



Berna, 7 settembre 2022

Investimento di fondi di libero passaggio dell'istituto collettore (Modifica della LPP)

**Rapporto esplicativo
per l'indizione della procedura di consultazione**

Avamprogetto e rapporto esplicativo sull'investimento di fondi di libero passaggio dell'istituto collettore (modifica della LPP)

Compendio

Con la presente proposta di modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità si intende permettere all'istituto collettore LPP di investire senza interessi e gratuitamente per ulteriori quattro anni gli averi di previdenza da esso gestiti nel settore del libero passaggio, fino a un importo massimo di 10 miliardi di franchi, presso la tesoreria centrale della Confederazione (Tesoreria federale) dell'Amministrazione federale delle finanze. La durata di validità dell'articolo 60b LPP andrà pertanto prorogata di conseguenza.

Situazione iniziale

L'istituto collettore LPP è una fondazione gestita dalle parti sociali cui è conferito un mandato legale nell'ambito della previdenza professionale. Uno dei suoi compiti è quello di accettare gli averi di libero passaggio che gli vengono versati.

Si tratta degli averi di libero passaggio di persone il cui rapporto di lavoro è cessato – per esempio in seguito a licenziamento – senza che se ne instauri subito uno nuovo. Queste persone non hanno per principio alcuna possibilità di lasciare il proprio avere di libero passaggio presso un istituto di previdenza. Devono pertanto comunicare al loro precedente istituto di previdenza a quale istituto di libero passaggio versare la loro prestazione di libero passaggio. In assenza di tale comunicazione, dopo sei mesi l'istituto di previdenza versa la prestazione all'istituto collettore. Contrariamente agli istituti di libero passaggio, quest'ultimo non può rifiutare gli averi degli assicurati. Agli averi di libero passaggio non possono essere applicati tassi d'interesse negativi.

L'istituto collettore si trova in una situazione difficile: per preservare il valore nominale degli averi ricevuti deve reinvestire questi fondi esponendosi a rischi. Dall'introduzione dei tassi d'interesse negativi da parte della Banca nazionale svizzera, nel 2015, gli investimenti a breve termine e a basso rischio hanno un rendimento insufficiente. Nel contempo vi è il rischio di forti fluttuazioni sui mercati finanziari.

Contenuto del progetto

Dal settembre del 2020 l'istituto collettore ha il diritto di investire senza interessi e gratuitamente presso la Tesoreria federale una parte dei fondi di libero passaggio da esso gestiti. L'istituto collettore può effettuare nuovi investimenti di fondi di libero passaggio o rinnovare quelli esistenti soltanto se il suo grado di copertura in quest'ambito scende al di sotto del 105 per cento. Il volume degli investimenti autorizzati è inoltre limitato a 10 miliardi di franchi. Questo diritto ha una durata limitata e scadrà nel settembre del 2023. Con il presente progetto si intende

prorogare di quattro anni la sua scadenza. In questo periodo si valuterà se sia ancora necessaria una soluzione di questo tipo e, in caso affermativo, quale sia quella più adatta.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.1.1 Libero passaggio	6
1.1.2 Istituto collettore LPP	7
1.1.3 Ripercussioni dell'evoluzione dei tassi d'interesse sugli istituti di libero passaggio e sull'istituto collettore	7
1.1.3.1 Conseguenze dei tassi d'interesse negativi	7
1.1.3.2 La situazione dell'istituto collettore dopo lo scoppio della crisi del coronavirus	8
1.1.3.3 Evoluzione dell'inflazione e dei tassi d'interesse dalla fine del 2020	9
1.1.3.4 Situazione attuale dell'istituto collettore	10
1.1.4 Altri istituti di libero passaggio	11
1.2 Alternative esaminate e scartate	12
1.2.1 Gruppo di lavoro della Confederazione	12
1.2.2 Applicazione di un tasso d'interesse negativo	12
1.2.3 Garanzia di una parte terza	13
1.2.4 Pagamenti regolari / finanziamento degli interessi negativi da parte di terzi	14
1.2.5 Conto senza interessi presso la BNS	14
1.2.6 Ulteriori alternative esaminate e scartate	15
1.2.6.1 Tollerabilità di una copertura insufficiente temporanea	15
1.2.6.2 Finanziamento della copertura insufficiente da parte del fondo di garanzia LPP	15
1.3 La normativa proposta	15
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	17
1.5 Attuazione	17
2 Commento all'articolo	17
3 Ripercussioni	18
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	18
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	18
3.3 Ripercussioni per l'economia, la sicurezza sociale e le persone assicurate	18
4 Aspetti giuridici	18
4.1 Costituzionalità	18
4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	19

4.3	Forma dell'atto	19
4.4	Subordinazione al freno alle spese	19
4.5	Conformità alla legge sui sussidi	19

Avamprogetto e rapporto esplicativo sull'investimento di fondi di libero passaggio dell'istituto collettore (modifica della LPP)

1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto

1.1 Necessità di agire e obiettivi

1.1.1 Libero passaggio

I lavoratori che percepiscono più di 21 510 franchi all'anno da un datore di lavoro sono assicurati obbligatoriamente nell'ambito della previdenza professionale presso l'istituto di previdenza del loro datore di lavoro. In caso di scioglimento del rapporto di lavoro prima dell'insorgenza di un caso di previdenza (vecchiaia, morte o invalidità), gli assicurati lasciano per principio l'istituto di previdenza. La continuazione della previdenza presso il medesimo istituto di previdenza è possibile soltanto nei limiti previsti dall'articolo 47 della legge federale del 25 giugno 1982¹ sulla previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) e, dal 1° gennaio 2021, dall'articolo 47a LPP. L'istituto di previdenza deve versare agli assicurati uscenti la cosiddetta prestazione di libero passaggio. Di regola effettua questo versamento all'istituto di previdenza del nuovo datore di lavoro. Gli assicurati che non instaurano un nuovo rapporto di lavoro e non vengono pertanto affiliati a un nuovo istituto di previdenza devono far versare la prestazione di libero passaggio su un conto di libero passaggio presso una fondazione di libero passaggio oppure stipulare una polizza di libero passaggio presso un'impresa di assicurazione. Molte fondazioni di libero passaggio sono state costituite da banche e continuano ad avere un legame con esse. L'assicurato deve comunicare al suo precedente istituto di previdenza l'istituto di libero passaggio di sua scelta.

Per chi si ritrova in disoccupazione la migliore soluzione è un conto di libero passaggio. L'aver dell'intestatario resta depositato su un tale conto finché questi non trova un nuovo posto di lavoro e può quindi versare il capitale al nuovo istituto di previdenza. Poiché il periodo intercorrente fino all'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro è perlopiù di durata indefinita e generalmente anche molto breve, la maggior parte delle persone preferisce non investire il proprio avere in titoli rischiosi, poiché tali rischi richiedono un certo orizzonte d'investimento e sono quindi insostenibili per molti degli interessati.

Se l'assicurato non comunica al suo precedente istituto di previdenza a quale nuovo istituto versare la prestazione di libero passaggio, al più presto sei mesi e al più tardi due anni dopo l'uscita della medesima l'istituto in questione è tenuto per legge a versare la prestazione all'istituto collettore LPP (istituto collettore).

¹ RS 831.40

1.1.2 Istituto collettore LPP

L'istituto collettore è una fondazione prevista dalla LPP e gestita dalle parti sociali. Tra i suoi vari compiti vi è in particolare la gestione di conti di libero passaggio. L'istituto collettore ha l'obbligo di accettare tutti gli averi di libero passaggio che gli vengono versati. Contrariamente agli istituti di libero passaggio, quindi, quest'ultimo non può rifiutare tali averi.

Alla fine del 2020 l'istituto collettore gestiva gli averi di 1,27 milioni di clienti nel settore del libero passaggio, il che corrisponde a circa il 53 per cento di tutti i conti di libero passaggio. Nella maggior parte dei casi si tratta tuttavia di persone con averi esigui. A titolo di paragone, mentre alla fine del 2020 gli averi di libero passaggio gestiti dall'istituto collettore ammontavano a circa 14,3 miliardi di franchi (e a 15,6 mia. fr. alla fine del 2021), secondo le statistiche bancarie alla fine del 2020 sui conti di libero passaggio bancari (sotto forma di risparmio puro) erano depositati circa 36,4 miliardi di franchi.

Fondi di libero passaggio depositati presso le banche, le assicurazioni e l'istituto collettore, 2015–2019

	2015	2019	2020	2021	Variazione 19/20	Variazione 20/21
Totale in mio. fr.	52 360	55 661	57 061		+2,5 %	
Conti di libero passaggio presso le banche						
– Totale in mio. fr.	36 272	36 443	36 430	35 321	0,0 %	-3,0 %
– Numero	741 067	869 031	848 160.			
Polizze di libero passaggio presso le assicurazioni						
– Totale in mio. fr.	7 724	6 522	6 312		-3,2 %	
– Numero	377 241	294 105	285 168.			
Conti di libero passaggio presso l'istituto collettore						
– Numero	8 364	12 697	14 319	15 567	+12,8 %	+8,7 %
	957 810	1 194 107	1 272 578	1 344 676	+6,6 %	+5,7 %

Fonti: Statistica delle assicurazioni sociali svizzere 2021 / dati dell'istituto collettore per il 2021 e il 2022 / statistiche bancarie della BNS / dati della FINMA

1.1.3 Ripercussioni dell'evoluzione dei tassi d'interesse sugli istituti di libero passaggio e sull'istituto collettore

1.1.3.1 Conseguenze dei tassi d'interesse negativi

L'introduzione dei tassi d'interesse negativi da parte della Banca nazionale svizzera (BNS), nel gennaio del 2015, ha ridotto l'attrattività dei fondi di libero passaggio per

gli intermediari finanziari. Il diritto vigente garantisce il valore nominale dei fondi depositati sui conti di libero passaggio. Se il tasso d'interesse senza rischio è negativo, il soggetto finanziatore deve farsi carico della differenza tra il valore nominale e il tasso d'interesse negativo.

Nel settore dei tassi d'interesse a breve termine, alla fine di aprile del 2022 il SARON a tre mesi si attestava a -0,706 per cento². Le banche hanno pertanto potuto rifinanziarsi sui mercati monetari a un costo nettamente inferiore che mediante risparmi, fondi di libero passaggio o averi del pilastro 3a. Il 16 giugno 2022 la BNS ha tuttavia aumentato il suo tasso guida a -0,25 per cento. La differenza tra i tassi d'interesse dei conti di risparmio e quelli dei mercati monetari si è dunque ridotta. Dato l'attuale andamento dell'inflazione è probabile che prossimamente la BNS aumenterà nuovamente i suoi tassi d'interesse.

La diminuzione dell'attrattività del settore del libero passaggio dal 2015 si riflette nella stagnazione della somma complessiva dei fondi di libero passaggio depositati presso le banche e nel concomitante forte aumento di tali fondi presso l'istituto collettore. Nel 2020 l'istituto collettore ha registrato un afflusso netto di 1,62 miliardi di franchi³ e nel 2021 di 1,25 miliardi. Anche negli anni precedenti l'afflusso di fondi è stato significativo. Tra il 2015 e il 2020 la somma dei fondi di libero passaggio depositati presso l'istituto collettore è aumentata da 8,4 a 12,7 miliardi di franchi circa, mentre presso le banche è rimasta stabile. A causa dei tassi d'interesse negativi, i fornitori di servizi finanziari sono meno interessati a gestire fondi di libero passaggio. Gli istituti di libero passaggio possono rifiutare questi fondi oppure proporre soltanto il cosiddetto risparmio in titoli. Con questa forma d'investimento, gli operatori possono riscuotere emolumenti relativamente interessanti e far sopportare i rischi ai clienti. Nel settore dei conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro l'istituto collettore è quasi l'unico istituto ad aver registrato una crescita. In cifre assolute le polizze di libero passaggio rivestono un'importanza minore e sono tendenzialmente in calo. Anche nel loro caso si notano le ripercussioni a lungo termine della politica dei tassi d'interesse negativi.

1.1.3.2 La situazione dell'istituto collettore dopo lo scoppio della crisi del coronavirus

Dopo il crollo dei mercati finanziari nel marzo del 2020, l'istituto collettore ha visto scendere il proprio grado di copertura nel settore del libero passaggio al 101,6 per cento, rischiando di ritrovarsi in una situazione di copertura insufficiente. Inoltre non era chiaro se ci si dovessero attendere ulteriori afflussi di capitale a causa della crescita della disoccupazione. Un tale afflusso di fondi avrebbe causato un'ulteriore diluizione del grado di copertura.

Diversamente dalle banche, l'istituto collettore, non può semplicemente ripiegare su forme più lucrative di libero passaggio quali il risparmio in titoli, e scaricare così il rischio d'investimento sugli assicurati. Essendo soggetto all'obbligo di contrarre, esso non è autorizzato a rifiutare i fondi di libero passaggio, ma deve offrire agli assicurati

² Taux d'intérêt, rendements et marché des changes (snb.ch).

³ Afflussi meno deflussi.

conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro, senza potervi applicare tassi d'interesse negativi. Deve dunque garantire il valore nominale. Finché la BNS continuerà a perseguire la politica dei tassi d'interesse negativi, l'istituto collettore non potrà investire a breve termine i fondi senza o con pochi rischi. Dovrà quindi assumere rischi.

Diversamente dagli altri istituti di previdenza, l'istituto collettore non può adottare misure di risanamento nel settore del libero passaggio. Gli assicurati possono lasciare l'istituto in qualsiasi momento, non sono soggetti all'obbligo di affiliazione e non possono essere chiamati a versare contributi di risanamento. Come nel caso delle banche, una copertura insufficiente e le conseguenti incertezze potrebbero causare una «corsa agli sportelli» di assicurati che vogliono ritirare i loro averi. In caso di copertura insufficiente ogni uscita causerebbe un ulteriore peggioramento del grado di copertura, poiché, nonostante la copertura insufficiente, non sarebbe possibile effettuare detrazioni dagli averi ritirati. Inoltre, il fondo di garanzia LPP (fondo di garanzia) non risponde per i fondi di libero passaggio.

Le commissioni della sicurezza sociale e della sanità sia del Consiglio nazionale (CSSS-N) che del Consiglio degli Stati (CSSS-S) hanno scritto al Consiglio federale il 29 aprile, rispettivamente il 1° maggio 2020, per raccomandargli di valutare la possibilità per l'istituto collettore di aprire un conto a tasso zero presso la BNS o l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Nella sua risposta orale il Consiglio federale ha accettato di valutare la questione. Successivamente, nell'autunno del 2020, il Parlamento ha approvato l'articolo 60b LPP mediante procedura urgente.

Esso consente all'istituto collettore, qualora il suo grado di copertura nel settore del libero passaggio sia inferiore al 105 per cento, di investire fino a un importo massimo di 10 miliardi di franchi presso la Tesoreria federale. Il termine di validità del pertinente articolo di legge scadrà il 25 settembre 2023. Dopo l'entrata in vigore della disposizione, per molto tempo l'istituto collettore non ha avuto bisogno di applicarla. In seguito alla stabilizzazione generale dei mercati finanziari il suo grado di copertura è risalito, attestandosi al 108 per cento alla fine di dicembre del 2021.

1.1.3.3 Evoluzione dell'inflazione e dei tassi d'interesse dalla fine del 2020

Sul fronte dell'inflazione e dei tassi d'interesse si assiste attualmente a un'inversione di tendenza. Dopo numerosi anni di crescita molto moderata o addirittura negativa, l'inflazione sta registrando un forte aumento. Questa evoluzione è ancora più marcata a livello internazionale, per esempio negli Stati Uniti e nell'Unione europea. A causa della crescente inflazione, dalla fine del 2020 e in particolare nel 2022 in Svizzera si è registrato un netto aumento dei tassi d'interesse. Alla fine di luglio del 2022 il tasso d'interesse delle obbligazioni della Confederazione a sette anni era dello 0,34 per cento, quindi di segno chiaramente positivo. Ancora alla fine del 2020 esso era di -0,63 per cento e alla fine del 2021 di -0,27 per cento. nettamente più elevati di quelli delle obbligazioni della Confederazione a basso rischio sono i tassi swap (con i quali si rifinanziano anche le banche). Alla fine di luglio del 2022 il tasso swap a tre anni era dello 0,67 per cento circa, quello a cinque anni dello 0,86 per cento circa e quello a sette anni dell'1,08 per cento circa. I conti di libero passaggio con un

interesse a tasso zero sono pertanto tornati a essere una fonte di rifinanziamento interessante per le banche, dato che i fondi depositati su di essi vi rimangono per un periodo relativamente lungo.

1.1.3.4 Situazione attuale dell'istituto collettore

La crescita dell'inflazione e dei tassi d'interesse, le politiche monetarie più restrittive delle banche centrali e le tensioni geopolitiche accrescono però anche il rischio di importanti fluttuazioni e di contraccolpi sui mercati finanziari. Inoltre, la pandemia di COVID-19 potrebbe ancora riservare spiacevoli sorprese in qualsiasi momento. Se la congiuntura dovesse indebolirsi, il che non è escluso attualmente, l'istituto collettore potrebbe registrare un nuovo aumento dell'afflusso di fondi, il che diluirebbe il suo grado di copertura.

L'istituto collettore deve investire i fondi che gli vengono versati. In passato ha potuto compensare gli interessi negativi applicati alle sue liquidità con i rendimenti ottenuti dalle altre classi d'investimento ed è quindi riuscito a mantenere stabile il grado di copertura complessivo del settore del libero passaggio⁴. Nel 2022 la flessione dei mercati finanziari nei settori delle azioni e delle obbligazioni ha tuttavia causato una riduzione del suo grado di copertura, che alla fine di aprile 2022 è sceso al 104,6 per cento.

Poiché il grado di copertura era inferiore alla soglia del 105 per cento, a partire dal 10 maggio 2022 l'istituto collettore ha depositato diversi miliardi di franchi⁵ presso la Tesoreria federale. In una tale situazione l'attuale strategia d'investimento impone al consiglio di fondazione di adottare immediatamente provvedimenti volti a ridurre i rischi. Questi includono l'alienazione pro ciclica di investimenti rischiosi e l'aumento delle liquidità sicure⁶.

In seguito all'evoluzione dei tassi d'interesse, tuttavia, l'istituto collettore ha ora la possibilità di investire i suoi fondi, in particolare quelli con un orizzonte temporale più lungo, con un tasso d'interesse positivo. In linea di massima, se non si verificano significativi deflussi di capitale, può tenere questi investimenti fino alla loro scadenza. Anch'essi sono però soggetti alle fluttuazioni dei corsi. Se da un lato i tassi d'interesse più elevati causano una riduzione dei corsi sui mercati finanziari e quindi una diminuzione del grado di copertura dell'istituto collettore, ovvero un peggioramento della sua situazione finanziaria, dall'altro la possibilità di effettuare nuovi investimenti in titoli a tasso fisso con scadenza a medio-lungo termine permette di migliorare la situazione.

Inoltre, se la BNS dovesse decidere di aumentare ulteriormente i tassi d'interesse a causa della crescita dell'inflazione, la possibilità d'investire fondi presso la Tesoreria federale diventerebbe automaticamente meno interessante per l'istituto collettore.

⁴ 2014: 108,0 %, 2019: 108,7 %, 2020: 107,8 %, 2021: 108,0 %, 10.6.22: 103,1 %

⁵ Si tratta di 3 mia. fr. a maggio e circa 1,25 mia. fr. a giugno. Dopo l'aumento del tasso guida della BNS, l'istituto collettore ha annunciato che fino a nuovo avviso non avrebbe più versato ulteriori fondi alla Tesoreria federale.

⁶ Alla fine del 2021 la quota delle attività prontamente liquidabili dell'istituto collettore ammontava a circa il 60 %.

Nell'ottica della riduzione dei rischi, per l'istituto collettore è tuttavia importante poter investire una parte dei propri fondi sotto forma di investimenti liquidi a basso rischio, senza subire perdite. Il conto presso la Tesoreria federale ha questo scopo. Se i tassi d'interesse per gli investimenti a breve termine dovessero aumentare in seguito a un cambiamento della politica della BNS, questo conto diventerebbe però meno interessante o addirittura superfluo. La possibilità di investire fondi presso la Tesoreria federale deve pertanto continuare ad avere una durata limitata nel tempo. Attualmente l'inflazione è elevata. Scenari alquanto realistici prevedono anche per il futuro un certo aumento dell'inflazione e dei tassi d'interesse. Questa previsione è motivata per esempio con la crescita dell'indebitamento, la deglobalizzazione, la svolta energetica e la scarsità di determinate materie prime. Data l'incertezza degli sviluppi futuri, il mantenimento a tempo determinato di una soluzione quale quella proposta appare però opportuno. L'importo può essere limitato, poiché una parte degli attivi dell'istituto collettore ha un orizzonte temporale più lungo e può quindi essere investita in modo redditizio e sicuro.

Il presente progetto propone pertanto di prorogare di quattro anni la durata di validità dell'attuale soluzione temporanea, in modo da creare sicurezza in un contesto molto incerto. Attualmente è impossibile prevedere l'evoluzione dei tassi d'interesse. Nell'ottica della riduzione dei rischi appare pertanto ragionevole mantenere la possibilità di investire su un conto a tasso zero. L'attuale soluzione che permette all'istituto collettore di investire una parte dei suoi fondi, senza interessi, presso la Tesoreria federale scadrà il 25 settembre 2023. Il buon funzionamento dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio è molto importante. Occorre quindi trovare una soluzione per il periodo successivo.

1.1.4 Altri istituti di libero passaggio

Gli istituti di libero passaggio devono trasferire gli averi depositati sui loro conti a una banca. Le banche hanno generalmente utilizzato questi fondi per la loro tradizionale attività basata sul differenziale dei tassi d'interesse, che ancora oggi è rappresentata principalmente dall'attività nel settore dei prestiti ipotecari. Secondo la BNS negli ultimi mesi i tassi d'interesse sono nettamente aumentati. Se nel settembre del 2021 il tasso per un'ipoteca a tasso fisso a cinque anni era dell'1,09 per cento, alla fine di maggio del 2022 esso era salito all'1,99 per cento⁷. Le ipoteche fisse a dieci anni erano offerte a un tasso del 2,50 per cento, il che permette di realizzare un margine sufficiente. Sul mercato si stanno affermando nuovi operatori che offrono tassi d'interesse più bassi, il che fa presupporre una certa pressione sui margini di guadagno. Questa pressione dovrebbe però derivare soprattutto dal ricorso a nuovi canali di distribuzione più efficienti.

L'attività basata sul differenziale dei tassi d'interesse è una delle principali fonti di rendimento delle banche. Esse considerano questa attività un segreto d'affari e quindi non forniscono alcuna informazione in merito. Si ignora quindi se e in che misura in passato le banche abbiano conseguito utili con i fondi di libero passaggio e quale sia la situazione attuale. A causa della crescita globale dell'inflazione, i tassi sui mercati

⁷ [Taux d'intérêt, rendements et marché des changes \(snb.ch\).](https://www.snb.ch/it/taux_dinteret_rendements_et_marche_des_changes)

dei capitali stanno aumentando. Il loro aumento ha ravvivato l'interesse per i fondi di libero passaggio quali fonti di rifinanziamento, soprattutto perché oltre il 50 per cento dei conti ha un periodo di detenzione superiore a cinque anni e i relativi fondi sono quindi prestabili per un periodo relativamente lungo.

A differenza dell'istituto collettore, le banche non sono soggette all'obbligo di contrarre e possono quindi rifiutare nuovi clienti. Hanno inoltre la possibilità di offrire il risparmio in titoli, che è più redditizio per esse. Per il momento, per gli altri fornitori di servizi finanziari non appare dunque necessaria alcuna modifica delle attuali condizioni quadro. La proposta proroga temporanea della soluzione attuale resta pertanto circoscritta all'istituto collettore.

1.2 Alternative esaminate e scartate

1.2.1 Gruppo di lavoro della Confederazione

Dopo l'introduzione dell'attuale soluzione, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro sotto la direzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in cui erano rappresentati tutti i principali attori (parti sociali, associazioni di categoria, esperti in materia di investimenti, intermediari finanziari).

Il gruppo di lavoro della Confederazione non ha formulato alcuna raccomandazione. A seconda della loro situazione e dei loro interessi, i vari attori hanno espresso posizioni molto divergenti. Non sono così riusciti ad accordarsi sulla necessità di garantire gli averi di libero passaggio interamente o solo parzialmente, su chi debba sostenere eventuali costi (Confederazione, BNS o il «sistema della previdenza professionale») e sulla necessità di offrire una soluzione soltanto all'istituto collettore oppure a tutti gli istituti di libero passaggio.

Il rapporto del gruppo di lavoro è stato redatto tra la fine del 2020 e il primo semestre del 2021, vale a dire prima dell'attuale aumento dei tassi d'interesse e dell'inflazione.

Le varianti presentate qui di seguito illustrano l'attuazione pratica delle soluzioni fondamentalmente possibili per l'istituto collettore delineate dal gruppo di lavoro.

1.2.2 Applicazione di un tasso d'interesse negativo

L'applicazione di un tasso d'interesse negativo (p. es. a titolo di misura di risanamento) sugli averi di libero passaggio significherebbe ridurre i risparmi accumulati obbligatoriamente nel sistema previdenziale⁸. Tra i titolari di conti di libero passaggio vi sono anche persone che hanno perso il lavoro e si trovano quindi in una situazione personale difficile. Un fattore aggravante nel caso dell'istituto collettore è che in molti casi si tratta di averi dimenticati. L'istituto collettore non avrebbe pertanto nemmeno la possibilità di informare questi assicurati del fatto che i loro risparmi si stanno riducendo e quindi essi non potrebbero reagire. L'applicazione di tassi d'interesse negativi in un sistema di risparmio obbligatorio causerebbe inoltre

⁸ Gli emolumenti hanno un effetto simile, benché meno marcato (tranne se si tratta di conti con importi esigui).

una notevole perdita di fiducia nella previdenza professionale e nel sistema finanziario. Benché negli ultimi anni siano stati in parte introdotti tassi d'interesse negativi sugli averi a risparmio elevati, nel caso dei conti con averi più modesti questa misura è stata applicata raramente ed è praticamente inesistente nel settore dei conti di risparmio del pilastro 3a. Essa sarebbe pertanto difficile da attuare e da giustificare nell'attuale contesto caratterizzato da un'inflazione relativamente elevata e tassi d'interesse in forte crescita. L'applicazione di un tasso d'interesse negativo al fine di risanare l'istituto collettore in caso di copertura insufficiente potrebbe inoltre essere controproducente, poiché nell'attuale contesto potrebbe produrre un deflusso di fondi, il che aggraverebbe ulteriormente la situazione. Questa soluzione è stata dunque scartata.

1.2.3 Garanzia di una parte terza

In base a questa variante una parte terza (p. es. la Confederazione o il «sistema della previdenza professionale») garantirebbe all'istituto collettore, se necessario, il finanziamento di un eventuale scoperto in caso di copertura insufficiente.

Il vantaggio di questa soluzione è che in assenza di una copertura insufficiente non si dovrebbe procedere ad alcun versamento di fondi. L'istituto collettore avrebbe una maggiore capacità di rischio e potrebbe adeguare di conseguenza la sua strategia d'investimento. In situazioni di crisi potrebbe rinunciare a ridurre sistematicamente la sua esposizione ai rischi. Questo significa che anche in caso di copertura insufficiente potrebbe beneficiare di un'eventuale successiva ripresa dei mercati finanziari e aumentare nuovamente il suo grado di copertura con i propri mezzi. Potrebbe così perseguire un rendimento positivo atteso a lungo termine. Lo svantaggio è che in definitiva i rischi non possono essere previsti con certezza e che, data l'ingente e crescente somma di bilancio dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio, la sua esposizione potrebbe rapidamente raggiungere livelli altissimi (anche dell'ordine di miliardi). Questo costituirebbe un notevole problema per tutti i potenziali portatori di rischio. Una garanzia della BNS sarebbe praticamente impossibile da conciliare con il mandato di quest'ultima. Nel caso della Confederazione, una tale garanzia costituirebbe un sussidio e richiederebbe pertanto una base legale e lo stanziamento di un credito d'impegno. Questa garanzia non avrebbe tuttavia un tetto massimo, il che potrebbe rappresentare un grave problema per le finanze federali. L'esperienza mostra inoltre che la ripresa dei mercati finanziari può richiedere molto tempo. Le implicazioni finanziarie di una tale garanzia sarebbero pertanto difficili da prevedere e sarebbero potenzialmente molto elevate. La Confederazione è già fortemente gravata dai debiti derivanti dalla crisi del coronavirus e dai previsti aumenti delle spese nel settore della difesa. Una garanzia del «sistema della previdenza professionale» sarebbe peraltro difficilmente attuabile. Sarebbero infatti i datori di lavoro e i lavoratori, nella loro qualità di soggetti che concorrono al finanziamento del sistema previdenziale, che dovrebbero prendere a loro carico i contributi per questa garanzia. Una solidarietà dei datori di lavoro e dei lavoratori nei confronti di persone che spesso sono uscite dal processo lavorativo appare poco realistica. Inoltre, il «sistema della previdenza professionale» è già fortemente sotto pressione a causa

degli sviluppi in corso. L'aumento dei tassi d'interesse causa fluttuazioni dei valori patrimoniali e l'inflazione erode le rendite. Altri fattori negativi ben noti sono l'evoluzione demografica e l'elevata aliquota di conversione legale. Poiché questi fattori gravano già fortemente sul sistema, ulteriori oneri destinati a garantire i fondi di libero passaggio provocherebbero aspre controversie. La soluzione della garanzia di una parte terza è dunque stata scartata.

1.2.4 Pagamenti regolari / finanziamento degli interessi negativi da parte di terzi

Un'altra possibilità sarebbe quella di effettuare pagamenti regolari all'istituto collettore per compensare interamente o parzialmente eventuali interessi negativi sulle liquidità a breve termine o, a seconda della situazione del mercato, i rendimenti negativi delle obbligazioni. Questo permetterebbe all'istituto di continuare a effettuare investimenti a basso rischio e contribuirebbe in una certa misura a stabilizzare la sua situazione finanziaria, a condizione che la crisi degli altri mercati finanziari (in particolare quello azionario) non duri a lungo. Come nel caso della garanzia, tuttavia, si pone la questione di chi debba effettuare questi pagamenti. Inoltre, neanche questi ultimi escluderebbero il rischio di copertura insufficiente in caso di forti correzioni sui mercati finanziari. Tali versamenti regolari non presentano alcun vantaggio rispetto alla proposta soluzione del conto presso la Tesoreria federale.

1.2.5 Conto senza interessi presso la BNS

Un'alternativa all'attuale soluzione sarebbe l'apertura di un conto corrente senza interessi presso la BNS. Diversamente dai pagamenti compensativi o da una garanzia, questa variante sarebbe più pertinente, dato che presso la BNS esistono già conti correnti senza interessi. Al momento, però, questa possibilità non sussiste per l'istituto collettore e la sua introduzione richiederebbe una modifica di legge. Considerati la particolare posizione della BNS, la sua indipendenza sancita nella Costituzione e i suoi compiti specifici, già soltanto per una questione di principio si dovrebbe evitare di estendere la cerchia degli aventi diritto alle sue prestazioni. La politica dei tassi d'interesse è inoltre un pilastro centrale della strategia di politica monetaria della BNS. Dando all'istituto collettore la possibilità di aprire un conto corrente presso la BNS, la strategia di quest'ultima rischierebbe di essere vanificata, soprattutto qualora altri operatori del mercato chiedessero di poter usufruire di una soluzione analoga. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di scartare questa soluzione.

1.2.6 Ulteriori alternative esaminate e scartate

1.2.6.1 Tollerabilità di una copertura insufficiente temporanea

Un'ulteriore possibilità sarebbe quella di tollerare una copertura insufficiente temporanea dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio, ma in questo caso vi sarebbe il rischio che l'auspicata ripresa non si verifichi in tempi brevi. Gli assicurati potrebbero in tal caso iniziare a dubitare della solvibilità dell'istituto, il che potrebbe portare a un rapido deterioramento della situazione.

1.2.6.2 Finanziamento della copertura insufficiente da parte del fondo di garanzia LPP

Il fondo di garanzia copre attualmente le spese di amministrazione dell'istituto collettore in determinati settori. Il finanziamento di una copertura insufficiente dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio da parte del fondo di garanzia richiederebbe la riscossione di contributi di rischio presso l'istituto collettore, il che è insensato. Infatti, se questi contributi dovessero coprire il rischio, ciò significherebbe che il rischio sarebbe comunque a carico dell'istituto collettore. Se questi contributi dovessero andare a carico del «sistema della previdenza professionale», questo corrisponderebbe a una garanzia di quest'ultimo, che di fatto si tradurrebbe in un obbligo contributivo da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori, praticamente impossibile da realizzare (cfr. n. 1.2.3). Il fondo di garanzia necessita dei propri fondi per garantire le prestazioni da esso assicurate e finanziate.

1.3 La normativa proposta

Considerato l'aumento dei tassi d'interesse e ponderati i vantaggi e gli svantaggi, il Consiglio federale ritiene che la migliore soluzione sia mantenere l'attuale sistema per un determinato periodo di tempo, senza ampliarne il campo d'applicazione. In questo modo l'istituto collettore verrà autorizzato per ulteriori quattro anni a investire fondi del settore del libero passaggio, gratuitamente e senza interessi, presso la Tesoreria federale.

Nel settore dei conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro soltanto l'istituto collettore registra una netta crescita (cfr. tabella più sopra). A causa dell'elevata volatilità dei mercati finanziari e dell'incerta evoluzione dei tassi d'interesse appare opportuno mantenere temporaneamente l'attuale soluzione. L'obbligo di contrarre dell'istituto collettore lo distingue dagli altri operatori del settore del libero passaggio.

Per l'istituto collettore, il fatto di poter investire senza interessi i fondi di libero passaggio da esso gestiti costituisce un notevole sgravio, poiché in questo modo può ridurre i propri rischi senza dover sopportare al contempo interessi negativi o rischi di solvibilità. In situazioni di mercato sfavorevoli, ciò consente di eliminare praticamente qualsiasi rischio. Con questa soluzione, l'istituto collettore sarà in grado

di superare anche le difficoltà determinate da afflussi di fondi dovuti a periodi di crisi economica. Grazie alla disponibilità di un conto a tasso zero, in caso di flessione dei mercati finanziari l'istituto collettore potrà continuare ad adottare una strategia volta a ridurre i rischi, riducendo sistematicamente e, se necessario, drasticamente i propri investimenti rischiosi. La possibilità di investire fondi a tasso zero presso la Confederazione gli consentirà di attuare questo processo in modo più semplice e meno rischioso. Se gli interessi dovessero continuare a salire e la BNS ponesse fine alla sua politica dei tassi d'interesse negativi, l'istituto collettore non sfrutterebbe questa possibilità oppure, qualora lo facesse, darebbe alla Tesoreria federale la possibilità di rifinanziarsi a condizioni vantaggiose. Questo automatismo è uno dei vantaggi della soluzione proposta in un contesto di crescita dei tassi d'interesse.

Secondo la modifica di legge proposta, l'investimento di fondi presso la Tesoreria federale continuerà a essere possibile soltanto se a un dato momento il grado di copertura dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio sarà sceso al di sotto del 105 per cento. Tuttavia, gli investimenti già effettuati presso la Tesoreria federale in base a questa regola potranno essere mantenuti, fino alla loro scadenza o al recesso a una data convenuta, anche se il grado di copertura tornerà a superare il 105 per cento. Il rinnovo di investimenti giunti a scadenza, invece, sarà anche in futuro possibile soltanto se a quel momento il grado di copertura dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio sarà inferiore al 105 per cento. Se la sua situazione finanziaria nel settore del libero passaggio è buona, l'istituto collettore è infatti più facilmente in grado di sostenere bassi tassi d'interesse. Il grado di copertura del momento verrà determinato regolarmente dall'istituto collettore sulla base di una stima. Un margine di errore è inevitabile⁹. Affinché l'afflusso di fondi resti gestibile per la Tesoreria federale, il volume degli investimenti autorizzati viene limitato.

L'adozione di questa soluzione particolare soltanto per l'istituto collettore è giustificata dal suo obbligo legale di accettare fondi di libero passaggio, un elemento che lo distingue da tutti gli altri istituti di libero passaggio. Dato che le altre alternative esaminate (cfr. n. 1.2) presentano, in parte, notevoli svantaggi, quale unica soluzione resta soltanto la concessione della possibilità di investire a tasso zero presso la Tesoreria federale. Secondo l'articolo 61 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁰ sulle finanze della Confederazione (LFC), l'AFF può, fatte salve disposizioni derogatorie contenute in altre leggi federali, aggregare alla tesoreria centrale (ossia alla Tesoreria federale), per l'amministrazione delle loro liquidità, le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata che tengono una contabilità propria. L'istituto collettore non rientra tra queste unità, dato che è un istituto di previdenza costituito quale fondazione di diritto privato (art. 54 e 60 LPP). Tuttavia, poiché l'articolo 61 capoverso 1 LFC fa salva l'applicazione di altre leggi federali, è possibile introdurre o prorogare nella LPP una base legale in senso formale che permetta all'istituto collettore di investire gli averi di libero passaggio da esso gestiti presso la tesoreria centrale.

La durata della soluzione proposta resta limitata nel tempo. Se i tassi d'interesse continueranno ad aumentare, tra quattro anni l'istituto collettore non avrà più bisogno

⁹ Secondo le indicazioni dell'istituto collettore questo corrisponde a circa $\pm 0,2$ %.

¹⁰ RS 611.0

che venga prolungata. Se invece i tassi d'interesse dovessero tornare a essere molto bassi, sarà indispensabile e opportuno valutare nuovamente la situazione.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

La presente proposta di modifica della LPP non è annunciata nel messaggio del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023. Il progetto non ha nemmeno ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione tali da dover essere menzionate nel preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

1.5 Attuazione

Dopo la scadenza dell'attuale soluzione, il 25 settembre 2023, la durata di validità della disposizione di legge andrà prorogata di quattro anni. Se a quel momento la proroga non sarà ancora stata decisa, nella legge andrà stabilita una nuova data di entrata in vigore.

2 Commento all'articolo

L'attuale legge federale urgente scadrà il 25 settembre 2023 e sarà sostituita da un nuovo articolo d'identico tenore, che questa volta avrà una durata di validità di quattro anni. Gli investimenti che l'istituto collettore può effettuare presso la Tesoreria federale in virtù dell'articolo 60b LPP sono gestiti gratuitamente dall'AFF e non fruttano interessi. L'AFF (Tesoreria federale) e l'istituto collettore hanno disciplinato i dettagli dell'investimento e dell'amministrazione del patrimonio in un contratto di diritto pubblico. Questo stabilisce che le parti devono garantirsi certezza reciproca nella pianificazione per quanto riguarda i versamenti e i ritiri da parte dell'istituto collettore.

L'istituto collettore non può effettuare nuovi investimenti o rinnovare investimenti giunti a scadenza presso la Tesoreria federale, se il suo grado di copertura nel settore del libero passaggio è uguale o superiore al 105 per cento. In tal caso, può tuttavia mantenere gli investimenti già effettuati presso la Tesoreria federale che non sono ancora scaduti o non hanno una scadenza fissa. Il volume degli investimenti dell'istituto collettore presso la Tesoreria federale è però limitato a 10 miliardi di franchi al massimo.

¹¹ FF 2020 1565

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo le attuali previsioni, per la Confederazione il presente progetto non dovrebbe avere ripercussioni di rilievo sul piano finanziario e non dovrebbe averne del tutto in termini di personale. L'istituto collettore potrà investire gratuitamente e senza interessi una parte dei propri fondi di libero passaggio presso la Tesoreria federale e quest'ultima sarà in grado di occuparsene con la sua organizzazione e le sue risorse di personale attuali.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Un istituto collettore solido è nell'interesse dei Cantoni e in definitiva anche dei Comuni, poiché garantisce gli averi di libero passaggio di persone che sono uscite dal mondo del lavoro. Se il loro avere di vecchiaia si riducesse a causa dei tassi d'interesse negativi o di un istituto collettore poco stabile, i Cantoni potrebbero per esempio dover sostenere maggiori spese per le prestazioni complementari o per i sussidi dell'assicurazione malattie.

3.3 Ripercussioni per l'economia, la sicurezza sociale e le persone assicurate

In generale, per le persone disoccupate è importante poter depositare i propri averi di previdenza del 2° pilastro su un conto di libero passaggio sotto forma di risparmio puro, in modo da poterli versare a un istituto di previdenza in caso di ripresa dell'attività lucrativa. Un istituto collettore stabile è pertanto molto importante per il corretto mantenimento della previdenza per la vecchiaia. Eventuali problemi di solvibilità dell'istituto collettore potrebbero causare una perdita di fiducia nel settore della previdenza e in quello finanziario e, nella peggiore delle ipotesi, accentuare un'eventuale sensazione di crisi. La soluzione proposta garantisce la necessaria stabilità.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Il presente progetto si basa sull'articolo 113 della Costituzione federale (Cost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto non incide sugli impegni internazionali della Svizzera.

4.3 Forma dell'atto

Il progetto consiste nella trasformazione di una legge federale urgente in una legge federale ordinaria. La modifica della LPP avviene pertanto secondo la procedura legislativa ordinaria.

4.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo le attuali previsioni, il presente progetto non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie di rilievo per la Confederazione. L'articolo 60b LPP non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

4.5 Conformità alla legge sui sussidi

Per l'istituto collettore l'applicazione di un tasso zero durante la presente fase di tassi d'interesse negativi è più vantaggiosa rispetto alle attuali possibilità d'investimento delle liquidità sui mercati finanziari, e questo senza causare costi per la Confederazione. Questa forma di sovvenzionamento è giustificata dal fatto che, diversamente dagli altri istituti di libero passaggio, l'istituto collettore è soggetto a un obbligo legale di contrarre. Poiché continua a essere pensata quale soluzione transitoria, la sua durata è limitata nel tempo. Il suo scopo è quello di evitare che l'istituto collettore si ritrovi con una copertura insufficiente nel settore del libero passaggio. Un istituto collettore stabile è nell'interesse della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché dell'economia e dell'intera società. La concessione di una possibilità d'investimento gratuito e senza interessi presso l'AFF (Tesoreria federale) appare la soluzione più vantaggiosa (cfr. n. 1.2). Secondo una procedura ben collaudata, l'AFF e l'istituto collettore hanno già stabilito i dettagli relativi a questa possibilità d'investimento in un contratto di diritto pubblico, tenendo conto delle prescrizioni della nuova disposizione di legge. Questo garantisce una procedura efficiente. La modifica di legge proposta rispetta pertanto i principi della legge del 5 ottobre 1990¹² sui sussidi.

¹² RS 616.1