

**Messaggio
concernente una modifica della legge federale
sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
(nuove prescrizioni in materia di investimenti
del Fondo di compensazione dell'AVS)**

del 5 giugno 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi presentiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge sull'AVS concernente le nuove prescrizioni in materia di investimenti del Fondo di compensazione dell'AVS.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1999 M 99.3252 Legge federale sull'AVS. Soppressione del divieto di investimenti in azioni estere
(N. 8.10.99, Commissione della gestione del Consiglio nazionale; S 22.3.2000)

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

5 giugno 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Fino alla 10ª revisione dell'AVS (1997), al Fondo di compensazione dell'AVS non era consentito effettuare investimenti in azioni o partecipazioni analoghe. Con la 10ª revisione dell'AVS questo divieto è stato soppresso. Oggi è possibile investire i mezzi del Fondo, in misura limitata, in azioni o in partecipazioni analoghe. Quest'autorizzazione vale però soltanto per le azioni di imprese svizzere.

Da diversi anni a questa parte, la teoria moderna dei mercati finanziari e l'evoluzione effettiva dimostrano che – a parte alcune eccezioni – con un portafoglio diversificato, composto di azioni internazionali, si può ottenere un rendimento maggiore che con un portafoglio comprendente soltanto azioni svizzere. In questi ultimi anni le prescrizioni relative agli investimenti dell'INSAI, degli assicuratori vita e soprattutto della previdenza professionale sono state adattate in questo senso. Su richiesta del Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS e su raccomandazione delle Commissioni della gestione dei due Consigli, la possibilità di diversificare gli investimenti dev'essere ora introdotta anche nell'AVS. Per tener conto di una mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, il necessario adattamento dell'articolo 108 della legge sull'AVS dev'essere separato dall'11ª revisione dell'AVS ed essere realizzato già per il 1º gennaio 2001.

Messaggio

1

Parte generale

1.1

Situazione iniziale

Quando, nel 1948, l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) fu introdotta, al Fondo di compensazione dell'AVS era vietato effettuare investimenti in azioni o in partecipazioni analoghe. Questa disposizione è rimasta applicabile fino all'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS nel 1997. Con questa revisione il divieto di acquistare azioni contenuto nella legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS 831.10) è stato soppresso; ora è possibile investire l'attivo del Fondo, in misura limitata, in azioni e partecipazioni analoghe. Il nostro Collegio aveva argomentato (cfr. il messaggio del 5 marzo 1990 sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, FF 1990 II 1 segg., p. 64) che, all'inizio, il divieto era stato emanato a causa del timore che il Fondo di compensazione dell'AVS potesse influire in qualche modo sul mercato dei capitali o addirittura provocare, a lunga scadenza, una statalizzazione a freddo delle aziende. Da allora, le condizioni economiche e il mercato dei capitali sono profondamente cambiati. Citavamo la situazione del 2° e del 3° pilastro, che sono autorizzati a effettuare investimenti in azioni e in partecipazioni analoghe di società con sede in Svizzera, e proponevamo pertanto di accordare al Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS una corrispondente competenza decisionale.

Il Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS aveva deciso di consentire l'acquisto di azioni, limitandolo però a quelle di imprese svizzere, perché voleva permettere al Fondo di disporre non soltanto di valori finanziari nominali bensì anche di valori reali, che a lunga scadenza sono più adatti a garantire il potere d'acquisto. L'autorizzazione di acquistare azioni di imprese svizzere costituiva pertanto una prima apertura; nel contempo venivano però minimizzati i rischi di cambio connessi all'acquisto di azioni estere.

Dopo l'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS e dopo ampi lavori preliminari per dare un nuovo orientamento alla politica degli investimenti, il Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS ha emanato (in virtù degli artt. 108 e 109 LAVS) direttive concernenti la nuova politica degli investimenti. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS consentiva soltanto le partecipazioni alle imprese svizzere. Nel 1997 gli attivi liberati dalla scadenza di alcuni investimenti sono stati reinvestiti in altre categorie di investimenti: 500 milioni di franchi in azioni svizzere e altri 500 milioni in obbligazioni in divise estere. Nel 1998 un altro miliardo è stato investito in azioni svizzere e, nel 1999, altri due miliardi sono stati investiti in maniera identica. Secondo l'attuale politica degli investimenti, circa il 40 per cento del patrimonio del Fondo di compensazione dell'AVS (prevedibilmente ca. 8 mia di fr.) saranno investiti in azioni, obbligazioni in valuta estera e in fondi di investimento immobiliari. Le somme così investite non rientrano né nella parte del Fondo destinata alla riserva strutturale, ossia quella prevista per assorbire le eccedenze delle spese strutturali dei prossimi anni, né nella parte del patrimonio del Fondo destinata alla riserva di fluttuazione, ossia la riserva cui si può attingere quando sorgono bisogni imprevisi di capitali. Detti attivi possono essere investiti in una prospettiva a lunga scadenza.

Nel 1997 le Commissioni della gestione delle vostre Camere hanno fatto esaminare il mandato e gli obiettivi del Fondo di compensazione dell'AVS in materia di investimenti. Hanno incaricato l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di elaborare un rapporto peritale. Sulla scorta di questo rapporto dell'OPCA, del 14 novembre 1997, le Commissioni della gestione hanno formulato diverse raccomandazioni, che hanno sottoposto per parere al nostro Collegio (FF 1999 2107).

Con la raccomandazione 1 le Commissioni invitano il nostro Collegio a modificare l'articolo 108 capoverso 1 LAVS sostituendo l'espressione «un interesse conveniente» con la formulazione «un rendimento ottimale corrispondente al mercato». L'espressione «un interesse conveniente» come precetto per gli investimenti, senza alcun obiettivo o principio legale chiaro in materia di investimenti, è in effetti ritenuto troppo vago e comporta un margine d'interpretazione troppo ampio. Gli attivi del Fondo non devono in nessun caso essere impiegati per raggiungere obiettivi poco redditizi di politica regionale o economica. Gli investimenti devono garantire ricavi equivalenti a quelli del mercato.

Con la raccomandazione 5 le Commissioni della gestione invitano il nostro Collegio a esaminare se sia opportuno e giudizioso modificare l'articolo 108 capoverso 1 LAVS in modo da autorizzare nuove forme d'investimento del patrimonio del Fondo di compensazione. Le Commissioni si sono chieste se non sarebbe giudizioso allentare ulteriormente le disposizioni legali, autorizzando anche altri tipi di investimento (come per esempio l'acquisto di azioni estere), il che consentirebbe di ampliare il margine di manovra del Consiglio d'amministrazione. Le esperienze fatte a partire dal 1985 nell'ambito della previdenza professionale giustificano siffatta apertura.

Nel nostro parere del 3 febbraio 1999 sul Rapporto del 9 luglio 1998 delle Camere federali sul Fondo di compensazione dell'AVS (FF 1999 2138), condividiamo le opinioni espresse nel Rapporto. Rimandiamo all'11^a revisione dell'AVS, dove l'espressione «interesse conveniente» è sostituita da una formulazione più moderna e il divieto di acquistare azioni estere è soppresso.

La teoria moderna dei mercati finanziari e l'evoluzione effettiva dei mercati borsistici insegnano che un portafoglio diversificato comprendente anche azioni estere consente di ottenere a lunga scadenza risultati migliori rispetto a un portafoglio composto esclusivamente di azioni svizzere. Le direttive applicabili agli investimenti dell'INSAI, delle assicurazioni vita e, soprattutto, della previdenza professionale, sono state adattate in questo senso negli ultimi anni (nella previdenza professionale, l'ultima volta il 1° aprile 2000, con un'estensione delle possibilità d'investimento per mezzo di un innalzamento dei limiti per gli investimenti in azioni e in partecipazioni in divise estere).

Su proposta del Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione dell'AVS e per dare seguito alla raccomandazione già citata delle Commissioni della gestione delle vostre Camere, abbiamo proposto nel nostro messaggio del 2 febbraio 2000

sull'11^a revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (FF 2000 1651) che anche l'AVS possa beneficiare della diversificazione sul mercato internazionale delle azioni. A tal fine abbiamo incluso in detto messaggio un disegno di modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS.

1.4 Trattamento di un intervento parlamentare

Una mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 10 giugno 1999, «Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti: soppressione del divieto di investimenti in azioni estere» (99.3252), accettata dal secondo Consiglio il 22 marzo 2000, chiede al nostro Collegio di presentare alle vostre Camere un disegno di modifica dell'articolo 108 capoverso 1 secondo periodo, al fine di consentire al Fondo di compensazione dell'AVS di effettuare investimenti in azioni estere. Detto disegno di legge dovrà essere distinto da quello dell'11^a revisione dell'AVS affinché possa entrare in vigore al più tardi il 1° gennaio 2001.

Nella motivazione della mozione si afferma che il divieto di acquistare azioni estere costituisce un grave ostacolo alla diversificazione degli investimenti. Un portafoglio diversificato, soprattutto a livello internazionale, permette di ottenere, a parità di rischio, rendimenti più elevati rispetto a un portafoglio con investimenti azionari esclusivamente svizzeri. Una ripartizione più equilibrata dei rischi consente inoltre di aumentare la sicurezza degli investimenti. Oggi non sussistono più motivi oggettivi per imporre agli investimenti del Fondo di compensazione dell'AVS disposizioni più restrittive di quelle previste per il 2° pilastro, purché i principi d'investimento (sicurezza, redditività, liquidità) siano rispettati.

Lo scopo della mozione è raggiunto con il presente messaggio; la mozione può pertanto essere tolta di ruolo.

1.5 Proposta di soppressione del divieto di investimenti in azioni estere

La proposta di modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS contenuta nel presente messaggio e volta a sopprimere il divieto, per il Fondo di compensazione dell'AVS, di investimenti in azioni estere, corrisponde a quella figurante nel messaggio relativo all'11^a revisione dell'AVS.

La soppressione delle restrizioni legali relative alla natura e all'estensione degli investimenti consente di tener conto del fatto che, con la globalizzazione dei mercati, i confini nazionali e i fattori di determinazione specifici di ogni Paese per ogni tipo di investimento perdono d'importanza. La distinzione, ad esempio, tra «azioni svizzere» e «azioni estere» diventa sempre più artificiale nel caso delle imprese attive a livello globale. La competenza di condurre una strategia di investimento ottimale e la responsabilità in materia devono essere affidate senza riserve al Consiglio di amministrazione del Fondo di compensazione.

Parte speciale: commento della proposta modifica della legge

Il proposto adeguamento dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS prevede due modifiche materiali.

Nel primo periodo la nozione di «interesse conveniente» è sostituita con la formulazione «un rendimento ottimale corrispondente al mercato», il che corrisponde alla raccomandazione 1 del Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali (cfr. n. 1.2).

Il secondo periodo è soppresso, per cui l'obbligo di effettuare investimenti solamente in azioni svizzere viene a cadere.

3

Conseguenze

3.1

Conseguenze finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

La proposta di modifica delle prescrizioni sugli investimenti del Fondo di compensazione non implica alcuna ripercussione sul contributo della Confederazione né sul contributo dei Cantoni all'AVS, poiché questi sono fissati sulla scorta delle spese dell'AVS e non dei suoi introiti.

3.2

Conseguenze finanziarie per l'AVS

L'ampliamento delle possibilità di investimento permette di migliorare sia la sicurezza e la liquidità sia la redditività del Fondo di compensazione dell'AVS.

Gli investimenti in azioni hanno dato risultati migliori rispetto a quelli effettuati secondo i criteri in vigore prima della 10^a revisione dell'AVS: mentre gli investimenti offrivano un rendimento annuo medio, calcolato su un decennio, pari al 5,5 per cento, le azioni svizzere acquistate secondo la strategia del Fondo di compensazione dell'AVS hanno garantito un guadagno di circa il 13 per cento nel 1997, del 15 per cento nel 1998 e dell'8,2 per cento nel 1999. Il ricavo supplementare risultante dall'investimento in azioni, che non può essere calcolato con precisione, non è tuttavia sufficiente per contribuire al ristabilimento dell'equilibrio finanziario dell'AVS. La realizzazione di misure di finanziamento supplementari presentate nell'ambito dell'11^a revisione dell'AVS, tra le quali l'aumento per tappe dell'IVA, rimane pertanto indispensabile.

3.3

Conseguenze a livello macroeconomico

La proposta modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS costituisce materialmente una misura di deregolamentazione, che non produce tuttavia alcun effetto diretto sugli assicurati o su altri gruppi sociali. Nella misura in cui il Consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione disporrà ora di uno strumento economico supplementare per realizzare la sua politica degli investimenti, questa modifica promuove in un certo modo la concorrenza.

3.4 Consequenze sull'effettivo del personale

La modifica proposta rappresenta per il Fondo AVS un ampliamento qualitativo, ma non quantitativo, dell'attività di investimento, per quanto concerne l'effettivo del personale.

3.5 Consequenze nel settore informatico

La modifica proposta non ha alcun effetto sull'informatica della Confederazione.

4 Programma di legislatura

La modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS figura già tra le misure proposte nel messaggio concernente l'11^a revisione dell'AVS, iscritto nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 281 segg., p. 306, obiettivi essenziali R 16). La modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS deve pertanto essere tolta dall'11^a revisione dell'AVS ed essere realizzata per mezzo della presente proposta già nel 2001.

5 Relazione con il diritto europeo

Le misure proposte al fine di ottimizzare gli investimenti del Fondo di compensazione dell'AVS non presentano difficoltà per quanto concerne il diritto europeo (diritto del Consiglio d'Europa e diritto della Comunità europea), poiché quest'ultimo non prevede disposizioni in materia di investimenti di capitali dei regimi legali della sicurezza sociale.

6 Compatibilità con la nuova perequazione finanziaria

La modifica legale proposta non tange in nessun modo la ripartizione dei compiti in materia di assicurazioni sociali, esaminata nell'ambito dei lavori sulla nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni.

7 Costituzionalità

La modifica dell'articolo 108 capoverso 1 LAVS si fonda sugli articoli 111 capoverso 2 e 112 capoverso 1 della Costituzione federale.