

Rapporto

numero

8548 R

data

2 settembre 2025

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 26 febbraio 2025 concernente l'approvazione della Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino (CVFLPP)

Quando le cose funzionano bene, perché cambiarle? E come non cogliere l'occasione per rafforzare la nostra posizione all'interno di questo accordo intercantonale? Ecco in estrema sintesi l'obiettivo del messaggio governativo che chiede al Parlamento cantonale di avallare la ratifica di una convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino ("*Interkantonale Vereinbarung über die BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin – Fusion BVS/OSTA*"), concernente la 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.

Essenziale è sottolineare come di fatto l'approvazione della nuova Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni, si pone come un adeguamento di una convenzione tra cantoni già in atto e ben funzionante dal 2011, revisione e nuova ratifica richiesta a seguito della decisione di sostegno al progetto di fusione dell'Autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (OSTA) con quella del Canton Zurigo. Adeguamento già avallato dall'integrità dei Cantoni del partenariato su elencati e che attende l'adesione del Canton Ticino per essere ratificata. Approvazioni avvenute in questi mesi nei rispettivi parlamenti cantonali che attualmente già sottoscrivono la convenzione. Da qui l'urgenza d'evanescente notifica alla nostra commissione.

Approvazione finale della convenzione che in Ticino, come negli altri Cantoni interessati, compete al Gran Consiglio, giusta l'articolo 3 della legge concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni; da qui la necessità della presentazione dell'attuale messaggio da parte del Consiglio di Stato.

I. RIFORMA STRUTTURALE DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI LPP

Il messaggio riporta in modo dettagliato e chiaro la genesi di questa Convenzione intercantonale nata dalla riforma strutturale della vigilanza in materia di LPP¹, modificata negli anni, nella revisione del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2012), che all'articolo 61

¹ Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, del 25 giugno 1982 (LPP; [RS 831.40](#)).

capoverso 2 conferisce ai Cantoni la facoltà di «*constituire regioni comuni di vigilanza e designare pertanto autorità di vigilanza competente*».

Il terzo capoverso del medesimo articolo indica i requisiti che l'autorità di vigilanza deve avere: essa deve rivestire la forma di «*un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria. Nell'esercizio della sua attività la stessa non è vincolata a istruzioni*».

Un cambiamento organizzativo, prescritto dal diritto federale, che aveva imposto a quel momento l'adeguamento della legislazione cantonale, considerato che l'allora vigente LALPP², all'articolo 1 capoverso 1, delegava al Consiglio di Stato la competenza di designare il Dipartimento che assume i compiti di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale.

Il Consiglio di Stato, con l'articolo 12a del regolamento circa la sorveglianza sulle fondazioni e sugli istituti di previdenza professionale³, del 4 marzo 1997, aveva attribuito questa competenza alla Divisione della giustizia, che però, essendo un ufficio dell'amministrazione cantonale, non adempiva manifestamente più i requisiti imposti dal nuovo articolo 61 capoverso 3 LPP.

Una riforma strutturale che allora aveva portato il Canton Ticino a sottoscrivere una convenzione (accordo di collaborazione) con la Vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale ("*Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht –OSTA*") concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni del 7 dicembre 2011.

Un accordo⁴, fondato sul messaggio governativo n. 6533 del 21 settembre 2011 ed entrato formalmente in vigore il 1° gennaio 2012, prevedeva espressamente la delega al citato istituto sovra cantonale dell'esercizio della vigilanza su tutte le fondazioni domiciliate in Ticino non sottoposte all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni, siano esse correlate alla previdenza professionale/LPP oppure quelle "classiche" ai sensi dell'articolo 80 e segg. del Codice civile.

Esso ha potuto disporre sin dall'inizio della sua attività di una filiale a Muralto con due addetti, finanziata dal Canton Ticino con un contributo unico e non rimborsabile di 95'000 franchi versati al momento della sottoscrizione dell'accordo (v. art. 4 dell'Accordo).

La sua sottoscrizione aveva portato nel 2011 il Gran Consiglio ad adottare la nuova legge concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni (RL 8952.100), che ha sostituito l'ormai desueta LALPP (v. punto 1, supra). La possibilità di aderire a un'autorità sovra cantonale di vigilanza è peraltro stata espressamente inserita all'articolo 3 della nuova legge.

² Legge di applicazione alla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, del 4 ottobre 1999 (ex [6.4.8.1](#)).

³ Ex [4.1.2.3](#).

⁴ Accordo di collaborazione tra il Cantone Ticino e la Vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale concernente la vigilanza sulle istituzioni della previdenza professionale aventi sede in Ticino e le fondazioni classiche sottoposte alla vigilanza del Canton Ticino, del 7 dicembre 2011 ([RL 852.150](#)).

II. PERCHÉ UNA NUOVA CONVENZIONE

1. Adesione del Canton Zurigo

La nuova convenzione di natura formale è strettamente legata alla fusione tra le Autorità di vigilanza della Svizzera orientale e del Canton Zurigo. **Di fatto i Cantoni attualmente firmatari della convenzione hanno accolto la richiesta di adesione del Canton Zurigo. Decisione che, come su riportato, comporta la ratifica di adeguamento in una nuova convenzione, oggetto del messaggio governativo. Processo di ratifica formalmente richiesto a tutti i Parlamenti cantonali dei Cantoni aderenti.**

In particolare, il Consiglio di Stato ha preso atto nel 2022 della proposta avanzata in un primo tempo dalle autorità zurighesi per elaborare una Convenzione intercantonale nell'ambito del progetto di fusione dell'Autorità di vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (OSTA) con quella del Canton Zurigo. Una prima bozza dell'avamprogetto, corredata dal relativo rapporto esplicativo, era stata sottoposta al Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni, nel mese di settembre del 2023. Dopo una fase di consultazione con i vari Cantoni, che si sono potuti esprimere sul contenuto della bozza, una forma definitiva della Convenzione è stata proposta ai Governi cantonali nel gennaio 2024 ed è stata approvata da questi entro il 25 aprile 2024.

2. Elementi qualitativi e di migliore efficienza

Al di là degli aspetti di ratifica formale per il nuovo attore accolto nella convenzione, il messaggio governativo mette in luce anche aspetti qualitativi che sicuramente si inseriscono e rafforzano la decisione e l'intento federale che sta alla base della possibilità data ai Cantoni di sottoscrivere nell'ambito della vigilanza LPP delle convenzioni intercantonali.

In particolare, la fusione in esame è valutata come un'azione proattiva del processo di concentrazione in atto fra le fondazioni LPP, in analogia alla tendenza in atto da tempo che vede sempre più aziende rinunciare a una propria cassa pensione affidandosi 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 viepiù su pochi attori di grosse dimensioni, spinto anche dai cambiamenti demografici e dall'evoluzione dei mercati finanziari. Una fusione che è estensione importante del concordato con l'entrata del Canton Zurigo e che tenderà anche a 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 Muralto/TI, costituisce un vantaggio, permettendo l'ancoraggio della vigilanza alle realtà locali.

Dal profilo organizzativo, logistico e dei costi, la fusione delle autorità di otto Cantoni della Svizzera orientale con quelle del Canton Zurigo è altresì vantaggiosa date le economie di scala e le sinergie che si generano. Il bacino di utenza passa da 1.4 milioni a 2.9 milioni di abitanti, includendo peraltro il Cantone economicamente più forte della Confederazione.

Secondo quanto riportato dal *Rapporto esplicativo* (pag. 4) allegato alla Convenzione, il futuro nuovo istituto potrà contare nella regione di sua competenza sull'apporto di 36 addetti a tempo pieno, che si occuperanno della vigilanza di 970 fondazioni LPP con una somma a bilancio complessiva di 560 miliardi di franchi e 1'880 fondazioni classiche con una somma a bilancio complessiva di 9 miliardi di franchi.

Dal puro profilo finanziario, il nuovo istituto erediterà, al momento della fusione, le somme a bilancio delle due attuali Autorità di vigilanza, per cui anche con il nuovo modello non vi sarà alcun onere a carico del Ticino come nella situazione attuale.

3. Situazione nel Canton Ticino

Per completezza d'informazione e a beneficio della conoscenza sulla situazione attuale, riportiamo integralmente i dati esposti nel messaggio sulla situazione attuale nel Canton Ticino, in particolare il numero di fondazioni sottoposte alla vigilanza del Canton Ticino (istituti di previdenza professionale e fondazioni classiche) e il numero d'istituti di previdenza secondo il totale degli attivi (dati più recenti), così come il numero di fondazioni secondo il totale degli attivi (sulla base dei dati più recenti in possesso dell'Autorità di vigilanza). I dati che confermano la forte tendenza di accrescimento nell'ultimo ventennio della dimensione media degli istituti di previdenza registrati.

Numero di fondazioni sottoposte alla vigilanza del Canton Ticino nel periodo 2000-2023
(v. allegato statistico Rendiconto del Consiglio di Stato)

| Istituti di previdenza professionale | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| istituti iscritti al 31 dicembre | 150 | 109 | 82 | 61 | 51 | 49 | 50 | 47 | 47 |
| di cui istituti di diritto pubblico | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

| Fondazioni classiche | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| fondazioni iscritte al 31 dicembre | 410 | 486 | 527 | 545 | 562 | 559 | 557 | 562 | 574 |
| nuove iscrizioni | 0 | 14 | 16 | 11 | 5 | 7 | 9 | 12 | 14 |
| soppressioni | 0 | 8 | 10 | 23 | 8 | 12 | 8 | 10 | 2 |

Numero di istituti di previdenza secondo il totale degli attivi (sulla base dei dati più recenti in possesso dell'Autorità di vigilanza)

| Totale attivi | istituti registrati* | | istituti non registrati** | |
|------------------------------------|----------------------|-----------|---------------------------|-----------|
| | 2010 | 2023 | 2010 | 2023 |
| fino a 5'000'000 fr. | 6 | 6 | 44 | 18 |
| da 5'000'000 a 50'000'000 fr. | 10 | 3 | 6 | 5 |
| da 50'000'000 a 200'000'000 fr. | 8 | 6 | 1 | 3 |
| da 200'000'000 a 1'000'000'000 fr. | 3 | 4 | - | - |
| oltre 1'000'000'000 fr. | 1 | 2 | - | - |
| Totale | 28 | 21 | 51 | 26 |

*istituti di previdenza autorizzati all'attuazione dell'assicurazione obbligatoria (art. 48 LPP)

**istituti per l'assicurazione sovra-obbligatoria, quali i fondi padronali / fondazioni 3A

Il totale degli attivi degli istituti di previdenza sottoposti alla vigilanza ammonta a 10 miliardi di franchi (nel 2010 era di 6.26 miliardi di franchi).

Numero di fondazioni secondo il totale degli attivi (sulla base dei dati più recenti in possesso dell'Autorità di vigilanza)

| Totale attivi | 2010 | 2022 (bilanci al 31.12.2022) [§] |
|--------------------------------|------------|---|
| fino a 50'000 fr. | 80 | 53 |
| da 50'000 a 100'000 fr. | 41 | 41 |
| da 100'000 a 500'000 fr. | 144 | 148 |
| da 500'000 a 1'000'000 fr. | 76 | 77 |
| da 1'000'000 a 5'000'000 fr. | 116 | 128 |
| da 5'000'000 a 20'000'000 fr. | 57 | 84 |
| da 20'000'000 a 60'000'000 fr. | 12 | 12 |
| oltre 60'000'000 fr. | - | 4 |
| Totale | 526 | 547 |

[§] Differisce dal numero totale di fondazioni sottoposte a vigilanza perché le nuove fondazioni non hanno ancora presentato il primo conto annuale.

Il totale degli attivi delle fondazioni ammonta a circa 2.08 miliardi di franchi.

III. ASPETTI FINANZIARI

Gli attuali due istituti di vigilanza, quello dei Cantoni della Svizzera orientale a cui aderisce anche il nostro Cantone e quello del Canton Zurigo, continueranno la loro rispettiva gestione finanziaria in piena autonomia fino al momento dell'avvenuta fusione. Anche tutti i costi della futura Autorità di vigilanza – come è il caso attualmente – sarebbero sopportati da questa, senza pertanto alcun costo a carico dei singoli Cantoni membri.

Rispetto alla Convenzione attuale, la nuova Convenzione non prevede più l'obbligo per i Cantoni di coprire un eventuale deficit di gestione una volta esaurito il capitale proprio, né di assumersi la responsabilità sussidiaria (art. 33 nuova Convenzione). Il Canton Ticino rimane responsabile limitatamente alle sole pretese insorte prima e dopo la sua adesione alla Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni e LPP della Svizzera orientale (art. 33 cpv. 2 e 3 nuova Convenzione).

Il finanziamento iniziale, secondo l'articolo 20 della nuova Convenzione, sarà costituito dal capitale proprio conferito dalle due Autorità di vigilanza preesistenti; l'obiettivo dichiarato a livello di capitale proprio è, giusta l'articolo 21, compreso in un intervallo tra l'80% e il 120% della spesa annuale della futura Autorità di vigilanza, posto che se tale obiettivo sarà superato o non sarà raggiunto, sarà applicata un'indicizzazione verso il basso o verso l'alto delle tariffe prelevate.

Per quanto riguarda gli istituti di previdenza, i tariffari futuri dovrebbero corrispondere a grandi linee a quelli attuali applicati dall'autorità della Svizzera orientale, ragione per la quale l'entrata in vigore della nuova Convenzione non dovrebbe comportare cambiamenti sostanziali per gli istituti di previdenza stessi.

IV. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto su esposto, il messaggio governativo chiede al Parlamento cantonale di ratificare l'adesione alla Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino (CVFLPP), approfittando della ratifica della nuova convenzione.

Approvazione della convenzione che di fatto è migliorativa, tramutando l'accordo di collaborazione sottoscritto nel gennaio 2012 da accordo di collaborazione (con voto consultivo) ad adesione piena, consentendo al cantone Ticino di partecipare a pieno titolo con diritto di voto al **Consiglio del Concordato, che rappresenterà il livello decisionale superiore dell'Autorità di vigilanza. Novità legislativa che ha quale scopo 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 (v. artt. 9 e 10 della nuova Convenzione).**

Come riportato, è importante rilevare come l'esperienza maturata in questi 12 anni di adesione a questa Autorità sovra cantonale di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni classiche è definita, e valutata, come più che positiva.

Per una nuova Autorità di vigilanza che – è importante sottolineare – continuerà a disporre, come ora, di una filiale in Ticino (a Muralto) con l'equivalente di tre unità a tempo pieno stipendiate dall'Autorità di vigilanza medesima. Aspetto che costituisce garanzia di una vigilanza efficace e ancorata alla realtà locale, anche dal profilo linguistico. Al personale della filiale ticinese si applicheranno le medesime norme valide per i dipendenti della sede di Zurigo e il loro rapporto di impiego sarà disciplinato secondo la legislazione del Canton Zurigo (v. art. 7 della Convenzione).

Per quanto concerne la trattazione dettagliata dei singoli articoli legislativi che definiscono la base legale definita nella Legge concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni (RL 852.100), si rimanda al messaggio governativo.

In ragione di quanto precede, la Commissione Costituzione e leggi non intravedere controindicazioni particolari in questo riassetto, anche alla luce della mai messa in discussione succursale nel Cantone, proponendo al lodevole Parlamento di accogliere positivamente il messaggio governativo che chiede di approvare il decreto legislativo sull'approvazione della Convenzione intercantonale sulla vigilanza sulle fondazioni classiche e LPP dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Turgovia e Ticino (CVFLPP) e le modifiche di legge annesse al messaggio.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Paolo Ortelli, relatore

Balli - Boscolo - Capoferri - Corti -

Filippini - Genini Sem - Genini Simona -

Ghisolfi - Giudici - Lepori - Passardi - Ponti