

Numero
6213

fr

0

Bellinzona
13 dicembre 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 della giustizia e degli interni
del Canton Zurigo
Consigliera di Stato Jacqueline Fehr
Neumühlequai 10
8090 Zurigo

Per e-mail: marius.tongendorff@ji.zh

Procedura di consultazione concernente la Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterni, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino – Presa di posizione Canton Ticino

Signora Consigliera di Stato,
gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per l'opportunità di esprimerci sul progetto di Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterni, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino, a noi sottoposto per approvazione preliminare. Qui di seguito formuliamo le nostre osservazioni generali e quelle di dettaglio riguardanti i singoli articoli del progetto di Convenzione, laddove ritenuto necessario.

1. Situazione attuale

Il 1° gennaio 2012 il Canton Ticino ha aderito tramite un accordo di collaborazione all'organo di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (OSTA nell'acronimo tedesco- RL 852.150, del 7 dicembre 2011). Si tratta di un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria, con sede principale a San Gallo, costituito per il tramite di una Convenzione intercantonale sottoscritta originariamente da sei cantoni nel 2005 (Glarona, San Gallo, Appenzello interno, Appenzello esterno, Turgovia, Grigioni); per l'esercizio della vigilanza sulle fondazioni domiciliate in Ticino, siano esse correlate alla previdenza professionale/LPP oppure quelle "classiche" ai sensi degli art. 80 e segg. del Codice civile, esso dispone di una sede decentrata (filiale) a Muralto/TI con due dipendenti.

2. Progetto di fusione tra le Autorità di vigilanza della Svizzera orientale e del Canton Zurigo – Considerazioni generali

Il Consiglio di Stato ha preso atto del avanprogetto di Convenzione intercantonale elaborata dalle autorità zurighesi nell'ambito del progetto di fusione dell'autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale con quella del Canton Zurigo, corredata dal rapporto esplicativo dei vari articoli.

La fusione in esame rappresenta, a mente di questo Consiglio, un'azione proattiva del processo di concentrazione in atto fra le fondazioni LPP; sempre più aziende infatti rinunciano a una propria cassa pensione e si affidano a grandi istituzioni per la gestione dei loro fondi pensionistici, rendendo però l'opera di vigilanza su queste ultime sempre più complessa e impegnativa. Il mercato delle casse LPP si concentra vieppiù su pochi attori di grosse dimensioni, spinto anche dai cambiamenti demografici e dall'evoluzione dei mercati finanziari. La prevista fusione fra le autorità di vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP della Svizzera orientale con quelle del Canton Zurigo vuole rispondere a queste sfide, garantendo anche in futuro una vigilanza di alta qualità, efficace, tempestiva e conforme ai dettami legali.

Di questa accresciuta competenza potrà approfittarne anche la vigilanza sulle fondazioni classiche, nei quattro cantoni in cui sarà operativa (Zurigo, San Gallo, Turgovia e Ticino). In tal senso, il fatto di disporre, oltre alla sede centrale di Zurigo, di altre due sedi decentrate a San Gallo e Muralt/TI è un vantaggio, permettendo l'ancoraggio della vigilanza alle realtà locali. Dal profilo organizzativo, logistico e dei costi, la fusione della autorità di otto Cantoni della Svizzera orientale con quelle del Canton Zurigo è pure vantaggiosa, date le economie di scala e le sinergie che si vengono a creare. Il bacino di utenza passa da 1,4 milioni di abitanti a 2,9 milioni, includendo peraltro il cantone economicamente più forte della Confederazione. Dal puro profilo finanziario, il nuovo istituto erediterà, al momento della fusione, le somme a bilancio delle due attuali autorità di vigilanza, per cui l'impatto finanziario futuro per il Canton Ticino può essere ritenuto neutro rispetto alla situazione attuale.

3. Tempistiche

La bozza della nuova Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP Zurigo e Svizzera orientale, corredata da un rapporto esplicativo, è attualmente sottoposta ad approvazione preliminare da parte di tutti gli Esecutivi cantonali. I Cantoni coinvolti avvieranno in seguito la fase di consultazione interna del progetto, in vista della preparazione dei relativi Messaggi di approvazione della Convenzione e delle - laddove necessarie - modifiche della legislazione cantonale. Nel Canton Ticino l'approvazione finale della Convenzione compete al Gran Consiglio, giusta l'art. 3 della Legge cantonale concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni del 29 novembre 2011 (RL 852.100), per cui lo scrivente Esecutivo si incaricherà di elaborare un apposito Messaggio governativo all'indirizzo del Parlamento.

4. Osservazioni sulle singole disposizioni in consultazione

Art. 1 (Regione di vigilanza comune)

La possibilità per il Canton Ticino di aderire a un'autorità sovracantonale di vigilanza è espressamente prevista all'art. 3 della già nominata Legge cantonale concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni.

Art. 2 cpv. 4 (Costituzione / a. Principio)

Il Consiglio di Stato del Canton Ticino prende atto favorevolmente della formalizzazione al cpv. 4 dell'uso della lingua italiana per le comunicazioni con i soggetti di lingua italiana; a tutela delle specificità del nostro Cantone, auspica tuttavia una formalizzazione dell'esistenza dell'attuale succursale operativa di Muralto con l'aggiunta, al capoverso 1 della seguente frase: *"L'istituto dispone di due sedi operative secondarie (filiali) a San Gallo e in Ticino"*. Si osserva al proposito che l'art. 1 cpv. 2 seconda frase del vigente Accordo di collaborazione tra il Cantone Ticino e la Vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (OSTA) prevede già espressamente che *"A questo proposito è istituita una filiale con sede nel Cantone Ticino con una propria contabilità secondo le procedure della Vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale. La filiale è iscritta nel registro di commercio"*. Alla sottoscrizione del citato Accordo di collaborazione, il Cantone Ticino aveva d'altronde contribuito con un importo unico e non rimborsabile di fr. 95'000.– per l'allestimento della filiale (cfr. art. 3 dell'Accordo).

Art. 3 cpv. 2 (b. Compiti)

Ai sensi dell'art. 31 lett. d, il Canton Ticino continuerà, come è già previsto nell'attuale Convenzione intercantonale riguardante l'organo di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (OSTA), di far uso di questa disposizione, sottoponendo alla costituenda autorità di vigilanza anche le fondazioni classiche ai sensi dell'art. 84 e segg. del Codice civile.

Art. 4 e 5 (Diritto applicabile)

Si prende atto del passaggio del diritto applicabile e del diritto sui rapporti di servizio e sulle retribuzioni dei collaboratori dell'Autorità di vigilanza da quello del Canton San Gallo (cfr. art. 4 e 5 dell'attuale Convenzione OSTA) a quello del Canton Zurigo, conformemente allo spostamento della sede principale dell'autorità da San Gallo a Zurigo.

Art. 6 cpv. 2 (Rimedi giuridici)

Visto il rimando al diritto interno cantonale previsto in questo articolo, contro le decisioni dell'autorità di vigilanza riguardanti le fondazioni classiche aventi sede nel Cantone Ticino sarà possibile come ora presentare ricorso dinanzi al Tribunale d'appello (cfr. art. 13 delle Disposizioni procedurali della Vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale del 16 novembre 2015; RL 852.165)

Art. 8 (Organi)

Il progetto di Convenzione posto in consultazione prevede un nuovo organo, ossia il Consiglio del Concordato, che rappresenterà il livello decisionale superiore dell'Autorità di vigilanza. Il modello a tre livelli previsto nella presente Convenzione (Consiglio del Concordato, Consiglio di amministrazione e Direzione) sostituisce l'attuale modello a soli due livelli (Commissione amministrativa e Direzione) della Convenzione OSTA. Si tratta di un modello più rispondente alle moderne ed evolute esigenze della cosiddetta "Public Corporate Governance", peraltro già previsto dall'apposita legge zurighese sull'autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP (BVSG del 11 luglio 2011). Scopo della novità legislativa è quello di assicurare un chiaro ancoraggio politico nell'organo supremo dell'autorità di vigilanza da parte dei singoli governi cantonali, che saranno rappresentati ciascuno da un loro membro del governo (art. 9). Per maggior chiarezza verso l'esterno, visto la denominazione prescelta per tale organo, ci si chiede se la Convenzione non debba quindi essere denominata *Concordato* sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterni, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino.

Art. 10 (Presenza delle decisioni)

Coerentemente con le modalità di lavoro del Consiglio di amministrazione e ritenendo la partecipazione al gremio da parte dei Consiglieri di Stato dei rispettivi Cantoni, già molto sollecitati, si postula l'inserimento di un nuovo capoverso che permetta la presa di decisione in via di circolazione, rispettivamente la richiesta di delibera orale da parte di ogni membro. Si chiede inoltre di prevedere la modalità della videoconferenza per la tenuta delle riunioni.

Art. 11 (Compiti del Consiglio del Concordato)

Tra i compiti più importanti del Consiglio del Concordato vi è l'elezione del Consiglio di amministrazione e dell'Ufficio di Revisione (lett. a e c dell'art. 11 del progetto di Convenzione), nonché l'approvazione dei conti annuali e della relazione annuale dell'autorità di vigilanza (lett. d). Si tratta, all'evidenza, di prerogative che spettano all'organo superiore di un'autorità di vigilanza. La chiara definizione del nuovo organo dell'autorità di vigilanza e dei suoi compiti nel presente progetto non può che trovare consenziente l'infrascritto Consiglio.

Art 13-15 (Consiglio di amministrazione)

Il Consiglio di amministrazione è eletto dal Consiglio del Concordato per una durata di quattro anni e si comporrà di cinque membri. Ciò significa che, a differenza del Consiglio del Concordato, la rappresentanza di ogni singolo Cantone in questo organo non è garantita, il che non costituisce a mente degli scriventi un problema, purché sia data la competenza adeguata al contesto da parte dei membri e la loro indipendenza. Ci permettiamo in questo contesto di salutare sin d'ora positivamente la conoscenza della lingua italiana da parte di alcuni membri del Consiglio di amministrazione. Gli art. 13 a 15 del progetto di Convenzione sostituiscono gli art. 10 e 11 dell'attuale Convenzione OSTA, che regola la Commissione amministrativa dell'autorità di vigilanza della Svizzera

orientale. Compito principale del Consiglio di amministrazione sarà quello di gestire l'autorità di vigilanza in termini strategici e finanziari (cfr. art. 15 lett. a).

Art. 16 (Direzione)

La normativa definisce correttamente i compiti della direzione e del suo direttore/direttrice. Manca tuttavia un qualsiasi accenno alla sua composizione (quanti membri), ciò che sarebbe invece opportuno inserire in questo articolo.

Art. 18 (Gestione finanziaria)

Il modello di finanziamento della futura Autorità di vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP del Canton Zurigo e della Svizzera orientale rispecchia sostanzialmente quello in attualmente in vigore nelle due regioni di vigilanza, che prevede la copertura del fabbisogno finanziario delle Autorità di vigilanza tramite due tipi di entrate, ossia una tassa di vigilanza annuale e un tassa a copertura delle spese per gli atti d'ufficio (revisioni annuali o puntuali, provvedimenti o altri servizi), quest'ultima calcolata in base alla somma di bilancio delle entità sottoposte alla vigilanza (v. Rapporto esplicativo, pag. 7). Pur con delle modifiche terminologiche rispetto all'attuale Convenzione OSTA, avendo la prassi sinora sviluppata dato dei buoni risultati, si è ritenuto logico riproporre tale modello. Tali considerazioni sono condivise dallo scrivente Consiglio di Stato.

Art. 20 (Finanziamento iniziale)

Giusta l'art. 20, il capitale iniziale della nuova autorità di vigilanza è costituito dal capitale proprio conferito dalle due attuali istituti di vigilanza. Al 31 dicembre 2022 gli attivi dell'Autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale ammontava, secondo i dati estratti dall'ultimo Rapporto di esercizio, a 3'583'000 franchi; il totale delle tasse incassate nel corso dell'anno in rassegna ammontava invece, sempre per l'Autorità della Svizzera orientale, a 2'178'000 franchi.

Art. 21 (Capitale proprio)

Questa disposizione è benvenuta, poiché – ritenuto il principio che il capitale proprio della nuova entità deve essere compreso in un intervallo fra il 80% e il 120% della spesa annuale dell'Autorità di vigilanza – introduce un meccanismo di adeguamento automatico tramite indicizzazione (verso l'alto o verso il basso) delle tariffe applicate se l'obiettivo percentuale è superato o non è raggiunto. Ciò corrisponde a un principio di oculata gestione finanziaria.

Art. 22 (Responsabilità)

Si prende atto positivamente che il progetto di Convenzione posto in consultazione non prevede, a differenza dell'attuale Convenzione OSTA, alcuna responsabilità sussidiaria dei Cantoni per eventuali danni cagionati dagli organi o dai collaboratori dell'Autorità di vigilanza nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali.

Art 25 (Disdetta)

Il termine di disdetta previsto nella bozza di nuova Convenzione non cambia rispetto all'attuale Convenzione OSTA (due anni di preavviso per la fine di un anno civile). È tuttavia previsto un periodo iniziale della durata di 5 anni durante il quale un Cantone firmatario non potrà disdire la Convenzione.

Art. 26 (Scioglimento)

In caso di scioglimento unanime della Convenzione da parte di tutti i Cantoni aderenti, il nuovo art. 26 cpv. 2 prevede che l'uso dei beni esistenti dell'Autorità di vigilanza sarà deciso dal Consiglio del Concordato. A mente di questo Consiglio di Stato è tuttavia preferibile, per chiarezza e prevedibilità, la formulazione contenuta nell'attuale art. 24 cpv. 2 della convenzione OSTA, che prevede in caso di scioglimento una distribuzione della sostanza disponibile proporzionalmente ai Cantoni firmatari.

Art. 29 (Responsabilità per i crediti sorti prima dell'entrata in vigore del presente accordo)

Il capoverso 1 di questa norma, che regola la responsabilità delle attuali due Autorità di vigilanza (Zurigo e OSTA) e dei singoli Cantoni per i crediti sorti prima dell'entrata in vigore della futura Convenzione, è condivisa, rispecchiando le usuali norme contabili e di responsabilità aziendale nei processi di fusione e/o acquisizione.

Per il capoverso 2, ritenuto che il Canton Ticino è entrato a far parte dell'Autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale solo il 1° gennaio 2012 e quindi dopo gli altri cantoni citati, sarebbe a nostro avviso sensato prevedere che eventuali passività (termine più corretto di "crediti") precedenti all'entrata del Canton Ticino non dovrebbero essere imputati a quest'ultimo, ma ai cantoni già presenti nell'autorità.

Art. 31 lett. d (Adattamento della legislazione cantonale)

L'art. 12 cpv. 1 della Legge cantonale di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 (LAC; RU 211.100), che conferisce alle Municipalità locali la competenza per sorvegliare le fondazioni che per il loro carattere appartengono al comune, appare del tutto superato. Dal profilo legale, occorre infatti tener conto dell'art. 84 cpv. 1^{bis} del Codice civile (CC), in vigore dal 1° gennaio 2006, che permette ai Cantoni di sottoporre alla vigilanza della competente autorità cantonale le fondazioni di pertinenza comunale; da quello eminentemente pratico, la sussistenza di una doppia vigilanza a livello comune/cantone delle fondazioni "classiche" a carattere comunale – come è il caso attualmente -, oltre a costituire un compito supplementare per i Comuni, rischia di creare delle disparità di trattamento nell'applicazione della vigilanza stessa. In vista della sottoscrizione della sopracitata nuova Convenzione intercantonale sull'Autorità di vigilanza in materia di fondazioni e LPP, sarà quindi proposta a livello cantonale una modifica legislativa che preveda lo stralcio dell'art. 12 cpv. 1 LAC, e quindi di ogni residua competenza comunale in questo ambito. Di conseguenza, anche il termine "*fondazione a carattere comunale*" attualmente presente all'art. 2 della già citata Legge concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni del 29 novembre 2011 (RL 852.100) dovrà essere modificato.

RG n. 6213 del 13 dicembre 2023

Vogliate gradire, Stimata Consigliera di Stato, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

III Presidente

Raffaele De Rosa

II Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet