



23.027

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sulla
previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti
e l'invalidità (LPP)**

(Investimento di fondi di libero passaggio dell'istituto collettore)

del 1° febbraio 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° febbraio 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

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 va 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 deve pertanto garantire il valore nominale di questi depositi e inoltre è soggetto all'obbligo di contrarre. Se i tassi d'interesse sui mercati finanziari sono bassi, deve esporsi a rischi nel reinvestire questi fondi. I tassi d'interesse bassi o negativi costituiscono un problema per l'istituto collettore, poiché l'esposizione a rischi richiede una riserva di fluttuazione, che non è sempre disponibile o non lo è in misura sufficiente. Se si ritrova in una situazione di copertura insufficiente nel settore dei conti di libero passaggio, l'istituto collettore non può essere risanato.

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. 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 durata di validità. In questo periodo si valuterà se sia ancora necessaria una soluzione di questo tipo e, in caso affermativo, quale sia quella più adatta.

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 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, la maggior parte delle persone preferisce non investire il proprio avere in titoli rischiosi, poiché tali rischi richiedono un orizzonte d'investimento di una certa durata e sono spesso insostenibili per gli 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 del medesimo 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 2021 l'istituto collettore gestiva gli averi di 1,34 milioni di clienti nel settore del libero passaggio, il che corrisponde a circa il 55 per cento di tutti i conti di libero passaggio (incluse le polizze). Nella maggior parte dei casi si tratta tuttavia di persone con averi esigui. A titolo di paragone, mentre alla fine del 2021 gli averi di libero passaggio gestiti dall'istituto collettore ammontavano a circa 15,6 miliardi di franchi, secondo le statistiche bancarie alla fine del 2021 sui conti di libero passaggio bancari (sotto forma di risparmio puro) erano depositati circa 35,3 miliardi di franchi.

Fondi di libero passaggio depositati presso le banche, le assicurazioni e l'istituto collettore, 2015–2021

	2015	2019	2020	2021	Variazione 19/20	Variazione 20/21
Totale in mio. fr.	52 360	55 661	57 061	56 911	+2,5 %	–0,3 %
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.	836 118	–2,4 %	–1,4 %
Polizze di libero passaggio presso le assicurazioni						
– Totale in mio. fr.	7 724	6 522	6 312	6 023	–3,2 %	–4,6 %
– Numero	377 241	294 105	285 168	275 725	–3,0 %	–3,3 %
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'attrattiva 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 di un investimento senza rischio è negativo, il soggetto finanziatore deve farsi carico della differenza tra il valore nominale e il valore risultante dal 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. Dato che i mercati monetari presentavano tassi d'interesse negativi, sui medesimi le banche potevano pertanto rifinanziarsi a un costo nettamente inferiore che mediante risparmi, fondi di libero passaggio o averi del pilastro 3a.

La diminuzione dell'attrattiva del settore del libero passaggio dal gennaio del 2015 fino alla metà del 2022 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 2021 la somma dei fondi di libero passaggio depositati presso l'istituto collettore è aumentata da 8,4 a 15,6 miliardi di franchi circa, mentre presso le fondazioni di libero passaggio bancarie è diminuita leggermente. 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 presso le imprese di assicurazione rivestono un'importanza minore e registrano tendenzialmente un calo ancora maggiore rispetto ai conti. Anche nel loro caso si notano le ripercussioni a lungo termine della politica dei tassi d'interesse negativi.

² Taux d'intérêt, rendements et marché des changes (snb.ch). SARON = Swiss Average Rate Overnight.

³ Afflussi meno deflussi.

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 riduzione 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 conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro, senza potervi applicare tassi d'interesse negativi. Deve dunque garantire il valore nominale. Fintantoché la BNS ha perseguito la politica dei tassi d'interesse negativi, l'istituto collettore non ha potuto investire a breve termine i fondi senza o con pochi rischi e ha quindi dovuto assumere rischi.

Nel settore del libero passaggio l'istituto collettore non ha la possibilità di adottare misure di risanamento. 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 incertezze che ne derivano potrebbero causare una «corsa agli sportelli» di assicurati che vogliono ritirare i loro averi di libero passaggio. In tal caso 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. In un contesto in cui i tassi d'interesse sono positivi, tuttavia, l'istituto collettore è in grado di realizzare profitti. Una copertura insufficiente moderata è pertanto sostenibile, diversamente che in caso di tassi d'interesse negativi.

Le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) e del Consiglio degli Stati (CSSS-S) hanno scritto al nostro Consiglio, rispettivamente il 29 aprile e 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 nostra risposta orale abbiamo 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.

Questa disposizione è entrata in vigore il 26 settembre 2020 e avrà effetto fino al 25 settembre 2023. 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 dal 2021

Per quanto riguarda l'andamento dell'inflazione e dei tassi d'interesse, a partire dal 2021 si è verificata una chiara inversione di tendenza. Dopo molti anni caratterizzati da un'inflazione bassa o addirittura negativa, il rincaro è notevolmente aumentato, anche se in Svizzera non ha ancora raggiunto i livelli di altre aree economiche, quali ad esempio gli Stati Uniti o l'Unione europea. Dal febbraio del 2022 l'inflazione in Svizzera è aumentata. Nel novembre del 2022, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente il rincaro in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo è stato del 3,0 per cento. Il 16 giugno 2022 la BNS ha pertanto aumentato il suo tasso guida di 0,5 punti percentuali, portandolo a -0,25 per cento. Il 22 settembre è seguito un ulteriore aumento di 0,75 punti percentuali, che ha portato il tasso allo 0,5 per cento. A causa della persistente dinamica inflazionistica non sono da escludere ulteriori aumenti dei tassi da parte della BNS. Alla fine di ottobre del 2022 il tasso d'interesse delle obbligazioni della Confederazione a sette anni era dello 0,97 per cento, quindi di segno chiaramente positivo. Ancora alla fine del 2020 esso era pari a -0,63 per cento e alla fine del 2021 a -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 ottobre del 2022 il tasso swap a tre anni era per esempio pari all'1,53 per cento. I conti di libero passaggio con un tasso d'interesse nullo o molto basso sono pertanto tornati a essere una fonte di rifinanziamento interessante per le banche, anche perché i fondi depositati su di essi vi rimangono spesso 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, il coronavirus 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 ridurrebbe 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 passaggio (2014: 108,0 %, 2019: 108,7 %, 2020: 107,8 %, 2021: 108,0 %). 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 del 2022 è sceso al 104,6, a metà del 2022 al 102,6 per cento e alla fine di novembre del 2022 al 102,3 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 franchi presso la Tesoreria federale (3 mia. a maggio e ca. 1,25 mia. a giugno). Tuttavia, in seguito agli aumenti del tasso guida della BNS del giugno e del settembre del 2022, l'istituto

collettore ha potuto conseguire un rendimento superiore allo 0 per cento sui mercati, ragion per cui ha deciso di interrompere fino a nuovo avviso l'investimento di fondi presso la Tesoreria federale e il 19 settembre 2022 ha annunciato che avrebbe progressivamente ritirato i fondi ivi depositati in tranche settimanali di 200 milioni di franchi. Questo ha permesso all'AFF di rifinanziare in modo ordinato i fondi ritirati.

L'istituto collettore investe una parte considerevole dei suoi fondi in attività prontamente liquidabili. Alla fine del 2021 la quota di tali investimenti era quasi del 61 per cento. Per il resto, il 25 per cento dei fondi era investito in obbligazioni, il 9,3 per cento in azioni e circa il 4,2 per cento in immobili. L'istituto collettore può investire una parte dei suoi fondi a lungo termine, poiché è praticamente escluso che debba disporre di liquidità corrispondenti all'intero importo. I fondi sono investiti con prudenza, ma la parte più esposta a rischi (obbligazioni, azioni e immobili) è soggetta a fluttuazioni dei corsi. In caso di crollo dei corsi, e quindi del grado di copertura, 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 sicure. L'istituto collettore deve dunque vendere le sue attività rischiose e acquistare attività prontamente liquidabili. Questo non pone alcun problema in un contesto in cui i tassi d'interesse sono positivi, ma causa un ulteriore peggioramento della situazione finanziaria dell'istituto in caso di tassi d'interesse negativi. Se i tassi d'interesse negativi sono applicati per un periodo di tempo relativamente breve, l'istituto collettore può, nonostante un grado di copertura in calo, detenere fino alla scadenza le obbligazioni che presentano una durata piuttosto lunga e tassi d'interesse positivi, anche se viene a trovarsi in una situazione di copertura insufficiente. Non è tenuto a disporre in ogni momento di liquidità sufficienti a coprire l'integralità dei suoi passivi.

Alla fine di agosto del 2022 nel settore del libero passaggio l'istituto collettore gestiva investimenti patrimoniali per un totale di 16 652 milioni di franchi. Secondo il presente progetto può investire soltanto 10 miliardi di franchi presso la Confederazione, poiché la Tesoreria federale deve essere in grado di gestire eventuali afflussi e deflussi di fondi. Se fosse fissato un importo massimo troppo elevato, rischierebbe di non riuscirci. L'importo scelto permette però all'istituto collettore di ridurre considerevolmente la sua esposizione ai rischi e oltretutto finora è accaduto raramente che tutte le obbligazioni di buona qualità, indipendentemente dalla loro scadenza, avessero tassi d'interesse negativi. È pertanto possibile prevedere una limitazione dell'importo degli investimenti. Se tuttavia l'afflusso di fondi proseguisse e i tassi d'interesse tornassero a scendere, si dovrebbe eventualmente discutere di un adeguamento del limite massimo. In tal caso la Tesoreria federale non potrebbe probabilmente prendere in deposito l'integralità dei fondi.

Attualmente, l'aumento dei tassi d'interesse e il conseguente calo dei corsi sui mercati finanziari hanno causato una riduzione del grado di copertura dell'istituto collettore e quindi un peggioramento della sua situazione finanziaria. D'altro canto, però, l'aumento dei tassi ha anche contribuito a un miglioramento della situazione nel settore dei nuovi investimenti in titoli a tasso fisso.

In seguito all'aumento dei tassi d'interesse da parte della BNS, per l'istituto collettore la possibilità di investire fondi presso la Tesoreria federale è divenuta meno interessante. 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 a breve termine aumentano in seguito a un cambiamento della politica monetaria della BNS, il conto presso la Tesoreria federale diventa poco interessante ed eventualmente persino 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 (privato e pubblico), la de-globalizzazione, la svolta energetica e la scarsità di determinate materie prime. Data l'estrema incertezza degli sviluppi futuri, il mantenimento a tempo determinato di una soluzione quale quella proposta appare però opportuno. Un calo congiunturale potrebbe causare una diminuzione dell'inflazione e dei tassi d'interesse.

Con il presente progetto, proponiamo 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. In generale, le banche utilizzano questi fondi per la loro tradizionale attività basata sul differenziale dei tassi d'interesse, che ancora oggi consiste principalmente nell'attività relativa ai 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 ancora dell'1,09 per cento, alla fine di settembre del 2022 esso era salito al 2,92 per cento⁴. Nello stesso periodo i tassi d'interesse per le ipoteche a tasso fisso a dieci anni sono salite dall'1,37 al 3,29 per cento.

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 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. Si può supporre che il tasso ipotecario fisso di settembre del 2021 offrisse un margine di guadagno sufficiente.

⁴ Taux d'intérêt, rendements et marché des changes (snb.ch).

Nonostante l'aumento dei tassi d'interesse, quelli corrisposti sui conti di libero passaggio continuano a essere molto bassi. I tassi indicati nella pertinente tabella riassuntiva del 2 novembre 2022 sul sito vorsorgeexperten.ch vanno dallo 0,00 per cento allo 0,05 per cento. Dei 34 istituti elencati, soltanto tre fondazioni offrivano tassi più elevati, ossia 0,1 per cento, 0,25 per cento e 0,4 per cento. Se si confrontano questi tassi con gli attuali tassi ipotecari, i margini di guadagno conseguiti con i nuovi contratti (o con i rinnovi di vecchie ipoteche) sono probabilmente aumentati in modo considerevole.

A differenza dell'istituto collettore, le fondazioni di libero passaggio (bancarie) non sono soggette all'obbligo di contrarre e possono quindi rifiutare nuovi clienti. Inoltre hanno la possibilità di offrire il risparmio in titoli, che è più redditizio per esse. Date le diverse condizioni in cui operano le fondazioni di libero passaggio e l'istituto collettore, la concessione di un conto a tasso zero a quest'ultimo non causa alcuna distorsione della concorrenza. Una modifica delle attuali condizioni quadro per gli altri fornitori di servizi finanziari non appare per il momento necessaria. 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'entrata in vigore dell'articolo 60b LPP, abbiamo istituito un gruppo di lavoro, diretto dall'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», ossia gli istituti di previdenza, i datori di lavoro e gli assicurati) 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 l'ultimo trimestre 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 (in particolare ai n. 1.2.2–1.2.5) illustrano le soluzioni fondamentalmente possibili per l'istituto collettore delineate dal gruppo di lavoro e ne presentano i vantaggi e gli svantaggi.

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 causerebbe una progressiva riduzione dei risparmi accumulati obbligatoriamente nel sistema previdenziale. 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 una notevole perdita di fiducia nella previdenza professionale e nel sistema finanziario. Benché negli ultimi anni siano stati in parte introdotti tassi d'interesse negativo 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. Dopo l'aumento dei tassi d'interesse da parte della BNS nel settembre del 2022, molti istituti finanziari hanno soppresso i tassi d'interesse negativi sui conti di risparmio anche per gli importi più elevati. Nell'attuale contesto caratterizzato da un'inflazione relativamente elevata e tassi d'interesse in forte crescita l'applicazione di un tasso d'interesse negativo sarebbe difficilmente giustificabile. Anche se la situazione dei tassi d'interesse fosse meno favorevole, l'applicazione di un tasso d'interesse negativo al fine di risanare l'istituto collettore in caso di copertura insufficiente sarebbe comunque difficilmente attuabile o potrebbe addirittura essere controproducente, poiché potrebbe causare un deflusso di fondi, il che aggraverebbe ulteriormente la situazione dell'istituto. Questa soluzione è stata dunque scartata.

1.2.3 Garanzia di una parte terza

In base a questa proposta una parte terza (p. es. la Confederazione o il «sistema della previdenza professionale») garantirebbe all'istituto collettore, in caso di necessità, 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 potrebbero essere di un'entità molto elevata.

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 da parte del «sistema della previdenza professionale» sarebbe oltretutto difficilmente attuabile. Sarebbero infatti i datori di lavoro e i lavoratori, nella loro qualità di soggetti finanziatori del sistema previdenziale, a doversi far carico dei 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 attuali problemi e 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 nella previdenza professionale obbligatoria. Poiché questi fattori gravano già fortemente sul sistema, ulteriori oneri destinati a garantire i fondi di libero passaggio provocherebbero aspre controversie. Anche la soluzione della garanzia di una parte terza è stata dunque scartata.

1.2.4 Pagamenti periodici degli interessi negativi da parte di terzi

Un'altra possibilità sarebbe quella di effettuare pagamenti periodici 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 anche in un contesto di tassi d'interesse negativi 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 periodici non presentano alcun vantaggio rispetto alla soluzione scelta.

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 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 più ampia. 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. Abbiamo pertanto deciso di scartare questa soluzione.

1.2.6 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 deterioramento della situazione. Abbiamo pertanto scartato questa soluzione.

1.2.7 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 i contributi dovessero coprire il rischio, questo significherebbe che il rischio sarebbe comunque a carico dell'istituto collettore. Se i contributi fossero accollati al «sistema della previdenza professionale», ciò corrisponderebbe a una garanzia da parte di quest'ultimo, che di fatto si tradurrebbe in un obbligo contributivo per i datori di lavoro e i lavoratori, che, come spiegato al n. 1.2.3, sarebbe praticamente impossibile da realizzare. Il fondo di garanzia necessita dei propri fondi per garantire le prestazioni da esso assicurate e finanziate. Pertanto, anche questa alternativa è stata scartata.

1.3 Opzione scelta

Considerato l'aumento dei tassi d'interesse e ponderati i vantaggi e gli svantaggi, riteniamo che nella presente situazione la soluzione migliore sia mantenere l'attuale sistema per un determinato periodo di tempo, senza ampliarne il campo d'applicazione. In questo modo l'istituto collettore sarà 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 al n. 1.1.2). 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 a tasso zero, in caso di bisogno, 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 ridurre i rischi. 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 a perseguire una strategia volta a ridurre i rischi, riducendo sistematicamente e, se necessario, drasticamente i propri investimenti rischiosi. La possibilità di investire fondi senza interessi presso la Tesoreria federale gli consentirà di attuare questo processo in modo più semplice e meno rischioso. Fintantoché il tasso guida della BNS sarà positivo, l'istituto collettore non farà probabilmente ricorso a questa possibilità. Qualora lo facesse, la Tesoreria federale potrebbe 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 sopportare tassi d'interesse bassi. Il grado di copertura del momento verrà determinato periodicamente dall'istituto collettore sulla base di una stima. Un leggero errore di stima è inevitabile: secondo le indicazioni dell'istituto collettore questo corrisponde a circa $\pm 0,2$ per cento. 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 alternative esaminate (cfr. n. 1.2) presentano, in parte, notevoli svantaggi, l'unica soluzione che resta è 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 2005⁵ 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

⁵ RS 611.0

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 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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023. L'urgenza della modifica di legge è il risultato della situazione di crisi venutasi a creare dal 2020 in poi.

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.

2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione è stata avviata il 7 settembre 2022 e si è conclusa il 7 novembre 2022⁸. Complessivamente sono pervenuti 40 riscontri, in cinque dei quali gli autori dichiaravano di rinunciare a esprimersi. A favore del progetto si sono espressi 30 partecipanti, tra cui 21 Cantoni, il PS, il PLR e l'UDC, nonché l'Unione sindacale svizzera e l'Unione svizzera degli imprenditori. Anche l'Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza (ASIP), PK-Netz 2. Säule, il fondo di garanzia e l'istituto collettore si sono dichiarati favorevoli. Contro la proroga della vigente disposizione si sono espressi un Cantone (Appenzello Interno), l'Unione svizzera delle arti e mestieri e altre tre organizzazioni (Verein Vorsorge Schweiz, Interpension e Unione delle banche cantonali svizzere).

I partecipanti favorevoli sottolineano la grande importanza del settore del libero passaggio dell'istituto collettore per la previdenza e l'incertezza dell'evoluzione dei tassi d'interesse, mentre quelli contrari non ravvisano la necessità di una proroga dato che i tassi sono aumentati. Inoltre, soprattutto le associazioni professionali, appartenenti al gruppo dei partecipanti contrari, temono una distorsione della concorrenza qualora

⁶ FF 2020 1565

⁷ FF 2020 7365

⁸ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è disponibile al seguente indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 > DFI.

sia approvata la proposta dell'avamprogetto a favore dell'istituto collettore. La distorsione della concorrenza va tuttavia relativizzata, considerando che l'istituto collettore ha l'obbligo di contrarre e non ha la possibilità di offrire il risparmio in titoli. Nel complesso dalla consultazione è emersa una nettissima maggioranza a favore della proroga dell'attuale soluzione.

3 Punti essenziali del progetto

Dopo la scadenza dell'attuale soluzione, il 25 settembre 2023, la durata di validità della disposizione di legge andrà prorogata di quattro anni. Poiché è possibile che a quel momento la proroga non sia ancora stata decisa o che il termine di referendum non sia ancora scaduto, nella legge andrà fissata la data di entrata in vigore.

4 Commento all'articolo

Dato che ha effetto fino al 25 settembre 2023, il vigente articolo 60*b* LPP sarà sostituito da un nuovo articolo 60*b* 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 di questo articolo sono gestiti gratuitamente dall'AFF e non fruttano interessi. L'AFF (Tesoreria federale) e l'istituto collettore disciplinano 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.

Dopo la scadenza dei termini l'istituto collettore non può più effettuare nuovi investimenti o rinnovare quelli esistenti 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.

5 Ripercussioni

5.1 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.

5.2 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.

5.3 Ripercussioni per l'economia, la sicurezza sociale e gli assicurati

In generale, per i disoccupati 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.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 113 della Costituzione federale (Cost.)⁹, che attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto non incide sugli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Si tratta della trasposizione di una legge federale urgente in una legge federale ordinaria. La modifica della LPP avviene pertanto secondo la procedura legislativa ordinaria.

⁹ RS 101

6.4 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.).

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Per l'istituto collettore l'applicazione di un tasso zero durante una fase di tassi d'interesse negativi è più vantaggiosa rispetto alle 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 i principi della legge del 5 ottobre 1990¹⁰ sui sussidi.

¹⁰ RS 616.1