

Numero
3357

sl

0

Bellinzona
5 luglio 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno
UFAS
Ambito AVS, previdenza professionale e PC
3003 Berna

Trasmissione (in formato word e pdf) a:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Modernizzazione della vigilanza

Modifica dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2) e di altre ordinanze

Gentili signore,
gentili signori,

vi ringraziamo per la possibilità concessaci di inoltrare le nostre osservazioni nell'ambito della suindicata procedura di consultazione indetta il 19 aprile 2023 anche in lingua italiana.

Introduzione

Le nostre considerazioni tengono conto dei tre principali obiettivi sottesi alla riforma del 1° pilastro – proposta dal Consiglio federale con il messaggio del 20 novembre 2019 (oggetto n. 19.080; FF 2020 1 segg.) e sfociata nel disegno di legge approvato dal Parlamento federale il 17 giugno 2022 (FF 2022 1563) – e meglio modernizzare la vigilanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, sulle prestazioni complementari, sull'indennità di perdita di guadagno e sugli assegni familiari nell'agricoltura, instaurando una vigilanza maggiormente orientata ai rischi, rafforzando la *governance* e garantendo un'adeguata gestione strategica dei sistemi d'informazione. A tal fine sono state create le basi legali, affinché gli organi esecutivi abbiano ad introdurre moderni strumenti di gestione e controllo, siano chiariti i compiti e le responsabilità dell'autorità di vigilanza, sia garantita un'adeguata *governance* nel 1° pilastro – stabilendo le condizioni a garanzia di un'"attività irreprensibile", ovvero l'indipendenza, l'integrità e la trasparenza – e siano assicurate la stabilità e la capacità di adattamento dei sistemi d'informazione, la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati.

Gli articoli di legge modificati – cui si fa menzione nel presente documento – sono indicati con nLAVS.

Osservazioni sulle singole disposizioni

Le modifiche proposte sono oggetto di commento, laddove si ritiene necessario e, in tal senso, di seguito si espongono le disposizioni interessate.

Art. 108a nOAVS: Organizzazione dell'istituto delle assicurazioni sociali

La formulazione secondo cui la cassa di compensazione AVS e l'Ufficio dell'assicurazione invalidità devono essere organizzati come "divisioni" a sé stanti all'interno di un istituto delle assicurazioni sociali si ritiene non pertinente, date le varie forme organizzative esistenti.

Riteniamo opportuno che sia ripresa la terminologia utilizzata dal Consiglio federale nel proprio Messaggio del 20 novembre 2019 (FF 2020 66) e in tal senso si propone che la disposizione sia così modificata: "(...) sono organizzati quali unità organizzative a sé stanti".

Art. 109a nOAVS: Commissione amministrativa

La disposizione proposta è lacunosa per due aspetti: non si basa su una delega contenuta in una legge formale e non corrisponde alla decisione politica del Parlamento.

L'art. 61 cpv. 1^{bis} nLAVS richiede una commissione amministrativa *indipendente* dal Cantone. La nLAVS non prevede alcuna norma di delega che autorizzi il Consiglio federale a disciplinare nell'OAVS la composizione della commissione amministrativa. Il messaggio del Consiglio federale (FF 2020 1) è silente su questo punto. In assenza di una delega nella legge, non vi è spazio nell'OAVS per l'art. 109a nOAVS.

Inoltre, nel suo messaggio del 20 novembre 2019 (cfr. FF 2020 60), il Consiglio federale si è espresso a favore di una netta separazione tra Cantone e commissione amministrativa. La legge è stata adottata dal Parlamento in questi termini e la volontà politica è quindi chiara.

L'art. 109a deve essere stralciato. Spetta ai Cantoni stabilire la composizione della commissione amministrativa nel contesto della legge AVS.

Artt. 132^{quater} (sistema di gestione dei rischi) / 132^{quinquies} (sistema di gestione della qualità) / 132^{sexies} (sistema di controllo interno)

Si ritiene importante sottolineare come i tre sistemi debbano operare in modo organico, al fine di garantire una piena integrazione dei concetti di cui all'art. 66 nLAVS.

Art. 141^{sexies} cpv. 3 nOAVS: Sistema d'informazione per la trasmissione di moduli

Sebbene non sia ancora possibile identificare in modo affidabile il richiedente, riteniamo che la formulazione "(...) contiene tutti i dati necessari per rivendicare il diritto alle prestazioni che sono stati registrati direttamente dagli assicurati" sia troppo restrittiva, in quanto non consente l'inserimento di dati da parte dei rappresentanti legali o l'inserimento di dati supplementari provenienti da un confronto tra registri o organi esecutivi.

Si ritiene opportuno che questa disposizione sia completata.

Art. 141^{septies} nOAVS: Obbligo di comunicazione in caso di danni ai sistemi d'informazione

Tra i miglioramenti significativi introdotti con la modernizzazione della vigilanza, che il Parlamento federale ha chiaramente definito, vi è quello di stabilire chi è il responsabile dei sistemi informativi (in seguito: SI) nel 1° pilastro.

Secondo il nuovo art. 49a nLAVS questa responsabilità spetta ai soli organi esecutivi.

Con il Messaggio concernente la modifica della legge sulla sicurezza delle informazioni (Introduzione dell'obbligo di segnalare ciberattacchi a infrastrutture critiche; LSIn; FF 2023 84; oggetto n. 22.073) si propone l'art. 74b cpv. 1 lett. i, in base al quale le casse di compensazione AVS saranno assoggettate all'obbligo di segnalare al Centro nazionale per la cibersecurity (NCSC) i ciberattacchi ai sistemi dell'infrastruttura critica (cfr. disegno di legge di cui al FF 2023 85). Il NCSC sarà il servizio centrale per la segnalazione di ciberincidenti. La LSIn costituisce una base legale adeguata per regolamentare l'obbligo di segnalazione degli incidenti informatici in modo uniforme e coerente in tutta la Svizzera.

Il 16 marzo 2023 il Consiglio nazionale ha approvato il progetto di detta legge a larga maggioranza. Il Consiglio degli Stati ha, a sua volta, votato all'unanimità a favore delle necessarie modifiche della LSIn il 1° giugno 2023. Per l'ambito AVS non appare quindi esservi possibilità di derogarvi.

Per questi motivi, proponiamo che nell'OAVS si faccia riferimento alla LSIn.

Si rileva poi come un obbligo di segnalazione parallelo da parte di due autorità federali (segnatamente il NCSC e l'UFAS) creerebbe un doppione e sarebbe in opposizione con il concetto di un'adeguata *governance*. Nella sua qualità di autorità di vigilanza materiale, l'UFAS non è a conoscenza dei SI degli organi esecutivi e non può quindi fornire le indicazioni tecniche che si impongono in caso di incidente informatico.

L'art. 159 lett. c nOAVS stabilisce che la "verifica dei sistemi d'informazione" deve essere effettuata dai revisori dei conti, come deciso dal Parlamento e così previsto dall'art. 68a nLAVS. In base a questa disposizione, sono quindi gli organi di revisione a verificare se i sistemi d'informazione sono o no conformi alle prescrizioni legali.

Gli organi di revisione conoscono i SI dell'organo esecutivo attraverso i controlli che effettuano annualmente. Pertanto, nell'ambito della verifica della conformità alla legge dei SI, gli organi di revisione valutano anche ex post se, in caso di incidente informatico, l'organo esecutivo ha o no reagito correttamente e adottato le misure necessarie per ristabilire la situazione.

Art. 155a nOAVS: Conto d'amministrazione degli istituti delle assicurazioni sociali

I primi due capoversi possono essere accettati. Sul piano materiale, è essenziale che non vi siano finanziamenti trasversali all'interno di un istituto. Ogni compito – sia esso federale o attribuito dal Cantone – deve essere contabilizzato in modo trasparente nel settore contabile corrispondente.

Per quanto concerne il termine "divisione" di cui al capoverso 1, già si è detto *supra* ad art. 108a nOAVS.

Relativamente al testo del capoverso 2 della disposizione, riteniamo possa in linea di principio essere accettato, diversamente dalle spiegazioni fornite al riguardo nel Rapporto esplicativo. Si rileva come queste contengano delle limitazioni che ci sembrano andare un po' oltre, arrischiando di creare incertezze.

Fondamentale è che la ripartizione delle spese sia trasparente e rispetti il principio di causalità. I "progetti strategici per l'ulteriore sviluppo dell'organizzazione mantello" (cfr. pag. 12, ovvero della struttura direttiva superiore) rientrano nel mandato legale di un organo esecutivo e nei suoi compiti principali. Le spiegazioni fornite nel rapporto in questione appaiono essere avulse dalla realtà e non corrispondono a una moderna concezione dei servizi e delle imprese. Le casse di compensazione e gli istituti delle assicurazioni sociali garantiscono già una corretta ripartizione dei costi, che viene verificata dagli organi di revisione durante la revisione finale. Spetterà alla commissione amministrativa garantire che questo aspetto sia preso in considerazione nella gestione dell'istituto.

Il capoverso 3, secondo cui "Le spese per altri compiti sono a carico del Cantone", non ha alcuna base legale. Secondo l'art. 63a cpv. 3 nLAVS, "Chi delega compiti garantisce che i costi derivanti alle casse di compensazione dall'adempimento di tali compiti siano interamente coperti". La legge federale si riferisce solo ai compiti attribuiti e non agli "altri compiti" in generale. La costituzione di un istituto delle assicurazioni sociali non è un compito attribuito in quanto tale, ma un'opzione istituzionale per i Cantoni.

L'espressione "spese per altri compiti", utilizzata per la prima volta nell'ordinanza, risulta essere vaga e rischia di innescare discussioni tra l'UFAS, il Cantone e l'organo esecutivo. Visto che lo scopo della riforma è piuttosto quello di rafforzare la *governance*, riteniamo che il capoverso 3 vada tolto.

Gli strumenti di revisione (cfr. art. 159 nOAVS) sono più che sufficienti, affinché i revisori possano esprimersi sulla corretta ripartizione dei costi. Il rapporto di revisione fornisce all'UFAS e alla commissione amministrativa tutte le informazioni rilevanti sulla forma e sull'entità delle imputazioni.

Art. 211^{quinquies} nOAVS: Assunzione delle spese per i sistemi d'informazione

Nell'art. 49a nLAVS, il legislatore federale ha stabilito chiaramente che il funzionamento dei SI è di competenza degli organi esecutivi. Secondo il capoverso 2 di questa disposizione, gli organi esecutivi "provvedono affinché siano garantite in qualsiasi momento la stabilità e l'adattabilità necessarie dei loro sistemi d'informazione nonché la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati".

È indubbio che le applicazioni di SI comuni siano utili e necessarie nel 1° pilastro e proprio per questo è stato previsto nella legge (cfr. art. 95 nLAVS). Il capoverso 3 lett. a di quest'ultima norma stabilisce che il Fondo di compensazione AVS assume "le spese per lo sviluppo e la gestione di sistemi d'informazione utilizzabili a livello nazionale, a condizione che essi comportino agevolazioni per le casse di compensazione, gli assicurati o i datori di lavoro".

Da un punto di vista fattuale e giuridico, è quindi opportuno che gli organi esecutivi (e responsabili dell'implementazione) siano obbligatoriamente consultati e quindi coinvolti nel processo decisionale. Peraltro nel messaggio (FF 2020 40) in punto all'art. 95 nLAVS, il Consiglio federale indica (testuali parole) che "Gli organi esecutivi saranno coinvolti da vicino nello sviluppo e nella gestione di questi sistemi".

Si evidenzia che la proposta in consultazione è, invece, contraria all'impegno che il Consiglio federale si è assunto nei confronti del Parlamento. È pure contraria al concetto della *governance*: secondo l'art. 211^{quinquies} nOAVS, l'autorità di vigilanza, che non è responsabile dei SI, potrebbe d'ora in poi prendere in tutta indipendenza decisioni concernenti gli applicativi SI degli organi esecutivi. Questa disposizione appare quindi

essere foriera di rischi, in quanto esclude completamente gli organi esecutivi da un ambito che è interamente di loro competenza ai sensi della legge. Il capoverso 2 è sprovvisto di base legale.

Presentiamo le seguenti proposte:

- il capoverso 2 deve essere sostituito da una regolamentazione conforme alla legge federale nLAVS e agli obiettivi della riforma.

Proponiamo la seguente formulazione: "L'UCC, su richiesta e in collaborazione con le organizzazioni specializzate degli organi esecutivi, verifica l'adempimento delle condizioni e decide in merito all'assunzione delle spese da parte del Fondo di compensazione AVS".

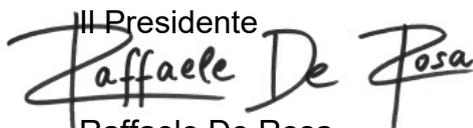
- con la finalità di coinvolgere l'autorità di vigilanza, proponiamo che l'UCC consulti di volta in volta l'UFAS ai sensi dell'art. 72a cpv. 1 nLAVS.

Si ritiene che questa proposta presenti indubbi vantaggi: è conforme al diritto federale, consente di coinvolgere gli organi esecutivi per le applicazioni comuni – come indicato dai parlamentari –, definisce un organo decisionale che può essere gestito e controllato da un punto di vista politico e, di conseguenza, permette di applicare la legge federale sulle finanze della Confederazione del 7 ottobre 2005 (LFC). L'UFAS sarà parimenti consultato. Di particolare rilievo è che la competenza finanziaria del Consiglio federale ai sensi dell'art. 95 cpv. 4 nLAVS viene così rispettata. In questo modo si eviteranno per i SI traversie finanziarie a spese del Fondo di compensazione AVS.

Per eventuali domande, l'Istituto delle assicurazioni sociali rimane a disposizione tramite il Servizio giuridico (091 821 92 98; servizio.giuridico@ias.ti.ch).

Ringraziando per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni, vogliate gradire l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (sergio.montorfani@ias.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet