



Vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS

Valutazione della vigilanza nel sistema dell'AVS

L'essenziale in breve

Nel 2013, circa 2,14 milioni di persone hanno ricevuto una rendita di vecchiaia e 130 000 persone una rendita vedovile. Il volume dei contributi dell'AVS si aggirava sui 29,5 miliardi di franchi e il volume delle prestazioni corrispondeva a pressappoco 39,8 miliardi di franchi all'anno. I contributi federali, comprese la tassa sulle case da gioco e la quota dell'imposta sul valore aggiunto, ammontavano a 10,4 miliardi di franchi circa.

Sulla base degli articoli 6 e 8 della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0), nel quadro del suo programma annuale il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica annunciata, in particolare presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). L'oggetto della valutazione consisteva nella vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS. Analizzando le strutture, si intendevano segnalare i principali punti forti e punti deboli dell'attuale vigilanza. La verifica eseguita contemporaneamente nel campo dell'AI e trattata in un rapporto a sé stante verte sulla vigilanza sugli uffici AI e non sulle strutture sovraordinate.

L'AVS viene istituita il 1° gennaio 1948. Dieci revisioni, l'ultima delle quali risale al 1997, l'adeguano agli sviluppi economici e sociali. Benché rese necessarie dall'evoluzione demografica, alcune importanti riforme vengono respinte in votazione popolare o dal Parlamento. Nel 2014 il Consiglio federale adotta il messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, il quale garantisce il mantenimento del livello delle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale obbligatoria. Durante lo stesso anno, l'UFAS si adopera per modernizzare la gestione amministrativa e la vigilanza su AVS e AI.

In considerazione delle lacune evidenziate nei mesi scorsi presso l'Ufficio centrale di compensazione (UCC), il CDF si è chiesto se la vigilanza sull'AVS non sia insufficiente.

Malgrado negli scorsi anni non si siano riscontrate gravi lacune nella previdenza per la vecchiaia, la vigilanza sul sistema rivela alcuni rischi. Nel caso specifico, le strutture attuali potrebbero non favorire una rapida risoluzione dei problemi.

- A livello federale, l'UCC (divisione principale dell'Amministrazione federale delle finanze – AFF) e l'UFAS eseguono compiti di vigilanza e di esecuzione. Poiché i primi non sono distinti chiaramente dai secondi, l'indipendenza degli Uffici potrebbe esserne pregiudicata.
- La Cassa federale di compensazione (CFC) e la Cassa svizzera di compensazione (CSC) sono integrate nell'UCC. Nell'attività di sorveglianza del traffico dei pagamenti l'UCC non è indipendente dalle proprie casse di compensazione. La CFC è inoltre parte del proprio datore di lavoro e, dunque, non è indipendente da quest'ultimo. Questo stato delle cose e la subordinazione dell'UCC all'AFF complicano l'attuazione delle direttive nei confronti delle casse di compensazione della Confederazione.

Per quanto riguarda tutte le casse di compensazione, in linea di principio il fatto che le procedure differenziate per la composizione di controversie e gli strumenti per attuarle non siano ancora stati predisposti non aiuta ad affrontare le eventuali divergenze.

- Il CDF ritiene superfluo suddividere i compiti nell'amministrazione dei fondi di compensazione da parte dell'organo di direzione e nell'esecuzione dei compiti centrali (CENT) da parte dell'UCC. Le condizioni che, al momento dell'istituzione dell'AVS, hanno determinato questa suddivisione non sono più valide poiché la CENT è finanziata dal Fondo di compensazione dell'AVS dal 1954. L'autonomia del Fondo di compensazione ne è pertanto compromessa. La suddivisione causa problemi nell'interazione fra le due unità organizzative e comporta dei rischi sia per il consiglio di amministrazione sia per l'ufficio di controllo.
- La vigilanza è ripartita su numerose istanze. Il CDF ritiene che in essa possano esserci lacune.
- Oltre ai suoi compiti di vigilanza finanziaria conformemente alla LCF, attualmente il CDF svolge verifiche in materia di diritto di vigilanza presso la CSC e la CFC. In questa funzione esso rende conto all'UFAS. Quest'ultimo, a sua volta, è soggetto alla vigilanza del CDF. L'indipendenza reciproca ne è pertanto pregiudicata.

Il CDF ha formulato varie raccomandazioni volte a colmare queste lacune, affinché le strutture forniscano le condizioni che consentono di rispettare le regole basilari sulla governance. La vigilanza deve essere distinta dall'esecuzione. Mentre la vigilanza rimane un compito federale, tutti gli organi incaricati dell'esecuzione dovrebbero essere situati al di fuori dell'Amministrazione federale e possedere personalità giuridica propria. Nel caso del Fondo di compensazione, reso legalmente autonomo, la forma giuridica deve essere chiarita o definita. I compiti centrali dell'UCC devono essere riuniti con quelli dell'organo di direzione del Fondo di compensazione. Definire le strutture significa distinguere con maggior chiarezza i vari compiti nel campo dell'AVS. Secondo il CDF, questo approccio produrrebbe nel complesso un rafforzamento di tutti e tre i pilastri: casse di compensazione, UCC e vigilanza da parte dell'UFAS. Il CDF ha inoltre adottato misure finalizzate a eliminare dall'ordinanza UCC il proprio obbligo di eseguire verifiche in materia di vigilanza.

L'UFAS considera l'elaborazione tempestiva di istruzioni e circolari attuabili una delle sue più importanti attività di vigilanza. Esse costituiscono la base di un'applicazione uniforme dell'AVS. Sotto questo profilo il CDF valuta in modo positivo l'attuazione da parte dell'UFAS. Ai fini della vigilanza non esiste tuttavia alcuna analisi globale dei rischi che comprenda un inventario degli stessi come pure la valutazione dei rischi e delle misure atte a minimizzarli. Questa dev'essere considerata una lacuna. Il CDF raccomanda di verificare, nel quadro dell'analisi dei rischi, se è opportuno sottoporre a una vigilanza più approfondita l'attività d'investimento dei fondi di compensazione e i compiti esecutivi dell'UCC. Il CDF ritiene perfettibili anche le verifiche delle casse di compensazione. Tali verifiche vengono effettuate solo in parte in funzione dei rischi e non esistono standard predefiniti. Nella maggior parte dei casi si richiedono verifiche della compliance. Poiché il rischio di responsabilità è relativamente esiguo e mancano gli standard per le verifiche, occorre chiedersi se queste ultime adempiano sempre i requisiti minimi di qualità. Non esistono strumenti per far sì che le valutazioni siano uniformi. Anche su questo punto il CDF ha formulato una raccomandazione. Oltre al messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 che verrà discusso alle Camere a partire dal 2015, nel 2014 l'UFAS ha avviato un progetto volto a modernizzare la vigilanza nel settore delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI e dell'IPG. In collaborazione con l'AFF e l'Ufficio federale di giustizia (UFG), l'UFAS sta inoltre lavorando a un progetto da porre in consultazione relativo alla nuova legge sui Fondi di compensazione AVS, AI e IPG. In questa occasione le raccomandazioni del CDF dovrebbero essere considerate nella misura del possibile.

Testo originale in tedesco