervento rapido o se il suo mandato scade (art. 41 OPP 2, rispettivamente art. 36 OPP 2 per l'ufficio di revisione). L'autorità di vigilanza decide in merito e, se necessario, impartisce istruzioni all'organo supremo (art. 62a cpv. 2 lett. b LPP).

Il perito in materia di previdenza professionale non è tenuto a svolgere una funzione di controllo generale su tutto l'arco dell'anno. La verifica annuale e quella periodica sono attività momentanee, ma l'organo supremo può incaricarlo per contratto di svolgere ulteriori verifiche.

I compiti dell'ufficio di revisione sono disciplinati nell'articolo 52c LPP e resteranno invariati. Nel quadro della verifica del conto annuale, l'ufficio di revisione è competente per la verifica dello stato e del valore degli investimenti nonché per l'analisi della composizione del patrimonio (art. 52c cpv. 1 lett. a e b LPP).

La responsabilità per la sicurezza dell'istituto di previdenza e quindi per l'investimento patrimoniale e la concordanza tra quest'ultimo e gli impegni assunti incombe all'organo supremo<sup>54</sup>, che non può sottrarsi a questo compito né delegarlo a terzi: né l'autorità di vigilanza né il perito in materia di previdenza professionale o l'ufficio di revisione possono sgravare l'organo supremo dalla responsabilità per l'equilibrio finanziario dell'istituto di previdenza.

*Cpv. 2:* corrisponde al capoverso 1 lettera b vigente.

*Cpv. 3:* corrisponde al vigente capoverso 2; il vigente capoverso 3 viene ripreso invariato nel nuovo capoverso 5.

*Cpv. 4:* questa disposizione stabilisce un nuovo obbligo per l'organo supremo, che sarà tenuto a mettere a disposizione del perito in materia di previdenza professionale i documenti necessari (p. es. decisioni o verbali delle sedute dell'organo supremo) per la verifica di cui ai capoversi 1–3. L'organo supremo è tenuto a nominare un perito in materia di previdenza professionale e a coinvolgerlo nelle sue decisioni<sup>55</sup>. Per poter assumere la propria responsabilità, il perito in materia di previdenza professionale deve essere a conoscenza di tutta la documentazione rilevante. L'organo supremo deve informarlo, ad esempio, se l'ufficio di revisione segnala eventi rilevanti per il valore di beni patrimoniali intervenuti dopo la data della chiusura del bilancio. Queste informazioni sono un presupposto indispensabile per consentire al perito di svolgere correttamente la sua verifica. Tuttavia, nella prassi attuale non sempre gli vengono fornite. Per questo motivo è opportuno introdurre un obbligo dell'organo supremo in tal senso. Tale obbligo corrisponde alla dichiarazione di completezza che gli istituti di previdenza devono fornire agli uffici di revisione. Le modalità dell'informazione e la documentazione pertinente potranno essere ulteriormente precisate nel contratto di mandato tra l'istituto di previdenza e il perito in materia di previdenza professionale.

<sup>54</sup> Cfr. art. 51a LPP e messaggio del 15 giugno 2007 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale), FF **2007** 5199, in particolare pag. 5213.

<sup>55</sup> Cfr. cpv. 3 (ossia il vigente cpv. 2, concernente le raccomandazioni del perito) e art. 51a cpv. 2 lett. k LPP.

*Cpv. 6:* secondo l'articolo 53<sup>bis</sup> AP-LPP, possono essere ripresi effettivi di beneficiari di rendita per continuarne autonomamente la gestione solo se i relativi impegni sono finanziati in misura sufficiente e sono disponibili i necessari accantonamenti e riserve attuariali e finanziari. L'autorità di vigilanza verifica il sufficiente finanziamento basandosi sulla relativa dichiarazione del perito in materia di previdenza professionale. Può richiedere tale dichiarazione ogni anno.

*Art. 53<sup>bis</sup>*      Ripresa di effettivi di beneficiari di rendita

Questo nuovo articolo definisce le singole condizioni per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita, al fine di evitare il più possibile la costituzione, rischiosa o addirittura intenzionalmente abusiva, di casse di previdenza chiuse.

*Cpv. 1:* secondo questa disposizione, gli effettivi di beneficiari di rendita possono essere ripresi solo se i relativi impegni sono finanziati in misura sufficiente. La ripresa non dovrà quindi essere più possibile, ad esempio, in presenza di un tasso d'interesse tecnico troppo elevato e di accantonamenti attuariali e riserve di fluttuazione insufficienti per garantire i capitali di previdenza dei beneficiari di rendita. In futuro gli effettivi di beneficiari di rendita potranno essere trasferiti solo se, tra l'altro, saranno stati costituiti accantonamenti sufficienti per coprire il rischio di longevità e le spese per l'amministrazione dell'effettivo delle rendite e se sarà applicato un tasso d'interesse senza rischi. Il sufficiente finanziamento deve essere confermato dal perito in materia di previdenza professionale (art. 52<sup>e</sup> cpv. 6). Le riserve di fluttuazione e gli accantonamenti tecnici apportati dall'effettivo di beneficiari di rendita ripreso dovranno rimanere a sua disposizione anche dopo il trasferimento. Gli accantonamenti e le riserve degli effettivi di beneficiari di rendita ripresi dovranno pertanto essere indicati separatamente rispetto alle altre casse di previdenza.

*Cpv. 2:* questo capoverso stabilisce la responsabilità dell'autorità di vigilanza per la verifica e l'approvazione della ripresa di effettivi di beneficiari di rendita. In tal modo s'intende evitare che in futuro possano continuare a essere ripresi effettivi di beneficiari di rendita finanziati in misura insufficiente. L'istituto di previdenza che voglia procedere a tale operazione dovrà inoltrare una richiesta in tal senso alla competente autorità di vigilanza, ovvero a quella che esercita la vigilanza su di esso. La decisione dell'autorità di vigilanza dovrà basarsi sulla valutazione del perito in materia di previdenza professionale e andrà poi comunicata all'autorità di vigilanza precedentemente competente e al Fondo di garanzia LPP. In questo contesto, l'autorità di vigilanza potrà coinvolgere l'ufficio di revisione e chiedere ad esempio un bilancio intermedio verificato. La ripresa potrà avvenire solo previa approvazione dall'autorità di vigilanza e solo dopo che la relativa decisione di quest'ultima sarà passata in giudicato. Questa approvazione non interessa la ripresa di un effettivo di assicurati attivi.

*Cpv. 3:* questo capoverso stabilisce i controlli che l'autorità di vigilanza dovrà effettuare dopo la ripresa. Essa dovrà verificare se l'istituto di previdenza dichiara separatamente, conformemente alle prescrizioni, gli accantonamenti e le riserve di fluttuazione per gli effettivi di beneficiari di rendita e dovrà controllare regolarmente se i diritti alle rendite siano garantiti. A tal fine potrà esigere un rapporto annuale dal perito e ordinare misure in tal senso (art. 62<sup>a</sup> LPP in combinato disposto con

l'art. 52e AP-LPP). Se l'effettivo di beneficiari di rendite non è più finanziato in misura sufficiente, la competente autorità di vigilanza dovrà prendere provvedimenti.

*Cpv. 4:* questo capoverso regola la competenza normativa del Consiglio federale. Quest'ultimo potrà definire a livello d'ordinanza «il sufficiente finanziamento degli impegni» e precisare i requisiti per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita nonché le regolamentazioni per la gestione di questi ultimi dopo la ripresa. Il Consiglio federale potrà disciplinare la procedura per l'approvazione da parte dell'autorità di vigilanza e i relativi compiti dell'ufficio di revisione.

*Cpv. 5:* alla CAV PP sarà attribuita la competenza di emanare direttive per la ripresa di effettivi di beneficiari di rendita sulla base di queste disposizioni d'ordinanza.

#### *Art. 56 cpv. 1 lett. i*

In base alla modifica proposta, la tassa di vigilanza non sarà più riscossa dalle autorità di vigilanza bensì dal Fondo di garanzia LPP. Il sistema di riscossione attuale si è dimostrato oneroso e suscettibile di errori. Per garantire che i compiti di vigilanza non generino eccedenze per la cassa generale della Confederazione, dal 2014 l'importo della tassa di vigilanza è fissato in funzione delle spese effettive della CAV PP e della sua segreteria. Per rispettare i tempi prescritti, la CAV PP calcola la tassa di vigilanza variabile sulla base degli effettivi di assicurati provvisori comunicati dalle autorità di vigilanza. Per garantire una fatturazione corretta, le autorità di vigilanza devono effettuare una seconda notifica per comunicare gli effettivi reali. Questi molteplici scambi di informazioni tra le autorità di vigilanza e la CAV PP generano costi notevoli. La presente disposizione intende semplificare tale processo.

Rispetto alla soluzione attuale, la riscossione della tassa da parte del Fondo di garanzia LPP non solo è più efficiente, ma ha anche il vantaggio di permettere l'introduzione di una nuova base di calcolo, già applicata dal Fondo di garanzia LPP (cfr. commento all'art. 64c cpv. 2 lett. a AP-LPP). Questa base di calcolo è ben verificabile, mentre con il sistema attuale le indicazioni fornite dalle autorità di vigilanza possono essere verificate solo con un onere relativamente elevato, a causa delle difficoltà di delimitazione delle basi di calcolo e della qualità disomogenea dei dati delle autorità di vigilanza.

Al Fondo di garanzia LPP sono affiliati gli istituti di previdenza assoggettati alla LFLP (art. 57 LPP). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, tali istituti sono al contempo i debitori finali della tassa di vigilanza annuale di cui all'articolo 64c capoverso 1 lettera a LPP. Questo garantisce che il Fondo di garanzia LPP potrà raggiungere i debitori della tassa di vigilanza e adempiere il suo nuovo compito.

Per coprire i propri oneri il Fondo di garanzia LPP dedurrà l'importo delle proprie spese di riscossione dalla tassa di vigilanza di cui all'articolo 64c capoverso 1 lettera a LPP e trasferirà poi la differenza alla CAV PP. Le spese di riscossione saranno calcolate in base al principio di copertura dei costi.

*Art. 61 cpv. 3*

Per rafforzare il governo d'impresa, andrebbe evitato il più possibile il rischio di conflitti d'interesse. Nell'ambito della vigilanza sugli istituti di previdenza di diritto pubblico questi possono sorgere in primo luogo se il Governo dell'ente pubblico esercita un'influenza sulla direzione dell'autorità di vigilanza. Il rafforzamento del governo d'impresa era uno degli obiettivi prioritari della riforma strutturale: il disegno di modifica della LPP del 15 gennaio 2007 prevedeva l'indipendenza dell'autorità di vigilanza dal punto di vista giuridico, finanziario e amministrativo. Discostandosi dalla proposta del disegno, il legislatore ha però stabilito che le autorità di vigilanza devono essere istituzioni di diritto pubblico dotate di personalità giuridica che, nell'esercizio della propria attività di vigilanza, non sono vincolate a istruzioni. In questo modo il legislatore ha raggiunto un compromesso che, da un lato, tiene conto dell'indipendenza politica delle autorità di vigilanza ma, dall'altro, non esclude completamente la possibilità di un'influenza da parte dei Cantoni. La disposizione vigente non esclude infatti la presenza di membri dei governi cantonali e di dipendenti delle amministrazioni cantonali in seno agli organi di controllo delle autorità di vigilanza. In singoli casi, questo può però ostacolare l'indipendenza dell'attività di vigilanza.

L'articolo 47 capoverso 2 Cost. tutela i Cantoni da ingerenze non necessarie della Confederazione nella loro autonomia organizzativa. La modifica proposta deve pertanto essere ben motivata. Essa non dovrà quindi solo rafforzare l'indipendenza delle autorità di vigilanza, ma anche evitare che gli attori della previdenza professionale debbano soddisfare requisiti più severi di quelli posti alle autorità di vigilanza che vigilano su di essi.

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera f Cost., le disposizioni fondamentali in materia di obblighi dei Cantoni nell'attuazione e nell'esecuzione della LPP vanno emanate sotto forma di legge federale. L'articolo 61 capoverso 3 AP-LPP stabilisce pertanto che le autorità di vigilanza dovranno essere non soltanto indipendenti dal punto di vista giuridico e non vincolate a istruzioni, come già ora, ma anche indipendenti dai Cantoni a livello personale. Questo significa che i membri dei governi cantonali e i dipendenti delle amministrazioni cantonali non potranno più far parte degli organi di controllo delle autorità di vigilanza.

*Art. 64c cpv. 1, frase introduttiva, e 2 lett. a*

*Cpv. 1:* conformemente all'articolo 56 capoverso 1 lettera i AP-LPP, la tassa di vigilanza annua di cui all'articolo 64c capoverso 1 lettera a LPP per la vigilanza sistemica e l'alta vigilanza non verrà più riscossa dalle autorità di vigilanza, bensì dal Fondo di garanzia LPP. Quest'ultimo coprirà le proprie spese di riscossione trattenendo una parte della tassa di vigilanza. La base di calcolo per determinare l'importo della tassa dovrà dunque tenere conto di queste nuove spese affinché esse possano essere coperte. Queste spese di riscossione saranno comunque molto esigue.

*Cpv. 2 lett. a*<sup>56</sup>: con la modifica proposta non s'intende semplificare solo l'incasso della tassa di vigilanza (art. 56 cpv. 1 lett. i AP-LPP), ma anche la sua base di calcolo. Tale base semplificata viene già applicata dal Fondo di garanzia LPP nell'ambito della riscossione dei contributi per prestazioni in caso d'insolvenza e per altre prestazioni di cui all'articolo 16 dell'ordinanza del 22 giugno 1998<sup>57</sup> sul «Fondo di garanzia LPP» (OFG). In futuro saranno quindi determinanti le prestazioni d'uscita regolamentari di tutti gli assicurati secondo l'articolo 2 LFLP<sup>58</sup> e le rendite che risultano dal conto d'esercizio moltiplicate per dieci, e non più il numero di assicurati. Questa nuova base di calcolo presenta diversi vantaggi, primo fra tutti il fatto che il Fondo di garanzia LPP disporrebbe già dei dati necessari. Inoltre, essa è ben verificabile, mentre con il sistema attuale le indicazioni fornite dalle autorità di vigilanza possono essere verificate solo con un onere relativamente elevato a causa delle difficoltà di delimitazione delle basi di calcolo e della qualità disomogenea dei loro dati (cfr. commento all'art. 56 cpv. 1 lett. i AP-LPP). L'esperienza mostra infatti che è difficile definire chiaramente le spese della vigilanza sistemica. Anche la scelta dei parametri per le basi di calcolo è complessa: se si attribuisce molto peso al numero di assicurati come nel sistema attuale, le casse con molti assicurati nella fascia salariale bassa possono trovarsi a dover pagare di più rispetto a casse con un patrimonio equivalente ma costituite da un numero esiguo di assicurati con redditi elevati. La base di calcolo fondata sull'ammontare del patrimonio disponibile (in questo caso, l'importo delle prestazioni d'uscita) è prevista e diffusa anche in altri ambiti in cui vengono riscossi emolumenti (cfr. p. es. l'art. 15 della legge del 22 giugno 2007<sup>59</sup> sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]). La base di dati è inoltre già certificata dall'ufficio di revisione dell'istituto di previdenza al momento della comunicazione al Fondo di garanzia LPP. Nel sistema attuale capita frequentemente che le autorità di vigilanza apportino correttivi. Dal canto suo, oggi la CAV PP può effettuare solo una plausibilizzazione, ma non una verifica dei dati.

### 6.3 Modifica della LFLP

#### *Art. 11 cpv. 3*

In base a questa nuova disposizione gli istituti di previdenza saranno tenuti a informarsi su eventuali averi di libero passaggio degli assicurati presentando una richiesta in tal senso direttamente all'Ufficio centrale del 2° pilastro. L'introduzione di questo obbligo, che andrà ad aggiungersi all'obbligo di comunicazione degli assicurati secondo l'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LFLP, mira a ottimizzare il sistema del trasferimento delle prestazioni di libero passaggio agli istituti di previdenza.

<sup>56</sup> In questo contesto va menzionata anche l'iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer del 25 settembre 2014 (14.444), che oltre a proporre un nuovo articolo 64c capoverso 4 LPP menziona anche l'articolo 64c capoverso 2 lettera a LPP (cfr. n. 8.2).

<sup>57</sup> RS **831.432.1**

<sup>58</sup> RS **831.42**

<sup>59</sup> RS **956.1**

## 6.4 Modifica della LPGA

### *Art. 76 cpv. 1<sup>bis</sup> e 2*

*Cpv. 1<sup>bis</sup>*: già in base al vigente articolo 76 LPGA il Consiglio federale è tenuto a rendere regolarmente conto dell'applicazione delle assicurazioni sociali in un rapporto che funge da strumento di vigilanza preventivo. I rapporti annuali redatti conformemente all'articolo 76 LPGA forniscono, da un lato, una panoramica globale dello sviluppo, della situazione attuale e delle prospettive delle assicurazioni sociali e, dall'altro, una visione d'insieme delle sfide che si profileranno, indicando le strategie previste dal Consiglio federale per affrontarle e le misure necessarie a tale scopo. Parallelamente al rafforzamento della vigilanza basata sui rischi e sui risultati, che negli ultimi anni è già avvenuto in alcune assicurazioni sociali (p. es. nella previdenza professionale, nell'AI e nell'assicurazione malattie) ed è in discussione per l'AVS nel quadro della presente revisione di legge, appare opportuno far sì che anche la redazione dei rapporti del Consiglio federale secondo l'articolo 76 LPGA sia maggiormente basata sui rischi. Questo elemento emerge pertanto chiaramente dal tenore della disposizione proposta, che chiede esplicitamente al Consiglio di presentare i rischi sistemici delle diverse assicurazioni sociali e di illustrare la gestione strategica di queste ultime. Si tratta dunque di concentrarsi non solo sui singoli rami delle assicurazioni sociali, ma anche sul sistema nel suo complesso. In futuro, i rapporti redatti conformemente all'articolo 76 LPGA potrebbero quindi contenere anche una stima dei rischi operativi delle assicurazioni sociali e del modo per affrontarli.

Tale integrazione incentrata sui rischi andrebbe inoltre nella direzione delle raccomandazioni formulate dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati riguardo alla gestione strategica delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale<sup>60</sup>.

*Cpv. 2*: la nuova regolamentazione proposta nell'articolo 72b AP-LAVS mira, per questioni di proporzionalità e di gerarchia, ad attribuire generalmente la competenza di adottare provvedimenti all'autorità di vigilanza e non più al Consiglio federale. Di conseguenza, l'articolo 76 capoverso 2 AP-LPGA (che disciplina l'alta vigilanza del Governo su tutti i rami delle assicurazioni sociali retti dalla LPGA) prevede di dare al Consiglio federale la possibilità di delegare le proprie competenze in tal senso all'autorità di vigilanza e quindi all'UFAS nei casi di violazione grave e ripetuta delle disposizioni legali da parte degli organi esecutivi. Va tuttavia prevista un'eccezione per l'assicurazione sociale malattie<sup>61</sup>, poiché in questo settore i provvedimenti di vigilanza sono già disciplinati nel dettaglio nella LVAMal.

<sup>60</sup> Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, *Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale*, rapporto del 30 marzo 2012.

<sup>61</sup> Cfr. la modifica proposta all'art. 1 cpv. 2 della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10).

## 6.5 Modifica della LIPG

Secondo il diritto vigente, nell'ambito dell'esecuzione delle IPG all'UFAS incombe solo la vigilanza materiale sulle casse di compensazione AVS e sull'UCC. Non gli è invece attribuita alcuna attività di vigilanza più ampia, che includa un controllo dei moduli IPG rilasciati dalle organizzazioni presso cui viene prestato servizio (esercito, protezione civile, servizio civile e Gioventù e Sport [G+S]). L'attività di vigilanza dell'UFAS andrà quindi estesa all'intera attività esecutiva nell'ambito delle IPG. L'UFAS dovrà essere in grado di verificare la legittimità dei giorni di servizio attestati. In tal modo sarà possibile centralizzare la vigilanza sulle IPG presso un unico organo, attuando così una raccomandazione del CDF.

## 6.6 Norme di rinvio in altre leggi federali

L'obiettivo del processo di revisione proposto con il presente progetto consiste nella modernizzazione della vigilanza su tutte le assicurazioni sociali del 1° pilastro, ovvero non solo l'AVS, ma anche l'AI, le PC, le IPG e gli assegni familiari nell'agricoltura. Di conseguenza, va garantito mediante norme di rinvio che per principio tutte le nuove disposizioni in materia di vigilanza della LAVS si applichino anche all'esecuzione delle altre assicurazioni sociali. Se nella LAF non sono necessari adeguamenti al riguardo, per le altre leggi speciali s'impongono diversi rimandi.

### *Art. 64 LAI*

Questo articolo va completato con il riferimento agli articoli 72a e 72b LAVS affinché anche questi si applichino per analogia. La modifica è resa necessaria dalla suddivisione del vigente articolo 72 LAVS nei due articoli summenzionati.

### *Art. 66 LAI*

In generale va rilevato che la competenza in materia di vigilanza dell'UFAS sull'AI non si limita agli aspetti tecnici, ma si estende anche a quelli amministrativi e finanziari, ed è quindi più ampia di quella esercitata nell'ambito dell'AVS. Tali regolamentazioni sono state inserite nella LAI nel quadro del processo legislativo per l'attuazione della NPC. Questo va preso in considerazione anche nell'applicare per analogia le disposizioni della LAVS. Dato che la vigilanza sull'AI è già stata modernizzata nel 2008, la necessità di adeguamento nella norma generale di rinvio dell'articolo 66 LAI si limita al riferimento allo scambio elettronico di dati (art. 49<sup>ter</sup> AP-LAVS), ai principi di gestione (art. 66a AP-LAVS), alla presentazione dei conti (art. 67 AP-LAVS) e ai sistemi d'informazione (art. 49<sup>bis</sup> AP-LAVS).

Per quanto concerne l'articolo 49<sup>ter</sup> AP-LAVS, che contempla lo scambio di dati, va rilevato che il finanziamento dello sviluppo e della gestione dello scambio di dati può essere assunto per analogia anche dal Fondo di compensazione AI, se è interessato lo scambio di dati dell'AI, se sono rispettati i principi dei capoversi 1 e 2 del pertinente articolo, e se gli è data voce in capitolo.

In merito all'articolo 66a AP-LAVS, che stabilisce i principi di gestione, per analogia la direzione dell'ufficio AI deve garantire un'attività irreprensibile e dichiarare le sue relazioni d'interesse. Anche le prescrizioni relative alla presentazione dei rapporti si applicano per analogia agli uffici AI.

Prendendo spunto dall'articolo 67 AP-LAVS, l'articolo 66 AP-LAI va completato in modo da poter applicare per analogia le disposizioni in materia di presentazione dei conti.

Infine, le disposizioni del nuovo articolo 95a AP-LAVS si applicano per analogia anche al Fondo di compensazione AI, che potrà quindi finanziare lo sviluppo di standard minimi per i sistemi d'informazione, nella misura in cui questi riguardano l'AI (cfr. in proposito il commento all'art. 49<sup>bis</sup> LAVS).

#### *Art. 23 LPC*

*Cpv. 1:* come nell'AVS, anche nell'ambito delle PC occorre verificare il conto annuale nel quadro della revisione. Questa disposizione viene quindi completata di conseguenza.

*Cpv. 4:* con questo rimando si chiarisce rispetto al diritto vigente chi deve farsi carico delle spese per una revisione complementare: sarà applicabile la stessa disposizione valida nell'AVS.

#### *Art. 26 LPC*

Le disposizioni della LAVS concernenti lo scambio elettronico di dati si applicheranno anche alle PC.

#### *Art. 28 LPC*

Le nuove norme in materia di vigilanza dell'AVS permetteranno di semplificare i vigenti capoversi dell'articolo 28 LPC.

*Cpv. 1:* il secondo periodo non è più necessario, dato che la fattispecie è contemplata dall'articolo 72a capoverso 2 lettera e AP-LAVS.

*Cpv. 2:* la regolamentazione del primo periodo vigente è contemplata dall'articolo 72b lettera a AP-LAVS. Quella del secondo periodo è parzialmente ripresa nell'articolo 72a capoverso 2 lettera g AP-LAVS. La presentazione dei rapporti e dei conti annuali non va invece disciplinata a livello di legge. In virtù della competenza generale del Consiglio federale di emanare disposizioni d'esecuzione (art. 33 LPC), questo può avvenire a livello d'ordinanza: l'articolo 51 OPC-AVS/AI, per esempio, disciplina la presentazione di questi due documenti per le istituzioni di utilità pubblica.

Nel suo nuovo tenore, il capoverso 2 prevede l'applicazione per analogia di diverse disposizioni in materia di vigilanza dell'AVS. Non occorre tuttavia rinviare a tutte le lettere dell'articolo 72b LAVS: le misure secondo le lettere c, d ed e non sono necessarie, in quanto l'esecuzione delle PC è di competenza esclusiva dei Cantoni; la lettera h non è pertinente, dato che non vengono prelevati sussidi per le spese di amministrazione dal Fondo di compensazione AVS. Le spese amministrative per le

prestazioni complementari annuali sono infatti ripartite tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, nel suo messaggio del 16 settembre 2016<sup>62</sup> concernente la modifica della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma delle PC), il Consiglio federale propone di completare l'articolo 24 LPC (Ripartizione delle spese amministrative) consentendo una riduzione della partecipazione della Confederazione alle spese amministrative in caso di ripetuta violazione della legge, dell'ordinanza e delle direttive pertinenti. Infine, la lettera f non va menzionata nel capoverso 2, poiché vi si fa già riferimento nel nuovo articolo 23 capoverso 4 AP-LPC.

#### *Art. 23 cpv. 1 e 29a cpv. 1 e 2 LIPG*

Per quanto riguarda le IPG, occorre inserire rimandi in due disposizioni in modo da consentire l'applicazione per analogia delle norme in materia di vigilanza dell'AVS.

#### *Art. 1 LAFam*

Gli assegni familiari al di fuori dell'agricoltura sono gestiti dalle casse di compensazione per assegni familiari di cui all'articolo 14 LAFam, che sottostanno alla vigilanza dei Cantoni, i quali hanno anche la competenza per disciplinare l'importo delle prestazioni, l'organizzazione e il finanziamento (art. 17 LAFam). Considerate queste ampie competenze cantonali, appare corretto escludere gli assegni familiari al di fuori dell'agricoltura dal campo d'applicazione del nuovo articolo 76 capoverso 1<sup>bis</sup> LPGA, in base al quale il Consiglio federale sarà tenuto, nel quadro della presentazione dei suoi rapporti in qualità di autorità di vigilanza, ad effettuare un'analisi dei rischi e a illustrare la gestione strategica delle diverse assicurazioni sociali.

## **7 Ripercussioni**

### **7.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **7.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Il progetto ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione quale autorità di vigilanza e datore di lavoro.

Nell'ambito della vigilanza, il progetto comporta un maggior bisogno di posti e spese per beni e servizi presso l'UFAS (cfr. n. 7.1.2). Dato che gli importi previsti saranno però in gran parte rimborsati alla Confederazione dai fondi di compensazione, il progetto non avrà ripercussioni finanziarie di rilievo in questo ambito.

Nel suo ruolo di datore di lavoro, la Confederazione partecipa alle spese amministrative della CFC. Al momento non è possibile quantificare con precisione le ripercussioni derivanti in termini di costi per la Confederazione da un eventuale scorporo della CFC, che sono oggetto di un apposito progetto di verifica. Occorre comunque fare una distinzione tra i costi di riorganizzazione *una tantum* e i costi duraturi

risultanti da un'esternalizzazione dell'organizzazione, che andrebbero a carico della Confederazione e della CFC (ovvero dei datori di lavoro affiliati). Non si attendono spese supplementari per gli strumenti di gestione, dato che l'UCC (inclusa la CFC) adempie già oggi i requisiti più rigidi previsti per il SCI nonché per la gestione dei rischi e della qualità. Secondo le stime attuali, anche i nuovi requisiti in materia di revisioni saranno finanziariamente neutri.

### **7.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

I requisiti più elevati concernenti la vigilanza, il controllo della qualità e la gestione strategica del sistema comporteranno un fabbisogno supplementare di posti presso l'UFAS, stimato a 2 equivalenti a tempo pieno (ETP) a tempo determinato e a 5 ETP a tempo indeterminato. Considerati gli sviluppi tecnologici degli ultimi anni, l'onere supplementare sarà necessario in primo luogo per seguire la standardizzazione dei sistemi d'informazione. Inoltre, l'acquisizione e l'analisi di indicatori e dati statistici nonché dei rapporti di gestione e di revisione necessari per individuare i rischi specifici delle singole casse, che potranno poi essere considerati in fase di negoziazione degli obiettivi, richiederanno un fabbisogno di personale supplementare. Tutti i posti saranno ripartiti tra la vigilanza sull'AVS, sulle PC, sulle IPG e sugli assegni familiari nell'agricoltura. Il fabbisogno di personale supplementare sarà dettagliatamente motivato in modo definitivo sulla base di ulteriori accertamenti in occasione dell'adozione del messaggio. Il finanziamento tramite i fondi di compensazione permetterà in ampia misura di non incidere sulle finanze federali.

### **7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Nel complesso, dopo una prima fase di adattamento diversa a seconda del Cantone, il progetto di revisione comporterà un onere marginale per i Cantoni e i Comuni. Se da un lato i Cantoni dovranno prendere misure organizzative per conformarsi al nuovo diritto, in particolare adempiere i requisiti organizzativi per l'indipendenza degli organi esecutivi (struttura dell'istituto delle assicurazioni sociali, istituzione di una commissione di vigilanza indipendente da parte delle casse di compensazione cantonali), dall'altro il progetto offre anche opportunità di sgravio ai Cantoni e ai Comuni: i Cantoni non dovranno ad esempio più avere agenzie comunali. Si potrà così risparmiare una parte, al momento non quantificabile, dei 22 milioni di franchi pagati nel 2015 in questo contesto. La possibilità di razionalizzare la rete delle agenzie AVS a livello comunale e il rafforzamento dell'indipendenza delle casse di compensazione nei confronti dei Cantoni andranno a sgravare i Cantoni e i Comuni.

Il progetto non avrà altre ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni.

## **7.3 Ripercussioni per le assicurazioni sociali e i suoi organi**

### **7.3.1 Ripercussioni per le casse di compensazione**

Per le casse di compensazione il progetto avrà le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale esposte di seguito.

- Le nuove prescrizioni per gli uffici di revisione non sono comparabili con quelle esistenti. La maggiore sicurezza delle verifiche (grado di sicurezza sufficiente) e l'ampliamento dei settori di controllo si ripercuoteranno sulle spese di controllo. Al momento non è tuttavia possibile quantificare le spese supplementari. Nel 2015 le spese di revisione complessive per tutte le casse di compensazione si sono elevate a 5,7 milioni di franchi. Tenuto conto del volume delle prestazioni AVS/AI/IPG (49,5 mia. fr.) e dei contributi AVS/AI/IPG/AD (44,1 mia. fr.) nonché del fatto che la revisione sulle oltre 70 casse di compensazione e sulle loro agenzie comprende elementi sia finanziari che di vigilanza prudenziale, gli attuali costi di revisione sono molto moderati. In ogni caso, i costi supplementari potranno essere gestiti mediante l'approccio basato sui rischi e la periodicità delle revisioni.
- La possibilità di razionalizzare la rete delle agenzie comunali consentirà alle casse di compensazione cantonali di risparmiare sulle spese per le agenzie.
- In futuro le casse di compensazione dovranno predisporre e gestire strumenti di vigilanza e di gestione strategica (SCI, gestione dei rischi e della qualità). Poiché molte casse di compensazione dispongono già di tali strumenti e anche del personale necessario, ciò non dovrebbe comportare costi significativi. L'introduzione generalizzata dei nuovi strumenti di vigilanza e di gestione strategica farà crescere la responsabilità dei membri dei comitati direttivi delle casse e degli organi di vigilanza, per i quali saranno inoltre previsti requisiti più rigidi in termini di qualificazione. A lungo termine, queste nuove prescrizioni si ripercuoteranno sulla remunerazione delle persone interessate.

Le due associazioni mantello delle casse di compensazione calcolano che per l'attuazione del progetto saranno necessari complessivamente 75 ETP in più, il che corrisponde a una crescita del 2 per cento rispetto all'attuale effettivo complessivo (quasi 4000 ETP), in linea con la crescita annua del personale registrata mediamente negli ultimi dieci anni. Questo fabbisogno supplementare potrebbe riguardare in particolare le casse con un SCI e un sistema di gestione dei rischi non conformi agli attuali standard generali esigibili da organi esecutivi che forniscono prestazioni per 49,5 miliardi di franchi e riscuotono contributi per 44,1 miliardi. Il fabbisogno finanziario supplementare per la crescita del personale corrisponde a circa un quarto dell'eccedenza delle entrate del conto d'amministrazione, realizzata dalle casse di compensazione nel 2015.

### 7.3.2 Ripercussioni per gli istituti di previdenza

La proposta di revisione delle disposizioni concernenti i compiti del perito in materia di previdenza professionale non comporterà né spese supplementari né risparmi sistematici per gli istituti di previdenza, i datori di lavoro o gli assicurati. La redazione periodica di rapporti da parte del perito non genererà spese, dato che nella prassi questo avviene già di regola almeno ogni tre anni e che gli istituti di previdenza più grandi chiedono una perizia già ogni anno. Analogamente, la nuova prescrizione in base alla quale i capitali di previdenza, gli accantonamenti tecnici e il grado di copertura andranno calcolati imperativamente ogni anno dal perito genererà spese supplementari solo per gli istituti di previdenza che non chiedono ancora il calcolo di questi dati. L'aumento di queste spese potrebbe essere sensibile soprattutto per gli istituti di previdenza più piccoli.

La nuova disposizione prevista per rafforzare l'indipendenza delle autorità di vigilanza (art. 61 cpv. 3 AP-LPP) non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie sugli istituti di previdenza, mentre la proposta semplificazione della riscossione della tassa di vigilanza (art. 56 cpv. 1 lett. i AP-LPP) consentirà per principio di ridurre i costi a carico degli istituti di previdenza.

L'attuazione della raccomandazione del CDF<sup>63</sup> e il proposto articolo 11 capoverso 3 AP-LFLP genereranno un onere elevato presso gli istituti di previdenza: oltre 650 000 nuove entrate all'anno significherebbero altrettante richieste inoltrate dagli istituti di previdenza all'Ufficio centrale del 2° pilastro. Inoltre, potrebbero essere necessari ulteriori accertamenti presso gli assicurati o gli istituti, ad esempio in caso di cambiamento della situazione dopo la comunicazione (p. es. se gli averi segnalati non sono più disponibili presso gli istituti di previdenza o di libero passaggio indicati). Il dispendio di tempo necessario per l'amministrazione delle nuove entrate, attualmente stimato in media a 10 minuti per entrata<sup>64</sup>, potrebbe quindi moltiplicarsi se venisse accolta la proposta e lo stesso varrebbe per i relativi costi sostenuti dagli istituti di previdenza (attualmente pari a circa 14 mio. fr. all'anno<sup>65</sup>).

### 7.3.3 Ripercussioni per i fondi di compensazione

I fondi di compensazione registreranno in primo luogo maggiori spese per il personale supplementare necessario a livello federale, nello specifico presso l'UFAS (5 ETP dopo la fase iniziale) e presso l'UCC, dato che l'adeguamento dei principi di presentazione dei conti e quello della presentazione dei conti incideranno sui sistemi informatici utilizzati per la verifica e l'aggregazione dei dati trasmessi dalle casse di compensazione all'UCC. Inoltre, occorrerà sviluppare nuovi dispositivi di coordi-

<sup>63</sup> Cfr. CDF, *Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge; Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund* (in tedesco, con riassunto in italiano), Berna 2016, pag. 59 (raccomandazione n. 2)

<sup>64</sup> UFAS, *Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen*, 2011; rapporto di ricerca n. 4/11 (in tedesco, con riassunto in italiano), pag. 73.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pag. vi.

namento per gli strumenti di vigilanza nonché rilevare e analizzare dati specifici sul governo d'impresa. Al momento non è possibile stimare tali costi.

I fondi di compensazione dovranno poi far fronte anche a spese supplementari derivanti dal previsto obbligo legale di assumere le spese legate alla sicurezza delle informazioni (art. 49<sup>bis</sup> cpv. 2 AP-LAVS), allo scambio elettronico di dati (art. 49<sup>ter</sup> AP-LAVS) e alla procedura di richiamo (art. 50<sup>b</sup> cpv. 1 AP-LAVS). Le spese supplementari complessive (ovvero per la sicurezza delle informazioni, lo scambio elettronico di dati e la procedura di richiamo) dovrebbero ammontare a 2,2 milioni all'anno.

Va infine rilevato, quale possibile fattore di contenimento dei costi, che con la modernizzazione della vigilanza i rischi finanziari delle assicurazioni sociali potrebbero ridursi, il che si ripercuoterebbe anche sui fondi di compensazione.

## **7.4 Ripercussioni per l'economia**

Il progetto di revisione ha ripercussioni per l'economia dovute al fatto che i maggiori costi riconducibili alla revisione comporteranno maggiori spese di amministrazione e quindi contributi più elevati per queste spese, che le casse di compensazione riscuotono dai loro membri. È difficile stimare l'entità concreta di tali ripercussioni, probabilmente variabile, ma non si può escludere un aggravio in particolare per le piccole e medie imprese.

A questo maggior onere diretto vanno tuttavia contrapposte le ripercussioni indirette, che fanno prevedere sgravi a medio e lungo termine: da un lato, creando i presupposti per un'esecuzione ancora più economica ed efficiente, soprattutto nell'ambito dei sistemi d'informazione (scambio di dati, standard minimi), la revisione proposta potrebbe per esempio consentire una riduzione dei tempi di trattamento; dall'altro, le misure volte a ottimizzare la vigilanza permetterebbero di reagire più rapidamente alle future sfide (p. es. di natura tecnologica). Proprio la scelta di una vigilanza basata sui rischi potrebbe generare un valore aggiunto non trascurabile, in quanto consentirebbe di affrontare in modo mirato i punti deboli e quindi accrescere ulteriormente la qualità della vigilanza. In un sistema di sicurezza sociale che impiega ogni anno oltre 50 miliardi di franchi (ovvero quasi il 10 % del prodotto interno lordo), i costi di questi miglioramenti nell'attività esecutiva e nella vigilanza sono più che giustificati.

## **8 Rapporto con altri progetti di revisione nella previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità**

### **8.1 Disegno della legge sui fondi di compensazione**

I fondi di compensazione AVS, AI e IPG sono fondi indipendenti sotto il profilo giuridico, ma 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 di gestione. 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.

Il disegno della legge sui fondi di compensazione<sup>66</sup> intende dunque chiarire la situazione giuridica dei fondi di compensazione AVS, AI e IPG ed eliminare le attuali difficoltà di rappresentanza. Esso prevede la costituzione di un istituto di diritto pubblico della Confederazione incaricato di amministrare i fondi di compensazione AVS, AI e IPG. Dotato di personalità giuridica propria, l'istituto sarà 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)». 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. Il disegno di legge disciplina anche le modalità concrete per il rimborso del debito dell'AI all'AVS dopo la scadenza del finanziamento aggiuntivo.

Vi sono numerosi argomenti a favore di un trattamento separato del disegno della legge sui fondi di compensazione e del progetto sulla modernizzazione della vigilanza.

In primo luogo, il disegno sulla legge sui fondi di compensazione non comporta alcuna modifica materiale per quanto concerne gli obiettivi e l'organizzazione dei fondi di compensazione. Il nuovo istituto assumerebbe lo stesso compito di prima, vale a dire l'amministrazione del patrimonio dei tre fondi di compensazione. L'esecuzione operativa delle assicurazioni sociali e la vigilanza non rientrerebbero nella sua sfera di competenza. Se è vero che entrambi i progetti prevedono adeguamenti nel 1° pilastro, d'altra parte, però, gli obiettivi, il contenuto e il campo d'applicazione sono diversi.

In secondo luogo, l'eventuale accettazione di un progetto non inciderebbe sull'altro, poiché non vi è un rapporto diretto tra i due. Inoltre, il disegno di legge sulla modernizzazione della vigilanza non contempla alcuna modifica della legge sui fondi di compensazione già approvata dal Consiglio federale. Compenswiss non è interessato in alcun modo dalla modernizzazione della vigilanza, mentre il disegno della legge sui fondi di compensazione lo riguarda direttamente.

In terzo luogo, il meccanismo previsto all'articolo 2 capoverso 2 della legge federale del 13 giugno 2008<sup>67</sup> sul risanamento dell'assicurazione invalidità per ridurre il debito dell'AI sarà valido ancora solo fino al 31 dicembre 2017 e la regolamentazione prevista dalla revisione AI 6b per la prosecuzione di questo rimborso è stata respinta con il progetto nel suo complesso. La fusione dei due progetti comporterebbe ritardi che impedirebbero l'adozione puntuale, ovvero prima della fine del 2017, delle basi legali necessarie per il proseguimento del rimborso del debito AI. Even-

<sup>66</sup> FF 2016 255

<sup>67</sup> RS 831.27

tuali ritardi non farebbero altro che prolungare i problemi dei fondi di compensazione sui mercati finanziari. Considerato l'attuale livello dei tassi d'interesse, questo sarebbe uno svantaggio significativo.

## **8.2 Iniziativa parlamentare sul trasferimento delle tasse di vigilanza secondo l'articolo 64c LPP**

Attualmente le due Camere federali stanno discutendo un'iniziativa parlamentare<sup>68</sup> che chiede di completare l'articolo 64c capoverso 4 LPP in modo tale da creare un'esplicita base legale che consenta alle autorità di vigilanza cantonali di ripercuotere le tasse di vigilanza destinate alla CAV PP sui singoli istituti di previdenza. Questo trasferimento è un elemento della nuova modalità d'incasso proposta nel quadro del presente progetto di revisione con l'articolo 56 capoverso 1 lettera i AP-LPP. Nel proseguimento dei lavori legislativi andrà dunque garantito il coordinamento materiale tra i due progetti<sup>69</sup>.

## **8.3 Disegno della legge federale sul programma di stabilizzazione 2017–2019**

Dopo l'abolizione della soglia minima di cambio da parte della Banca nazionale svizzera, il Consiglio federale ha presentato un programma di stabilizzazione per sgravare le finanze federali sul fronte delle uscite. Tra le varie misure proposte, che coprono l'intera gamma di compiti della Confederazione, vi è anche un adeguamento dell'articolo 95 capoverso 1<sup>bis</sup> LAVS<sup>70</sup>: mentre oggi il Fondo di compensazione AVS rimborsa solo le spese salariali per il personale occupato nell'ambito dei compiti esecutivi, in futuro – analogamente a quanto avviene oggi nell'AI –, il Fondo di compensazione AVS finanzia anche le spese per il personale incaricato di compiti di vigilanza dell'AVS. La modifica dell'articolo 95 capoverso 1<sup>bis</sup> LAVS entrerà in vigore nel quadro del programma di stabilizzazione presumibilmente il 1° gennaio 2018 e proseguirà con la presente revisione.

<sup>68</sup> Iv. Pa. Leutenegger Oberholzer 14.444 «Trasferimento delle tasse di vigilanza destinate alla CAV PP. Inserire un capoverso 4 all'articolo 64c», del 25 settembre 2014.

<sup>69</sup> Il Consiglio degli Stati, in qualità di seconda Camera, ha adottato il progetto il 1° marzo 2017. Alla conclusione della redazione del presente rapporto, non si era ancora tenuta la votazione finale nelle due Camere.

<sup>70</sup> FF **2016** 4269, in particolare pag. 4274.

## **9 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto è menzionato nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>71</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 alla voce «Altri oggetti» dell'obiettivo 11 («La Svizzera riforma le proprie opere sociali e ne assicura il finanziamento a lungo termine»).

## **10 Aspetti giuridici**

### **10.1 Costituzionalità**

Il progetto si fonda sulle diverse competenze legislative conferite dalla Costituzione alla Confederazione per legiferare nell'ambito delle assicurazioni sociali, in particolare quelle di cui agli articoli 112 (per l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità) e 113 (per la previdenza professionale). La Costituzione definisce i vari «principi» (art. 112 cpv. 2 e 113 cpv. 2 Cost.) da rispettare a livello di legge, ma non negli ambiti dell'organizzazione e della vigilanza, cosicché le revisioni di legge proposte nel quadro della presente revisione possono senz'altro essere considerate come costituzionali.

### **10.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

#### **10.2.1 Strumenti delle Nazioni Unite**

Nessuna delle convenzioni delle Nazioni Unite ratificate dalla Svizzera stabilisce norme per gli ambiti trattati nella presente revisione.

#### **10.2.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro**

La Convenzione n. 128 del 29 giugno 1967<sup>72</sup> concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977. La Convenzione stabilisce che qualsiasi membro deve assumere una responsabilità generale per la buona gestione degli istituti e dei servizi che contribuiscono all'applicazione della Convenzione (art. 35 par. 2).

#### **10.2.3 Strumenti del Consiglio d'Europa**

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964<sup>73</sup> è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977. Il nostro Paese ha adottato segnatamente la parte V,

<sup>71</sup> FF 2016 909, in particolare pag. 1029.

<sup>72</sup> RS 0.831.105

<sup>73</sup> RS 0.831.104

che riguarda le prestazioni di vecchiaia, la parte IX, che riguarda le prestazioni d'invalidità, e la parte X, che riguarda le prestazioni riservate ai superstiti. Il Codice stabilisce che la parte contraente deve assumersi una responsabilità generale per la buona amministrazione delle istituzioni e dei servizi che contribuiscono all'applicazione del Codice (art. 71 par. 2).

#### **10.2.4 Diritto dell'Unione europea**

Nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea sono determinanti, nel quadro dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>74</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone, Allegato II), il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004<sup>75</sup>, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009<sup>76</sup>, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. I due regolamenti hanno l'unico scopo di coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale e si fondano sui pertinenti principi di coordinamento internazionali, in particolare sulla parità di trattamento fra i propri cittadini e quelli delle altre parti contraenti, sul mantenimento dei diritti acquisiti e sul pagamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Il diritto europeo non prevede l'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo.

In virtù della Convenzione AELS, i regolamenti summenzionati si applicano anche nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'AELS.

#### **10.2.5 Compatibilità delle diverse misure con il diritto internazionale**

Il presente avamprogetto è compatibile con il diritto internazionale.

Le misure previste, volte a migliorare la vigilanza, il buon governo e la trasparenza nel 1° e nel 2° pilastro, sono in sintonia con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera e non pongono dunque alcun problema per quanto concerne il diritto internazionale applicabile in Svizzera.

Le modifiche proposte sono compatibili anche con le disposizioni di coordinamento dell'allegato II dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea. Gli Stati che partecipano al coordinamento potranno continuare a

<sup>74</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>75</sup> GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.1**).

<sup>76</sup> GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.11**).

decidere liberamente come impostare concretamente i propri sistemi di sicurezza sociale, in particolare per quanto concerne l'organizzazione, in cui rientra anche la vigilanza.

### **10.3 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. Le presenti modifiche delle diverse leggi in materia di assicurazioni sociali avverranno pertanto secondo la procedura legislativa ordinaria.

### **10.4 Delega di competenze legislative**

La legge proposta incarica il Consiglio federale di emanare disposizioni d'ordinanza che vanno in parte oltre le norme di esecuzione per la cui emanazione è già competente (art. 154 cpv. 2 LAVS). Si tratta in particolare degli articoli e delle competenze seguenti:

- articolo 49<sup>ter</sup> capoversi 1 e 2 AP-LAVS: concretizzare lo scambio elettronico di dati;
- articolo 66 capoverso 3 AP-LAVS: definire i requisiti minimi che la gestione dei rischi, la gestione della qualità e il SCI devono soddisfare;
- articolo 67 capoverso 2 lettera c AP-LAVS: disciplinare l'impostazione della contabilità e della presentazione dei conti delle casse di compensazione;
- articoli 68a capoverso 4 e 68b capoverso 3 AP-LAVS: emanare prescrizioni particolari relative all'esecuzione delle revisioni delle casse e dei controlli dei datori di lavoro.

Queste disposizioni di delega sono giustificate in particolare dal fatto che si tratta principalmente di materie tecniche (specialistiche), la cui regolamentazione va aggiornata in modo rapido e flessibile a livello d'ordinanza.

## Abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AFF	Amministrazione federale delle finanze
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CDF	Controllo federale delle finanze
CFC	Cassa federale di compensazione
CSC	Cassa svizzera di compensazione
DRCC	Direttive sulla revisione delle casse di compensazione AVS
IPG	Indennità di perdita di guadagno
LAF	Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (RS 836.1)
LAFAM	Legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (RS 836.2)
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LFLP	Legge del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio (RS 831.42) LIPG Legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (RS 834.1)
LPC	Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.30)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1)
LVAMal	Legge del 26 settembre 2014 sulla vigilanza sull'assicurazione malattie (RS 832.12)
OAI	Ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.201)
OAVS	Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.101)
OPC-AVS/AI	Ordinanza del 15 gennaio 1971 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.301)

---

OPP 1	Ordinanza del 10 e 22 giugno 2011 concernente la vigilanza nella previdenza professionale (RS 831.435.1)
OPP 2	Ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.441)
PC	Prestazioni complementari
SCI	Sistema di controllo interno
SNAP-EESSI	Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information
UAIE	Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UPI	Unique Person Identification (codice di identificazione personale univoco)