



20.056

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

**(Investimento presso la Tesoreria federale di fondi di libero passaggio
gestiti dall'istituto collettore)**

del 1° luglio 2020

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 (LPP).

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

1° luglio 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La proposta modifica urgente della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità ha lo scopo di permettere all'istituto collettore LPP di investire gli averi di previdenza da esso gestiti nel settore del libero passaggio, gratuitamente e a tasso zero, presso l'Amministrazione federale delle finanze nel quadro della tesoreria centrale della Confederazione (Tesoreria federale) fino a un importo massimo di 10 miliardi di franchi. Questo dovrebbe consentirgli di meglio assorbire gli sconvolgimenti causati dalla pandemia di COVID-19 sui mercati finanziari e l'afflusso di fondi dovuto alla conseguente crisi economica.

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 di libero passaggio 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.

A causa degli sconvolgimenti causati dalla pandemia, l'istituto collettore si trova in una situazione difficile. Dal 2015, anno in cui la Banca nazionale svizzera ha iniziato ad applicare tassi d'interesse negativi, è confrontato al problema di dover garantire il valore nominale dei fondi di libero passaggio nonostante i tassi d'interesse negativi. In seguito alla pandemia, ha visto ridursi il suo grado di copertura e i suoi problemi potrebbero aggravarsi ulteriormente in caso di ingente afflusso di fondi dovuto all'aumento della disoccupazione e di fluttuazioni dei mercati finanziari.

Contenuto del progetto

Per alleviare questa difficile situazione, che potrebbe persino peggiorare, per un periodo di tre anni l'istituto collettore dovrà essere autorizzato a investire gratuitamente e a tasso zero presso la Tesoreria federale una parte dei fondi da esso gestiti nel settore del libero passaggio. L'istituto collettore potrà effettuare tali nuovi investimenti o rinnovare quelli esistenti soltanto se il suo grado di copertura del momento in questo settore sarà inferiore al 105 per cento. Il volume degli investimenti autorizzati sarà inoltre limitato a 10 miliardi di franchi. Durante i tre anni di validità della modifica si dovrà elaborare una soluzione che permetta di risolvere durevolmente i problemi strutturali dell'istituto collettore.

Messaggio

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 21 330 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, che deve versare loro la cosiddetta prestazione di libero passaggio. 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. Di regola, però, il precedente istituto di previdenza versa questa prestazione 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. La persona assicurata deve comunicare al suo precedente istituto di previdenza l'istituto di libero passaggio da lei scelto.

Per chi si ritrova in disoccupazione la migliore soluzione è un conto di libero passaggio. L' avere della persona intestataria resta depositato su un tale conto finché questa 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 orizzonte d'investimento piuttosto lungo e sono spesso insostenibili per gli interessati.

Se la persona assicurata 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.

1.1.2 Istituto collettore LPP

L'istituto collettore LPP (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

¹ RS 831.40

conti di libero passaggio. Diversamente dagli istituti di libero passaggio, esso non può rifiutare gli averi di libero passaggio che gli vengono versati.

Alla fine del 2019 l'istituto collettore gestiva gli averi di 1,2 milioni di clienti nel settore del libero passaggio, il che corrisponde a circa il 60 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 2019 gli averi di libero passaggio gestiti dall'istituto collettore ammontavano a circa 12,7 miliardi di franchi, secondo le statistiche bancarie alla fine del 2018 sui conti di libero passaggio bancari (sotto forma di risparmio puro) erano depositati circa 36,6 miliardi di franchi.

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

	2015	2017	2018	2019	Variazione 17/18	Variazione 18/19
Totale in mio. fr.	52 360	54 590	54 700		+0,2 %	
Conti di libero passaggio presso banche						
– Totale in mio. fr.	36 272	37 123	36 650		–1,3 %	<i>Tendenza negativa²</i>
– Numero	741 067	755 287	n. d.			
Polizze di libero passaggio presso assicurazioni						
– Totale in mio. fr.	7 724	6 925	6 731		–2,8 %	<i>Tendenza negativa³</i>
– Numero	377 241	350 735	n. d.			
Conti di libero passaggio presso l'istituto collettore						
– Totale in mio. fr.	8 364	10 532	11 319	12 697	+7,5 %	+12,2 %
– Numero	957 810	1 066 604	1 126 756	1 194 107		

Fonti: Statistica delle assicurazioni sociali svizzere 2019 / dati dell'istituto collettore per il 2019 / statistiche bancarie BNS / dati della FINMA

1.1.3 Ripercussioni della riduzione dell'attrattività dei fondi di libero passaggio sull'istituto collettore

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. Nel settore dei tassi d'interesse a breve termine, alla fine di aprile del 2020 il Libor a un mese si attestava a –0,722 per cento. Le banche possono pertanto rifinanziarsi sui mercati monetari a un costo nettamente inferiore che mediante risparmi, fondi di libero passaggio o averi del pilastro 3a. Queste

² Secondo le statistiche bancarie mensili, che non includono le piccole banche svizzere ma in compenso quelle del Liechtenstein.

³ Secondo le indicazioni dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) si può presumere una riduzione del 2,5–3,5 %.

forme d'investimento presentano un tasso d'interesse pari a zero o di poco superiore e servono in primo luogo a rifinanziare le ipoteche. Nel settore ipotecario le banche possono ancora applicare tassi d'interesse positivi: alla fine di marzo del 2020, per esempio, il tasso medio delle ipoteche a tasso fisso a cinque anni ammontava all'1,07 per cento⁴, ma in molti casi il tasso effettivamente concordato è probabilmente inferiore. La concorrenza da parte di operatori che offrono tassi di rifinanziamento più bassi è in aumento e i margini di guadagno delle banche si stanno erodendo. Per gli intermediari finanziari, incluse le imprese di assicurazione, è diventato meno interessante accettare fondi di libero passaggio sotto forma di conti di libero passaggio.

Nel 2019 sono affluiti all'istituto collettore fondi di libero passaggio netti⁵ per circa 1,38 miliardi di franchi. Nel 2018 l'afflusso era ancora di quasi 800 milioni di franchi. Nel 2018 (ultimi dati disponibili) i fondi depositati su conti di libero passaggio presso le banche sono diminuiti di 474 milioni di franchi. A causa dei tassi d'interesse negativi, gli operatori finanziari non sono più 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.

Tra il 2015 e il 2019 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. Nel settore dei conti di libero passaggio (sotto forma di risparmio puro) si registra un aumento, con tendenza crescente, quasi soltanto presso l'istituto collettore. 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.

Nel settore degli averi di libero passaggio l'istituto collettore è sotto pressione anche a causa dell'attuale peggioramento della congiuntura economica dovuto alla crisi del coronavirus⁶. La rapida crescita del tasso di disoccupazione fa prevedere un aumento dei fondi di libero passaggio. Se questi non dovessero essere versati ad altri istituti di libero passaggio, il loro afflusso all'istituto collettore causerebbe probabilmente un abbassamento del grado di copertura di quest'ultimo e una diluizione delle sue riserve di fluttuazione di valore. Diversamente dalle banche, l'istituto collettore non può semplicemente ripiegare su forme più lucrative di libero passaggio, come 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 fondi di libero passaggio, ma deve offrire agli assicurati conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro, sui quali non può però applicare tassi d'interesse negativi. D'altro canto, a causa degli attuali tassi d'interesse negativi l'istituto collettore non può

⁴ Tassi d'interesse pubblicati per le nuove operazioni sul portale di dati della BNS (Datenportal der SNB > Tabellenangebot > Zinssätze > Publiizierte Zinssätze für Neugeschäfte, disponibile in tedesco e in francese).

⁵ Afflussi meno deflussi.

⁶ La SECO prevede una contrazione del 6,7 % del prodotto interno lordo per quest'anno e, di conseguenza, un aumento della disoccupazione al 4,1 % entro il 2021. SECO, comunicato stampa del 23.4.2020: www.seco.admin.ch > La SECO > Comunicati stampa > Comunicati stampa 2020 > PIL: si prevede il calo più forte da decenni.

investire a tasso zero e in modo sicuro i fondi da esso gestiti e deve quindi assumere rischi.

Negli scorsi anni l'istituto collettore ha potuto compensare gli interessi negativi applicati alle sue liquidità (quasi il 50 % del suo patrimonio d'investimento) con i rendimenti ottenuti grazie alle altre classi d'investimento e addirittura aumentare leggermente il suo grado di copertura nel settore del libero passaggio (2014: 108,0 %; 2019: 108,7 %). A causa della sua capacità di rischio limitata, esso deve tuttavia detenere una quota elevata di liquidità. Nel marzo del 2020 questa bassa capacità di rischio è risultata evidente: in quel mese il grado di copertura, che nei mesi di gennaio e febbraio del 2020 era ulteriormente aumentato, è crollato al 101,6 per cento. In seguito alla stabilizzazione generale dei mercati finanziari si è in seguito parzialmente ripreso, risalendo al 105,3 per cento al 28 aprile 2020. I mercati finanziari restano tuttavia molto volatili e la persistente crisi economica potrebbe causare in qualsiasi momento un nuovo crollo.

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 prociclica di investimenti rischiosi (azioni e obbligazioni) e l'aumento delle liquidità. Tuttavia, spesso l'istituto collettore può investire le sue liquidità soltanto con tassi d'interesse negativi, ma agli assicurati deve garantire il valore nominale dei loro averi. A prescindere dall'adozione tempestiva dei provvedimenti di cui sopra, l'istituto collettore rischia di ritrovarsi con una copertura insufficiente nel settore del libero passaggio a causa della diluizione del grado di copertura derivante dall'afflusso di capitali, dell'elevata volatilità dei mercati finanziari e dei tassi d'interesse negativi applicati alle sue liquidità.

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 nemmeno 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» da parte di assicurati che vogliono ritirare i loro averi. In caso di copertura insufficiente ogni uscita causerebbe un peggioramento del grado di copertura, poiché, nonostante la copertura insufficiente, non sarebbe possibile effettuare detrazioni dagli averi ritirati. E il fondo di garanzia LPP 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 nostro Collegio, rispettivamente il 29 aprile e il 1° maggio, per raccomandargli di valutare la possibilità di 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.

1.2 Alternative esaminate

Il nostro Consiglio ha valutato diverse possibili soluzioni per evitare una copertura insufficiente dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio. A seconda del

caso, esse sono volte a sgravare l'istituto collettore dell'onere degli interessi negativi oppure ad aumentare la sua capacità di rischio.

1.2.1 Apertura di un conto corrente presso la BNS

Il consiglio di fondazione dell'istituto collettore ha ripetutamente chiesto di poter accedere al sistema di conti correnti della BNS. Concretamente, vorrebbe poter aprire presso quest'ultima un conto corrente non gravato da interessi negativi. In caso di crisi l'istituto collettore potrebbe così attuare una strategia di riduzione dei rischi, vendendo i suoi investimenti rischiosi (azioni ed eventualmente obbligazioni) e depositando le sue liquidità a tasso zero presso la BNS. Questa soluzione gli consentirebbe di stabilizzare il proprio grado di copertura e sarebbe particolarmente importante qualora la BNS decidesse di abbassare ulteriormente il proprio tasso guida. Secondo quanto espresso nella sua lettera del 29 aprile 2020 al nostro Consiglio, questo è l'approccio privilegiato dalla CSSS-N.

Attualmente non è possibile accordare all'istituto collettore il diritto di aprire un conto corrente presso la BNS. A tal fine occorrerebbe una modifica di legge. Considerata la particolare posizione della BNS, la sua indipendenza garantita dalla 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 negativi è inoltre un pilastro centrale della strategia di politica monetaria della BNS. Se si desse 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 ricorrere a una soluzione analoga. Il nostro Consiglio non ha pertanto approfondito questa variante.

1.2.2 Garanzia della Confederazione sul capitale di previdenza gestito dall'istituto collettore

Questa variante prevede una garanzia della Confederazione, che assumerebbe l'eventuale scoperto dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio. L'istituto collettore avrebbe così una capacità di rischio più elevata e potrebbe adeguare di conseguenza la sua strategia d'investimento, rinunciando a una riduzione sistematica dei rischi in situazioni di crisi. Questo significa che anche in caso di copertura insufficiente l'istituto potrebbe beneficiare di un'eventuale successiva ripresa dei mercati finanziari e aumentare nuovamente il suo grado di copertura con i propri mezzi. Una tale garanzia costituisce 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 potrebbe richiedere molto tempo. Le conseguenze finanziarie di una tale garanzia sarebbero pertanto difficili da prevedere.

1.2.3 Ulteriori alternative scartate

1.2.3.1 Tollerabilità di una copertura insufficiente temporanea

La strategia d'investimento dinamica finora attuata dall'istituto collettore ha dato buoni risultati negli ultimi anni. Nel mese di aprile del 2020 il grado di copertura si è risollevato dopo il crollo di marzo. Questo non giustifica tuttavia la soluzione di tollerare una copertura insufficiente temporanea dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio, poiché vi è 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. Inoltre, la possibilità di tollerare una copertura insufficiente temporanea non è prevista dalla legge.

1.2.3.2 Fondo di garanzia LPP

Il fondo di garanzia copre attualmente le spese di amministrazione dell'istituto collettore in alcuni settori. Il finanziamento di una copertura insufficiente dell'istituto collettore nel settore del libero passaggio da parte del fondo di garanzia non è previsto e non vi è alcuna possibilità di riscuotere contributi a tal fine. A causa della crisi del coronavirus, anche il fondo di garanzia è sotto pressione e nei prossimi anni necessiterà dei propri fondi per garantire le prestazioni da esso assicurate e finanziare.

1.3 La normativa proposta

Per alleviare l'attuale situazione dell'istituto collettore e scongiurare il rischio di un ulteriore peggioramento, con la presente modifica urgente della LPP si propone di accordare all'istituto collettore, per un periodo di tre anni, il diritto di investire gratuitamente e a tasso zero presso la Tesoreria federale una parte dei fondi di libero passaggio da esso gestiti.

Nel settore dei conti di libero passaggio sotto forma di risparmio puro soltanto l'istituto collettore registra una netta crescita (v. tabella al n. 1.1.2). A causa dei tassi d'interesse negativi applicati agli investimenti sul mercato monetario, per le banche e le assicurazioni i conti di libero passaggio hanno perso la loro attrattività. L'obbligo di contrarre distingue l'istituto collettore dagli altri operatori del settore del libero passaggio.

Per l'istituto collettore, il fatto di poter investire a tasso zero i fondi di libero passaggio da esso gestiti costituirebbe un notevole sgravio, poiché gli permetterebbe di ridurre i propri rischi senza dover sopportare al contempo le conseguenze degli interessi negativi. In casi sfavorevoli, ciò consentirebbe di eliminare praticamente qualsiasi rischio. Con questa soluzione, l'istituto collettore sarebbe in grado di superare anche le difficoltà determinate dall'afflusso di fondi dovuto alla crisi economica. D'altro canto, la possibilità di investire a tasso zero presso la Confederazio-

ne potrebbe accentuare ulteriormente la tendenza all'apertura di conti di libero passaggio presso l'istituto collettore (rafforzamento del senso di sicurezza, argomento per gli altri istituti di libero passaggio per giustificare il rifiuto di clienti). Grazie alla nuova disposizione, l'istituto collettore potrebbe mantenere la sua attuale strategia d'investimento prociclica e continuare ad assumere rischi di mercato per beneficiare di rendimenti più elevati. In caso di calo dei mercati finanziari attuerebbe però come finora una strategia di riduzione dei rischi, diminuendo sistematicamente e sensibilmente la quota dei suoi investimenti rischiosi. Grazie alla possibilità di investire fondi a tasso zero presso la Confederazione potrebbe attuare questo processo in modo più semplice e meno rischioso.

Secondo la modifica di legge proposta, l'investimento di fondi presso la Tesoreria federale sarebbe possibile soltanto se a un dato momento il grado di copertura dell'istituto collettore scendesse al di sotto del 105 per cento. Gli investimenti già effettuati a questa condizione presso la Tesoreria federale potrebbero essere mantenuti fino alla loro scadenza o al recesso a una data convenuta anche se il grado di copertura tornasse a superare il 105 per cento. Per poter rinnovare investimenti giunti a scadenza, l'istituto collettore dovrebbe invece presentare in quel momento un grado di copertura 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 sarebbe determinato a scadenze regolari sulla base di una stima dell'istituto collettore. Un leggero errore di stima sarebbe inevitabile⁷. Affinché l'afflusso di fondi resti gestibile per la Tesoreria federale, il volume degli investimenti autorizzati andrebbe limitato.

L'adozione di questa soluzione particolare per l'istituto collettore sarebbe giustificata dal fatto che, diversamente dagli altri istituti di libero passaggio, esso ha l'obbligo legale di accettare tutti gli averi di libero passaggio che gli vengono versati. Dato che le altre alternative esaminate (cfr. n. 1.2) presentano, in parte, notevoli svantaggi, quale unica soluzione rapidamente attuabile resta soltanto la concessione della possibilità di investimenti a tasso zero presso la Tesoreria federale. Secondo l'articolo 61 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC), l'AFF può, fatte salve disposizioni derogatorie contenute in altre leggi federali, aggregare alla tesoreria centrale, 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, con una modifica della LPP, prevedere 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 (art. 61 cpv. 1 LFC).

Essendo presentata sotto forma di legge federale urgente (cfr. n. 4.3), questa soluzione avrebbe una durata limitata. L'adozione della modifica di legge mediante diritto di urgenza consentirebbe di far fronte rapidamente alle attuali difficoltà

⁷ Secondo le indicazioni dell'istituto collettore l'errore di stima corrisponde a $\pm 0,2$ % circa.

⁸ RS 611.0

dell'istituto collettore e a quelle ancora più gravi che potrebbe dover affrontare in futuro. Soprattutto la CSSS-N ha esortato il nostro Consiglio ad agire rapidamente (cfr. n. 1.1.3). Nel suo recente rapporto di attività 2019⁹ anche la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) ha chiesto di procedere ad adeguamenti legislativi per risolvere questa problematica. Dopo l'adozione della legge, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) istituirà un gruppo di lavoro, diretto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e coadiuvato dall'AFF, che elaborerà soluzioni a lungo termine per il settore del libero passaggio.

1.4 Procedura di consultazione

Conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note.

La soluzione proposta interessa direttamente soltanto l'istituto collettore. In una lettera del 25 marzo 2020 il suo consiglio di fondazione ha chiesto al nostro Consiglio di concedere all'istituto collettore la possibilità di aprire un conto a tasso zero per il settore del libero passaggio presso la Confederazione o, eventualmente, presso la BNS. La posizione dell'istituto collettore è pertanto nota. Le organizzazioni mantello dei datori di lavoro e dei lavoratori sono le fondatrici dell'istituto collettore e il consiglio di fondazione di quest'ultimo è composto di membri delle medesime. Anche le posizioni delle parti sociali sono dunque note.

Va infine ricordato che anche la CSSS-N e la CSSS-S hanno auspicato l'adozione urgente di una tale soluzione da parte del nostro Consiglio.

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

La presente modifica della LPP non è annunciata nel messaggio del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023 e non rientra nemmeno nelle strategie del Consiglio federale. Né il programma di legislatura né le strategie del Consiglio federale potevano infatti prevedere e considerare l'attuale pandemia di COVID-19 e le sue ripercussioni. Il progetto non ha nemmeno ripercussioni finanziarie per la Confederazione tali da dover essere menzionate nel preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

⁹ CAV PP, Rapporto di attività 2019, pag. 15 seg.

¹⁰ RS 172.061

¹¹ FF 2020 1565

1.6 Idee di revisione scartate

Visti i risultati della valutazione giuridica svolta dall'Amministrazione è stata scartata l'idea di introdurre la necessaria base giuridica mediante un'ordinanza di necessità del Consiglio federale emanata in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹².

1.7 Attuazione

La nuova disposizione di legge è immediatamente applicabile. L'AFF (Tesoreria federale) negozierà per tempo con l'istituto collettore i dettagli per permettergli di effettuare investimenti presso la Tesoreria federale immediatamente dopo l'entrata in vigore della modifica di legge.

2 Commento all'articolo

Gli investimenti che l'istituto collettore potrà effettuare presso la Tesoreria federale in virtù del nuovo articolo 60b LPP saranno gestiti gratuitamente e a tasso zero dall'AFF. L'AFF (Tesoreria federale) e l'istituto collettore disciplineranno i dettagli dell'investimento e della gestione dei fondi in un contratto di diritto pubblico, in cui dovranno garantirsi certezza reciproca nella pianificazione dei versamenti e dei ritiri di fondi da parte dell'istituto collettore.

L'istituto collettore non potrà effettuare nuovi investimenti o rinnovare investimenti giunti a scadenza presso la Tesoreria federale fino a che il suo grado di copertura del momento nel settore del libero passaggio sarà uguale o superiore al 105 per cento. Gli investimenti già effettuati presso la Tesoreria federale e non ancora scaduti o senza scadenza fissa potranno invece essere mantenuti anche se il grado di copertura avrà nuovamente raggiunto o superato il 105 per cento. Il volume degli investimenti dell'istituto collettore presso la Tesoreria federale sarà tuttavia limitato a 10 miliardi di franchi.

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. La Tesoreria federale gestirà gratuitamente e a tasso zero gli averi di libero passaggio depositati presso di essa dall'istituto collettore e potrà occuparsene con la sua organizzazione e le sue risorse di personale attuali.

¹² RS 101

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 delle persone 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 ritrovarsi a 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

A causa della crisi dovuta alla pandemia di COVID-19 è probabile che molte persone finiranno in disoccupazione. Per gli interessati 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 nuovo istituto di previdenza in caso di ripresa dell'attività lucrativa. Un istituto collettore stabile è pertanto molto importante per il mantenimento della previdenza per la vecchiaia, soprattutto per le persone duramente colpite dalla crisi. Eventuali problemi di solvibilità dell'istituto collettore potrebbero causare una perdita di fiducia nel settore della previdenza e in quello finanziario ed esacerbare così la sensazione di crisi. Con la soluzione proposta si intende evitare una tale evoluzione.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 113 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla previdenza professionale. L'articolo 165 Cost. autorizza il Parlamento a dichiarare urgenti le leggi federali la cui entrata in vigore non può essere ritardata.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto non incide sugli impegni internazionali della Svizzera.

4.3 Forma dell'atto

Per il presente progetto si è optato per la forma della legge federale urgente. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera a Cost. la dichiarazione dell'urgenza di leggi federali richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Con

la modifica di legge proposta si vuole permettere all'istituto collettore di far fronte rapidamente all'afflusso di fondi dovuto alla crisi e all'elevata volatilità dei mercati finanziari. Soprattutto la CSSS-N ha esortato il nostro Consiglio ad agire rapidamente (cfr. n. 1.1.3). Affinché i provvedimenti possano avere effetto in tempi brevi, la nuova base legale dovrà essere trattata dalle Camere federali nel corso della sessione autunnale del 2020. Si propone pertanto l'applicazione della procedura speciale.

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 D-LPP non è pertanto subordinato 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. Il sovvenzionamento è concepito quale soluzione transitoria e ha pertanto una durata limitata a tre anni. 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 della società e dell'economia. Data la sua rapida attuabilità, la concessione temporanea di una possibilità d'investimento gratuita e a tasso zero presso l'AFF (Tesoreria federale) appare la soluzione più vantaggiosa (cfr. n. 1.6). Secondo una procedura ben collaudata, l'AFF e l'istituto collettore dovranno stabilire i dettagli relativi a questa possibilità d'investimento in un contratto di diritto pubblico, tenendo conto delle prescrizioni della nuova disposizione di legge. Questo permetterà di snellire la procedura. Con la modifica di legge proposta sono pertanto rispettati i principi stabiliti nella legge del 5 ottobre 1990¹³ sui sussidi.

