

05.073

**Messaggio  
sulla Cassa pensioni della Confederazione  
(Legge su PUBBLICA e modifica della legge sulla CPC)**

del 23 settembre 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'istituto di previdenza della Confederazione (legge su PUBBLICA) e il progetto di modifica della legge sulla CPC.

Nel contempo proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2000 M 00.3179 *Cassa pensioni della Confederazione (N 6.6.00, Commissione delle istituzioni politiche CN 99.023; CS 14.6.00) – precedentemente: DFF/CFA*

1999 P 99.3571 *Passaggio al primato dei contributi (N 21.12.99, Commissione delle finanze CN 99.023) – precedentemente: DFF/CFA*

Vogliate gradire l'espressione della nostra alta considerazione.

23 settembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

### 1. Situazione iniziale

*Con l'adozione della legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC, SR 172.222.0) è stata trasmessa la mozione 00.3179 del 30 marzo 2000 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. La mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento entro la fine del 2006 un progetto che prevede l'introduzione del primato dei contributi per la previdenza di vecchiaia del personale federale. Il Consiglio federale ha dunque esaminato approfonditamente le questioni della previdenza professionale e del primato dei contributi e il 19 gennaio 2005 ha dato il mandato di elaborare e sottoporre al Parlamento il messaggio relativo alla revisione completa della legge sulla CPC, in cui fossero considerate le esigenze seguenti.*

### 2. Finanziamento e consolidamento di PUBBLICA

#### *a. Contributi del datore di lavoro*

*Il totale dei contributi annui del datore di lavoro della Confederazione per finanziare il nuovo piano previdenziale non deve essere superiore né inferiore alle spese sostenute dalla Confederazione finora, commisurato alla massa salariale assicurabile. Con questa indicazione, convalidata dal Consiglio federale il 19 gennaio 2005 con l'approvazione del documento interlocutorio sull'introduzione del primato dei contributi e del consolidamento di PUBBLICA, si delimita il quadro finanziario del nuovo piano previdenziale.*

#### *b. Riduzione del tasso tecnico per gli assicurati attivi*

*Tenuto conto del finanziamento concomitante alla migrazione degli assicurati, avvenuta il 1° giugno 2003, per la Confederazione è importante che PUBBLICA possa contare a lungo termine su solide basi finanziarie, indipendentemente dalla questione del primato.*

*Con l'introduzione del primato dei contributi, il tasso di interesse tecnico per gli assicurati attivi e per i nuovi pensionati viene ridotto al 3.5 per cento. Questa misura, che dovrebbe essere comunque presa anche senza il passaggio al primato dei contributi, comporta un aumento del fabbisogno di capitale di copertura di più di un miliardo di franchi. Questo aumento è cofinanziato dagli assicurati con prestazioni più modeste per la vecchiaia, in particolare in caso di pensionamento anticipato volontario, e con contributi più elevati.*

*Nel sistema previdenziale vigente, il rischio di inflazione viene finanziato per circa due terzi dal datore di lavoro. Nel primato dei contributi questo rischio verrà invece assunto in proporzioni uguali dal datore di lavoro e dai lavoratori.*

*Una corrispondente riduzione del tasso di interesse tecnico per tutti i pensionati di PUBBLICA in congiunzione al passaggio da un primato all'altro comporterebbe un aumento immediato di 778.7 milioni del capitale di copertura necessario dal punto di vista attuariale. Questi costi non possono essere messi a carico degli assicurati*

---

*attivi che già forniscono un quota essenziale al consolidamento di PUBBLICA, versando contributi più elevati in conseguenza della riduzione del tasso di interesse tecnico e che, a causa dello sviluppo demografico, ricevono prestazioni ridotte in caso di pensionamento volontario anticipato. Inoltre, sarebbe problematico dal punto di vista della politica del personale se la generazione attiva dovesse contribuire al finanziamento dei diritti dei pensionati che, a loro volta, si sono avvalsi per decenni di un sistema previdenziale che non hanno mai dovuto finanziare completamente grazie ad una garanzia generale della Confederazione.*

*c. Cassa previdenziale chiusa PUBBLICA*

*L'elevata quota di pensionati presso PUBBLICA (su 50 000 persone attive si contano 43 000 pensionati, di cui circa 8000 ex impiegati Swisscom e 4000 ex impiegati delle imprese di armamento, oggi RUAG) e la crescente longevità si contrappongono ad un consolidamento duraturo di PUBBLICA. Poiché ai sensi della LPP, ai fini di un risanamento, è possibile ridimensionare i diritti dei pensionati solo a condizioni molto limitate, una riduzione del tasso di interesse attuariale comporterebbe il già citato aumento del capitale di copertura di circa 780 milioni di franchi. In breve si delineerebbe una sottocopertura di PUBBLICA e sia i datori di lavoro sia gli assicurati attivi sarebbero tenuti a pagare contributi di risanamento ai sensi della LPP.*

*Perciò, con la proposta di revisione totale della legge sulla CPC, per coloro che fino all'entrata in vigore della nuova legge su PUBBLICA ricevono rendite di vecchiaia e supersiti da PUBBLICA viene istituita una cassa previdenziale chiusa, con una garanzia della Confederazione per quanto riguarda le prestazioni. Calcoli simulati indicano, con un'approssimazione che supera leggermente il 50 per cento, che nei prossimi venti anni si potrà contare su eccedenze, cioè non sarà necessario ricorrere alla garanzia per le prestazioni. Tuttavia, soprattutto nei primi cinque anni sussiste un'elevata probabilità di disavanzo che, se non viene compensato, rischia di causare una spirale negativa. Per questa ragione, già in caso di sottocopertura nella cassa previdenziale chiusa PUBBLICA, la Confederazione deve poter costituire un fondo speciale alimentato da mezzi federali, secondo regole ben precise. Tuttavia, possono essere effettuati versamenti del fondo alla cassa previdenziale chiusa PUBBLICA solo se quest'ultima ha problemi di liquidità o quando il grado di copertura si abbassa in modo tale da rendere necessario adeguare in maniera sostanziale la politica degli investimenti. Se, allo scioglimento della cassa previdenziale chiusa, il patrimonio previdenziale disponibile non è sufficiente ai fini del passaggio dei pensionati restanti in un'altra cassa o istituto di previdenza, la Confederazione, in rispetto alla garanzia per le prestazioni, mette a disposizione i mezzi finanziari necessari. A tale scopo utilizza in primo luogo il patrimonio del fondo. Poiché il fondo non è una struttura della previdenza professionale, un surplus rimanente può essere riscosso dalla Confederazione. In contrapposizione alla costituzione di una cassa previdenziale chiusa con garanzia per le prestazioni da parte della Confederazione, PUBBLICA rinuncia alla garanzia federale per le riserve di fluttuazione prevista nel diritto vigente e agli obblighi relativi alla garanzia assunti dalla Confederazione a favore di PUBBLICA, nel quadro del bilancio di apertura nella determinazione del disavanzo. Di conseguenza, PUBBLICA si assume in maniera completamente autonoma i rischi degli investimenti e assume in più i*

---

*rischi per il capitale di copertura mancante che non può essere riscosso in via giudiziale in caso di pensionamento delle assicurate della generazione d'entrata di organizzazioni affiliate, di rischi processuali secondo il diritto passato (ad eccezione di casi giudiziari ben precisi di ampia portata finanziaria), di capitale di copertura mancante per fruizione dell'assicurazione invalidità secondo il diritto passato e di perdite derivanti da pensionamenti volontari anticipati fino all'introduzione del primato dei contribuiti. Infine PUBBLICA assume anche il finanziamento della garanzia da parte dello Stato dei diritti acquisiti per la generazione di transizione ed il finanziamento delle rendite AI (costi derivanti dalla riduzione del tasso di interesse tecnico al 3.5 per cento). D'altra parte, gli assicurati attivi sono esonerati dal rischio di dover cofinanziare le prestazioni dei pensionati.*

### **3. Aumento della concordanza tra politica del personale e previdenza**

*Il modello proposto di previdenza e pensionamento si riallaccia all'individualizzazione del diritto del lavoro fondato con la legge sul personale federale. Le indicazioni del Consiglio federale del 19 gennaio 2005 relative al volume dei contributi, insieme alle irrinunciabili misure di consolidamento di fronte ai redditi provenienti dagli interessi rimasti costantemente bassi, comportano riduzioni sostanziali delle prestazioni e contributi in veloce aumento progressivo nella previdenza professionale del personale federale. La rinuncia alle garanzie della Confederazione, promesse nel bilancio di apertura quale contropartita per la creazione della cassa previdenziale chiusa PUBBLICA con una garanzia delle prestazioni da parte della Confederazione, impone a PUBBLICA e dunque agli assicurati attivi costi tra i 650 e i 700 milioni. Il Consiglio federale ritiene che con la prevista riduzione al 3.5 per cento del tasso di interesse tecnico per gli assicurati attivi, lo slittamento dell'inizio del periodo assicurativo dagli odierni 22 a 25 anni, con la nuova età tecnica di pensionamento di 65 anni, con il supplementare aumento dei contributi, in particolare a partire dai 45 anni, e con la riduzione dei diritti di rendita, è stato raggiunto il limite di sopportabilità che può essere imposto agli assicurati. Anche coloro che ricevono le rendite contribuiscono al consolidamento a lungo termine, poiché in un prossimo futuro non sarà possibile realizzare fondi disponibili che rendano possibile adeguare le rendite al rincaro. Di fronte alla situazione finanziaria attuale, l'obiettivo può consistere solo nel concepire una previdenza per la vecchiaia sostenibile a lungo termine per tutte le parti coinvolte e che non preveda solidarietà tra gli attivi e coloro che ricevono una rendita. Inoltre, lo sviluppo demografico impone di ridurre gli stimoli contenuti nel sistema previdenziale attuale a rinunciare anticipatamente all'attività lucrativa. Il nuovo piano previdenziale prevede perciò che i contributi per la previdenza contribuiscano alla maturazione della rendita fino al ritiro. Passando al primato dei contribuiti si garantisce inoltre che le prestazioni ricevute dalla persona assicurata, indipendentemente dal momento scelto per andare in pensione, sono completamente finanziate. Per permettere un pensionamento volontario anticipato anche agli impiegati con reddito modesto, si prevede una rendita di transizione.*

*Con almeno tre diversi piani previdenziali (piano standard, piano per i quadri 1 e piano per i quadri 2) si tiene conto, in maniera differenziata e conforme al rischio, della flessibilità nel diritto del personale e delle esigenze delle diverse categorie di*

---

*personale nella previdenza, secondo criteri oggettivi e finanziari. Un regolamento di transizione garantisce agli assicurati che al momento del passaggio al primato dei contributi hanno compiuto il 55esimo, ma non il 65esimo anno di età, il 95 per cento delle prestazioni di vecchiaia che avrebbero potuto raggiungere con 62 anni nel diritto vigente, ma almeno le prestazioni secondo la nuova legge. Si tratta dunque di una garanzia statica, cioè lo stato patrimoniale viene valutato in base all'ultimo stipendio ricevuto prima dell'entrata in vigore della presente legge e garantito per quanto riguarda l'importo.*

#### **4. Novità organizzative e strutturali di PUBBLICA**

*La revisione completa della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge su PUBBLICA) presenta una legge sull'organizzazione che designa gli organi di PUBBLICA, ne disciplina i compiti e le competenze e contiene i principi relativi all'allestimento dei conti e all'investimento del patrimonio. Il bilancio è gestito in cassa chiusa. Il patrimonio di PUBBLICA è investito globalmente e il ricavo viene suddiviso a seconda del capitale di copertura delle singole casse di previdenza.*

*L'affiliazione dei datori di lavoro a PUBBLICA avviene con contratti che comprendono anche i regolamenti previdenziali. Questi ultimi contengono in particolare la configurazione della previdenza professionale dei dipendenti. Con datori di lavoro che non fanno parte dell'amministrazione federale, PUBBLICA stipula i contratti di affiliazione ed elabora i regolamenti previdenziali d'intesa con il datore di lavoro e il relativo personale.*

*Gli aspetti di politica previdenziale rilevanti per la Confederazione sono ora regolati nella legge sul personale federale. Per i datori di lavoro dell'amministrazione federale, la LPers stabilisce quali unità amministrative hanno funzioni di datore di lavoro ai sensi della legge su PUBBLICA. La LPers definisce i principi di politica previdenziale come l'ammontare dei contributi, la durata dell'assicurazione, le condizioni per il versamento delle prestazioni e l'adeguamento delle rendite al rincaro.*

*La legge su PUBBLICA non specifica se i regolamenti degli istituti di previdenza devono seguire il primato delle prestazioni o il primato dei contributi; secondo la LPers, invece, le prestazioni dipendono chiaramente dai contributi capitalizzati e pertanto il primato dei contributi è il principio di base determinante per la previdenza di vecchiaia presso la Confederazione.*

#### **5. Casse pensioni delle aziende vicine alla Confederazione**

*Come succede per la cassa pensione PUBBLICA, anche le casse previdenziali della Posta e delle FFS contano grandi effettivi di pensionati. In particolare nel caso delle FFS questo fattore – aggiunto alla mancanza di copertura – ha portato ad una situazione che rende insopportabile per gli attivi il risanamento della rispettiva cassa. Inoltre, i calcoli di ambedue le casse basano su un tasso di interesse tecnico del 4 per cento. Perciò, in una fase successiva, verranno esaminate proposte di*

---

*soluzione anche per le FFS e la Posta.<sup>1</sup> Questo progetto non rientra nella presente revisione totale.*

## **6. Validità più lunga della revisione urgente della legge sulla CPC**

*Alla revisione totale della legge sulla CPC viene aggiunto un testo B allo scopo di introdurre il regolamento deciso a dicembre 2004, in occasione della revisione parziale urgente della legge sulla CPC (RU 2004 5265, FF 2004 4783) nel diritto ordinario. Senza questa misura, in caso di un eventuale ritardo dell'entrata in vigore della revisione totale della legge sulla CPC, le disposizioni introdotte con una procedura urgente verrebbero a cadere. Si tratta del regolamento sulla costituzione di riserve di fluttuazione, dell'abolizione dell'adeguamento garantito al rincaro e dell'abolizione della parità nel trattamento dei pensionati che si sono ritirati quando le aziende federali non erano ancora autonome (ex pensionati federali) con gli ex impiegati dell'amministrazione federale per quel che riguarda l'adeguamento al rincaro.*

<sup>1</sup> Periodo corretto giusta il FF **2005** 6159.

## Indice

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Compendio</b>  | <b>5172</b> |
| <b>1 Punti essenziali del progetto</b>  | <b>5179</b> |
| 1.1 Situazione iniziale   | 5179        |
| 1.1.1 Cassa pensioni della Confederazione   | 5179        |
| 1.1.2 Le casse pensioni delle aziende FSS e Posta   | 5180        |
| 1.1.3 Elevato numero di pensionati, diversi gradi di copertura  | 5181        |
| 1.2 La nuova regolamentazione richiesta   | 5182        |
| 1.2.1 Finanziamento e consolidamento di PUBBLICA  | 5182        |
| 1.2.2 Cassa dei pensionati  | 5183        |
| 1.2.3 Età e pensionamento   | 5185        |
| 1.2.4 Piani previdenziali   | 5185        |
| 1.2.5 Organizzazione e configurazione strutturale di PUBBLICA   | 5186        |
| 1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta  | 5187        |
| 1.3.1 La flessibilità della previdenza  | 5187        |
| 1.3.2 La trasparenza  | 5188        |
| 1.3.3 Sviluppo dei rapporti demografici   | 5189        |
| 1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo   | 5190        |
| 1.5 Esecuzione  | 5190        |
| 1.6 Disbrigo di interventi parlamentari   | 5191        |
| 1.7 Posizione dei partner sociali e della Commissione della cassa pensioni  | 5191        |
| 1.7.1 Parere della Commissione della cassa  | 5191        |
| 1.7.2 Parere dei partner sociali  | 5193        |
| <b>2 Disegno di legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione: Commento alle modifiche proposte</b>                      | <b>5194</b> |
| 2.1 Legge su PUBBLICA   | 5194        |
| 2.1.1 Sezione 1: Disposizioni generali  | 5194        |
| 2.1.2 Sezione 2: Istituti di previdenza   | 5198        |
| 2.1.3 Sezione 3: Organizzazione   | 5201        |
| 2.1.4 Sezione 4: investimento del patrimonio e rendiconto   | 5204        |
| 2.1.5 Sezione 5: disposizioni transitorie   | 5205        |
| 2.1.6 Sezione 6: disposizioni finali  | 5221        |
| 2.2 Legge sul personale federale  | 5221        |
| <b>3 Progetto B: Introduzione della revisione parziale urgente della legge del 17 dicembre 2004 sulla CPC nel diritto ordinario</b> | <b>5247</b> |
| <b>4 Conseguenze</b>  | <b>5247</b> |
| 4.1 Conseguenze per la Confederazione   | 5247        |
| 4.1.1 Ripercussioni finanziarie   | 5247        |
| 4.1.1.1 In generale   | 5247        |
| 4.1.1.2 Contributi del datore di lavoro   | 5248        |
| 4.1.1.3 Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA  | 5249        |
| 4.1.1.4 Garanzia delle riserve di fluttuazione  | 5254        |
| 4.1.1.5 Finanziamento dei pensionamenti anticipati volontari fino al passaggio al primato dei contributi                            | 5255        |

|          |  |             |
|----------|--|-------------|
| 4.1.1.6  | Finanziamento della garanzia statica dei diritti acquisiti per la generazione di transizione | 5255        |
| 4.1.1.7  | Garanzia per rischi di processo  | 5256        |
| 4.1.1.8  | Garanzia per i casi di invalidità basati sul diritto previgente                              | 5256        |
| 4.1.1.9  | Interesse tecnico  | 5256        |
| 4.1.1.10 | Costi di adeguamento   | 5257        |
| 4.1.1.11 | Freno alle spese   | 5257        |
| 4.1.2    | Ripercussioni sull'effettivo del personale   | 5258        |
| 4.1.3    | Ripercussioni sull'informatica   | 5259        |
| 4.2      | Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni   | 5259        |
| 4.3      | Ripercussioni economiche   | 5259        |
| <b>5</b> | <b>Programma di legislatura</b>  | <b>5259</b> |
| <b>6</b> | <b>Aspetti giuridici</b>   | <b>5259</b> |
| 6.1      | Costituzionalità e legalità  | 5259        |
| 6.2      | Delega di competenze legislative   | 5259        |
| 6.3      | Rapporto con la LPP  | 5260        |
| 6.4      | Rapporto con il diritto europeo  | 5261        |
| <b>A</b> | <b>Legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (Disegno)</b>                    | <b>5263</b> |
| <b>B</b> | <b>Legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (Disegno)</b>                    | <b>5281</b> |



# Messaggio

## **1 Punti essenziali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Cassa pensioni della Confederazione**

Con l'adozione della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC, RS 172.222.0) è stata trasmessa la mozione 00.3179 delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 30 marzo 2000. La mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento entro la fine del 2006 una revisione della legge sulla Cassa pensioni che preveda per le prestazioni di vecchiaia un regime previdenziale basato sul primato dei contributi.

Con l'inizio dell'attività operativa di PUBBLICA nel giugno 2003 la Confederazione ha assunto in virtù dell'articolo 26 della legge sulla CPC il disavanzo di copertura accumulato di 11,95 miliardi di franchi (stato: 31 dicembre 2003; DCF del 19 dicembre 2003 n. 2) (ivi sono compresi quasi 5 miliardi di perdite di investimento che il patrimonio della Cassa pensioni della Confederazione ha subito fra il 1999 e il 2003). Il 29 ottobre 2003 il Consiglio federale ha deciso di avviare una revisione parziale della legge sulla CPC con l'obiettivo di sgravare al più presto la Confederazione dagli obblighi assunti con la migrazione e di assicurare il consolidamento a lungo termine di PUBBLICA. Al posto della prevista revisione parziale della legge sulla CPC, che avrebbe dovuto essere seguita dalla revisione totale in vista dell'introduzione del primato dei contributi, è subentrata una revisione parziale urgente. La vigente garanzia della compensazione del rincaro sulle pensioni è stata soppressa con effetto dal 1° gennaio 2005 e sostituita con una disposizione potestativa. È stata soppressa anche la parità di trattamento tra pensionati ritirati prima che le aziende della Confederazione o un'unità amministrativa diventassero autonome (ex pensionati federali) e gli ex impiegati dell'amministrazione federale per quanto riguarda l'adeguamento al rincaro. Mediante una nuova disposizione della legge sulla CPC, si consente inoltre a PUBBLICA, nonostante la garanzia esistente della Confederazione in materia di riserve di fluttuazione, di costituire riserve di fluttuazione anche se non si sono ancora potuti costituire tutti gli accantonamenti e le riserve nella misura necessaria.

Nell'estate 2004, il DFF ha svolto diversi colloqui con le associazioni del personale della Confederazione. L'obiettivo principale dei rappresentanti dei lavoratori e del DFF era trovare un modo per cui il personale debba sì fornire un ulteriore contributo al risanamento delle finanze della Confederazione, ma al contempo la politica del personale della Confederazione possa riacquistare la fiducia così urgentemente necessaria. Il pericolo dell'imprevedibilità deriva soprattutto dall'accumularsi nel giro di pochi anni di misure che portano a un deterioramento della sicurezza del posto di lavoro (misure di sgravio, rinuncia a determinati compiti, riduzione di personale), della retribuzione e della previdenza professionale. Con i rappresentanti del personale è stato trovato un accordo in base al quale si rinuncia all'indennità di rincaro sugli stipendi per gli anni 2005 e 2006, ma è corrisposta un'indennità unica non assicurata e viene accelerata l'introduzione del primato dei contributi.

### 1.1.2 Le casse pensioni delle aziende FFS e Posta

Nel gennaio 2003, il DFF ha incaricato la ditta Aon Chuard Consulting AG di redigere un'analisi dei rischi della Cassa pensioni della Confederazione come pure delle casse pensioni delle aziende prossime alla Confederazione diventate autonome. L'analisi illustrava lo stato delle diverse casse pensioni alla fine del 2002. La situazione di PUBBLICA, delle casse pensioni delle FFS, della Posta e di RUAG era descritta dettagliatamente, mentre sulle casse pensioni di Swisscom, skyguide e della SRG SSR idée suisse il rapporto forniva indicazioni sommarie.

Inoltre erano elencate tutte le prestazioni già fornite dalla Confederazione in favore delle casse pensioni citate e, rispettivamente, delle aziende ad esse affiliate, nonché gli impegni futuri assunti, in ragione di basi giuridiche esistenti – talvolta in forma di disposizioni potestative – come pure i presumibili rischi e pretese future.

Infine sono state elaborate proiezioni per i prossimi dieci anni sulla possibile evoluzione del livello di copertura e del deficit delle prime quattro casse menzionate. Le proiezioni differivano tra loro per le ipotesi di partenza circa il rincaro, l'evoluzione delle retribuzioni e degli interessi come pure il rendimento di azioni e beni immobiliari.

L'analisi dei rischi ha rilevato nette sottocoperture per le casse pensioni delle FFS e della Posta e ha concluso che, partendo da livelli di interessi bassi, sarebbe risultato difficile negli anni a venire realizzare eccedenti di interessi tali da migliorare considerevolmente il grado di copertura. Per giunta, in presenza di una proporzione di pensionati elevata, un risanamento senza finanziamento del disavanzo da parte del datore di lavoro (o di terzi) è possibile solo in condizioni estremamente favorevoli. È vero che l'attuale grado di copertura di PUBBLICA è superiore al 100 per cento, ma, come per le altre casse pensioni, si presenta il problema di un'elevata proporzione di beneficiari di pensioni sul totale degli assicurati.

Nella primavera 2003 le FFS hanno chiesto alla Confederazione di riprendere in PUBBLICA gli assicurati già in pensione con i corrispondenti diritti acquisiti e la relativa parte di capitale di copertura. Anche la cassa pensioni della Posta ha fatto valere presso la Confederazione di non essere stata dotata, all'inizio dell'assunzione della sua attività operativa, di mezzi sufficienti alla creazione delle necessarie riserve tecniche destinate alla copertura degli obblighi contrattuali della CPC. Il 29 ottobre 2003 il Consiglio federale ha deciso di esaminare le richieste delle FFS e della Posta.

Per risolvere definitivamente questi problemi, gli esperti assicurativi hanno proposto, in sostanza, due strategie:

- rapida costituzione del capitale di copertura integrale, comprese le necessarie riserve di fluttuazione;
- obbligo per le casse pensioni di raggiungere, a lungo termine, il capitale di copertura integrale con garanzie di prestazioni della Confederazione.

Una riduzione del tasso d'interesse tecnico non solo per gli assicurati attivi, bensì per l'intero effettivo dei beneficiari di pensioni causerebbe un notevole aumento del capitale di copertura necessario dal punto di vista attuariale e, quindi, un peggioramento del grado di copertura di PUBBLICA e delle casse pensioni delle FFS e della Posta. Tra i presupposti di una soluzione con la quale la Confederazione sarebbe

disposta ad assumere i pensionati delle casse delle FFS e della Posta rientrano in particolare

- il passaggio al primato dei contributi,
- le disposizioni di transizione per l'introduzione del primato dei contributi che non comportino spese supplementari consistenti,
- l'eliminazione di tutti i deficit esistenti e riconosciuti presso le casse,
- il finanziamento di un'eventuale (straordinaria) compensazione del rincaro non coperta dai redditi patrimoniali delle casse e dei costi amministrativi da parte delle aziende,
- un programma convincente e a lungo termine atto a risanare in maniera duratura le casse pensioni delle FFS e della Posta senza ulteriore sostegno da parte della Confederazione.

All'inizio del 2005 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare proposte di soluzione in collaborazione con il DATEC e le ex aziende della Confederazione interessate. Entro la fine di marzo 2006 il DFF elaborerà il relativo progetto da mettere in consultazione.<sup>2</sup>

### **1.1.3 Elevato numero di pensionati, diversi gradi di copertura**

Le casse pensioni PUBBLICA, come anche quelle delle FFS e della Posta, registrano un elevato numero di pensionati. Questa situazione è dovuta anche al fatto che quando le aziende postali sono diventate autonome, Swisscom e l'ex dicastero presidenziale delle PTT hanno lasciato nell'allora cassa pensioni della Confederazione (CPC) circa 8000 e 400 beneficiari di rendita, mentre le aziende di armamento RUAG ne ha lasciati circa 4000. Nel caso di PUBBLICA, la quota al capitale di copertura dei pensionati nel capitale di copertura complessivo ammonta al 62 per cento, per la cassa pensioni delle FFS al 65 e per la cassa pensioni della Posta al 57. Le ultime due inoltre hanno registrato alla fine del 2004 una sottocopertura. Vi si aggiunge la questione aperta di una riduzione del tasso di interesse tecnico per i pensionati che contribuirebbe a peggiorare ulteriormente il grado di copertura.

L'elevato numero di pensionati presso PUBBLICA e presso le casse pensioni delle FFS e della Posta rappresentano un onere considerevole. Vista l'attuale situazione sui mercati del capitale, in particolare il basso livello degli interessi, il necessario tasso di interesse del capitale di copertura può essere raggiunto solo con un'audace strategia degli investimenti (titoli azionari, mercato immobiliare). Il rendimento necessario non dipende solo dal tasso attuariale e dallo sviluppo della speranza di vita, ma essenzialmente anche dal grado di copertura di una cassa. Ad una maggiore sottocopertura deve corrispondere un rendimento più elevato sugli investimenti al fine di aumentare il grado di copertura. L'effetto di destabilizzazione della sottocopertura deriva dal fatto che le rendite correnti sono pagate come se la copertura fosse totale, benché il capitale previdenziale non sia sufficiente.

La situazione finanziaria delle casse pensioni della Confederazione PUBBLICA, della Posta e delle FFS si presenta al momento attuale in maniera molto differenziata. Ciò

<sup>2</sup> Paragrafo inserito giusta il FF 2005 6159.

dipende in larga misura dal fatto che il finanziamento è stato fatto in momenti diversi. Mentre PUBBLICA alla fine del 2004 vantava un grado di copertura del 104.5 per cento, le FFS registravano l'83.4 per cento e la Posta il 94.5 per cento.

Nel caso della cassa pensioni FFS ciò significa che gli assicurati attivi non hanno la possibilità di risanare la cassa senza aiuti esterni, anche se versano contributi più elevati. Se l'effettivo dei pensionati viene considerato a parte, il grado di copertura non potrebbe essere mantenuto, anche se con l'attuale strategia di investimento, secondo le analisi della Aon Chuard Consulting, si potesse realizzare un rendimento medio del 4.8 per cento. Infatti questo rendimento non può essere ottenuto costantemente, e soprattutto nei primi anni potrà risultare più modesto. Se si parte da un deficit di circa 1,5 miliardi di franchi, fino al 2024 questo aumenterebbe raggiungendo più di 3 miliardi a causa dei previsti sviluppi delle rendite presso i beneficiari. Poiché i rendimenti sul mercato finanziario sono instabili, questo risultato può cambiare in meglio o in peggio. Con una probabilità del 75 per cento, dopo vent'anni il disavanzo non supererebbe tuttavia i 4,5 miliardi di franchi. Al fine di mantenere il grado di copertura e di raggiungere col tempo addirittura una copertura totale, è necessario un rendimento costante del 6.7 per cento circa.

Se i disavanzi venissero coperti in modo completo o parziale l'anno successivo, sarebbe possibile limitare decisamente i deficit. L'onere che ne conseguirebbe per la Confederazione dipende dai ricavi dagli investimenti. I finanziamenti prospettati ammontano a circa 1,6 miliardi di franchi.

Per la cassa pensioni della Posta la situazione si rivela un po' più positiva. In questo caso sarebbe necessario un rendimento annuo del 5.4 per cento per coprire il disavanzo per i pensionati entro 10 anni. Se si tiene conto dell'instabilità del mercato dei capitali e considerando una lieve crescita dei tassi di interesse, si può prevedere una copertura del disavanzo in media per 20 anni. Se gli sviluppi sono negativi, il disavanzo aumenta; tuttavia, con una probabilità del 75 per cento, dovrebbe rimanere al di sotto dei 2 miliardi di franchi.

Se una misura di risanamento prevedesse oggi la riduzione del tasso di interesse tecnico per tutti gli effettivi di pensionati dal 4 al 3.5 per cento, al fine di garantire le pensioni in corso per PUBBLICA il necessario capitale di copertura attuariale dovrebbe essere aumentato di 778.7 milioni, per la cassa pensioni delle FFS di 400 e per quella della Posta di 570 milioni. Spese che dovrebbero essere affrontate dai datori di lavoro oppure finanziate dagli assicurati attivi con contributi di solidarietà. Sono dunque necessarie misure sopportabili nell'ottica della politica finanziaria, del personale e previdenziale.

## **1.2 La nuova regolamentazione richiesta**

### **1.2.1 Finanziamento e consolidamento di PUBBLICA**

Il finanziamento di PUBBLICA in occasione della migrazione nel giugno 2003 ha permesso all'istituto di previdenza di intraprendere la sua attività operativa con un grado di copertura del 100 per cento. Independentemente dal passaggio della previdenza per la vecchiaia al primato dei contributi per il personale federale, con la revisione totale si devono adottare misure per eliminare i rischi latenti di copertura insufficiente.

Al consolidamento a lungo termine di PUBBLICA si oppone anche l'attuale tasso d'interesse tecnico del 4 per cento su cui si basa il calcolo dei contributi e dell'entità della prestazione. Se il tasso d'interesse tecnico viene ridotto, aumenta la probabilità di poter finanziare parzialmente, con i ricavi conseguiti, le riserve necessarie ed eventualmente, ma solo in caso di continui introiti superiori alla media, l'adeguamento delle pensioni al rincaro. D'altra parte questa misura, che dovrebbe essere adottata anche senza il passaggio al primato dei contributi, comporta un aumento del grado di copertura di più di un miliardo di franchi che dovrebbe essere finanziato dagli assicurati con rendite di vecchiaia più modeste, in particolare in caso di pensionamento volontario anticipato, e con contributi più elevati.

Passando al primato dei contributi, il rischio finanziario di un'inflazione superiore alla media, cioè superiore all'1.5 per cento (tutti i calcoli nel presente messaggio basano su un'inflazione dell'1.5 per cento), viene trasferito dal datore di lavoro al lavoratore. Nel sistema previdenziale vigente, il rischio di inflazione è finanziato per i due terzi dal datore di lavoro. Nel primato dei contributi questo rischio viene suddiviso in maniera eguale tra il datore di lavoro ed il lavoratore.

La situazione finanziaria della Confederazione non consente di garantire incondizionatamente le attuali prestazioni mediante un corrispondente aumento dei contributi. Il Consiglio federale ha perciò deciso che per il nuovo piano previdenziale il volume attuale dei contributi non deve essere aumentato, ma neanche ridotto.

Ma anche dal punto di vista della politica del personale non sembra opportuno mantenere l'attuale sistema di prestazioni poiché non tiene sufficientemente conto dello sviluppo demografico che indica per un prossimo futuro il pensionamento di generazioni con alta natalità non sostituite completamente dalle generazioni successive. Gli incentivi al pensionamento anticipato devono essere sostituiti con incentivi ad una prolungata attività lucrativa. Ma è necessario anche garantire con misure finanziariamente accettabili che le persone attive in posizioni fisicamente e psichicamente pesanti (ad esempio nel settore della sicurezza) possano continuare ad andare in pensione anticipatamente a condizioni accettabili.

## **1.2.2 Cassa dei pensionati**

Il Consiglio federale propone di trasferire determinati effettivi di pensionati di PUBBLICA in istituti di previdenza autonomi e chiusi interni a PUBBLICA. Nucleo di tale regolamentazione sarebbe una garanzia della Confederazione per le prestazioni di rendita. La regolamentazione proposta attualmente, a paragone di precedenti garanzie per la CPC, comporta un'importante differenza: PUBBLICA sarebbe tenuta ad assicurare il capitale di copertura globale dei rimanenti assicurati (attivi e beneficiari di pensioni recenti nonché beneficiari di rendite di invalidità). L'elevato numero di pensionati non deve andare a carico degli assicurati attivi, soprattutto quando questi ultimi dovranno affrontare altre riduzioni (ad es. contributi ricorrenti più elevati e prestazioni minori in caso di pensionamento anticipato volontario) in base alle modifiche di legge.

La garanzia delle prestazioni della Confederazione consiste in una garanzia statica per quanto riguarda l'importo dalla quale non si possono evincere né la garanzia di un adeguamento al rincaro né una di mantenimento del valore reale, ma vengono garantiti i diritti alla pensione esistenti all'entrata in vigore della legge su PUBBLICA

per coloro che ricevono una rendita per vecchiaia e superstiti. Il contributo dei pensionati al consolidamento consisterà nel fatto che nei prossimi anni con molta probabilità non riceveranno alcun adeguamento al rincaro sulle rendite. Se nella cassa pensioni PUBBLICA si costituiranno eccedenze, queste verranno infatti utilizzate soprattutto per ridurre il tasso tecnico di interesse e per costituire riserve di fluttuazione.

Le analisi della Aon Chuard Consulting hanno indicato che la cassa previdenziale PUBBLICA non deve ricorrere alla garanzia per le prestazioni della Confederazione se può realizzare un rendimento costante di  $4 \frac{1}{4}$  per cento. Questo sviluppo del grado di copertura della cassa previdenziale dipende comunque dalla situazione del mercato finanziario. Perciò sussiste anche la possibilità che si formino disavanzi.

Per la Confederazione, quale garante delle prestazioni, è opportuno coprire al più presto i disavanzi che vengono a formarsi. In questo modo la dinamica dei disavanzi in accelerazione può essere interrotta per tempo. I finanziamenti comunque non devono essere versati alla cassa previdenziale, ma ad un fondo speciale, giuridicamente non autonomo, secondo regole prestabilite e costanti (cosiddetto fondo di garanzia, vedi anche l'articolo 24 della legge su PUBBLICA e relativo commento), il quale non sottostà alla LPP. Eventuali pagamenti alla cassa pensioni sono previsti solo nel momento in cui la cassa perde liquidità o deve adeguare la propria politica degli investimenti a causa della riduzione del grado di copertura (art. 23 legge su PUBBLICA e commento).

In linea di massima questi versamenti potrebbero essere effettuati nella cassa dei pensionati sotto forma di riserva per i contributi del datore di lavoro con la rinuncia ad utilizzarli, in una fondazione per il finanziamento oppure, come già proposto, in un fondo giuridicamente non autonomo ai sensi dell'articolo 12 LFC. La soluzione della costituzione di un fondo di garanzia si basa sostanzialmente su due motivi: in primo luogo in questo modo è possibile garantire che la Confederazione faccia confluire nella cassa dei pensionati solo i finanziamenti veramente necessari. Se ad esempio nei primi anni si dovesse formare una sottocopertura che la Confederazione dovesse garantire alla cassa dei pensionati quale riserva dei datori di lavoro con rinuncia all'utilizzo, non avrebbe in linea di massima diritto a questi mezzi se la cassa per pensionati dovesse realizzare eccedenze. In secondo luogo, con una regolamentazione precisa per i versamenti nel fondo di garanzia si può garantire che non si costituiscano nuovi disavanzi, come è successo nella vecchia cassa pensione della Confederazione. Come ben si sa, in questo caso i datori di lavoro non erano tenuti a pagare i contributi al 100 per cento.

La responsabilità degli investimenti del patrimonio resta alla Confederazione. Il Consiglio federale si esprime esplicitamente per la stessa politica che PUBBLICA stabilisce per gli assicurati attivi, oppure per una strategia differente. Alla cassa previdenziale per i pensionati PUBBLICA vengono accreditati i redditi patrimoniali conformemente alla quota al patrimonio e alla strategia degli investimenti scelta. Un comitato ad hoc sarà chiamato a sorvegliare gli investimenti.

Per quel che riguarda la ripartizione dei redditi patrimoniali in eccedenza, in una prima fase devono essere costituite le riserve necessarie per una riduzione del tasso tecnico di interesse. Quindi si tratterà di costituire riserve di fluttuazione. Solo in una terza fase si potrà pensare a concedere un adeguamento al rincaro.

Per PUBBLICA lo scorporo degli effettivi di pensionati ed il trasferimento in una cassa previdenziale chiusa PUBBLICA apposita si attua al momento dell'entrata in

vigore della nuova legge su PUBBLICA. La cassa previdenziale comprende le persone che ricevono una rendita per vecchiaia e superstiti di PUBBLICA già al termine fissato (giorno antecedente l'entrata in vigore della legge su PUBBLICA). Dopo la separazione per migrazione al termine fissato non vi saranno più nuovi aventi diritto alla rendita (una eccezione: nuove rendite per superstiti di coloro che ricevevano una rendita per vecchiaia e per orfani). Coloro che ricevono prestazioni di invalidità e le relative rendite per superstiti che eventualmente potrebbero maturare in un secondo momento, invece, non passano alla cassa previdenziale chiusa PUBBLICA, ma in quella del corrispondente datore di lavoro insieme alle persone attive.

La liquidazione parziale necessaria nel quadro della costituzione della cassa previdenziale per pensionati PUBBLICA viene svolta in modo tale che PUBBLICA e la cassa previdenziale per pensionati all'inizio registrano un grado di copertura identico. L'organizzazione della cassa per pensionati e la gestione degli investimenti del capitale sono disciplinate, se necessario, nella legge, in un'ordinanza e nel contratto di affiliazione insieme ad altre questioni organizzative.

### **1.2.3 Età e pensionamento**

Calcoli attuariali degli esperti di PUBBLICA svolti nella primavera 2004 indicano che gli obiettivi per le prestazioni non possono essere finanziati completamente con i contributi regolamentari. I presupposti elaborati nel 1988 in occasione dell'introduzione del pensionamento volontario anticipato (FF 1987 II 405; RU 1987 1228) oggi non sono più attuali. L'età di pensionamento tecnica di 63.5 anni presa allora come base per i calcoli si situa oggi sui 61.4 anni (ritiri senza invalidità e piano sociale). Indipendentemente dal cambiamento di primato si devono adottare misure di consolidamento a breve termine. Con la nuova età di pensionamento tecnica di 65 anni e una forte graduazione degli accrediti di vecchiaia si minimizzano i costi per il cambiamento di primato (costi di conversione). La maggiore età ordinaria di pensionamento a 65 anni tiene conto dello sviluppo demografico. Il pensionamento anticipato volontario e la possibilità di percepire una rendita di transizione che tiene conto dell'aspetto sociale continuano ad essere possibili. Anche i dipendenti con un reddito modesto possono così usufruire del pensionamento anticipato volontario.

### **1.2.4 Piani previdenziali**

In considerazione della maggiore flessibilità in materia di diritto del personale e della rinuncia a schemi superati, per quanto riguarda la parità di trattamento sono previsti almeno tre diversi piani previdenziali (piano standard; piano per i quadri 1 e 2; vedi anche il commento all'articolo 32c LPers). Questi tengono conto in modo differenziato delle esigenze in materia di previdenza delle diverse categorie di personale secondo criteri materiali e finanziari, come pure secondo i rischi e impediscono la creazione di solidarietà immotivate.

La legge sulla CPC ha fatto di PUBBLICA un istituto di diritto pubblico. L'istituto di previdenza della Confederazione assume con la sua configurazione attuale una posizione tra Cassa integrata nell'amministrazione e istituto di previdenza indipendente. In effetti, il Consiglio federale emana tutte le disposizioni esecutive rilevanti, in particolare i regolamenti, e formula la strategia di investimento. Per contro, la Commissione della cassa, designata quale organo supremo che esercita la direzione come pure la vigilanza e il controllo ai sensi dell'articolo 11 della legge sulla CPC, può influenzare solo gli atti legislativi determinanti per la gestione operativa e finanziaria dell'istituto di previdenza, ma assume responsabilità conformemente all'articolo 52 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) e sottostà alle severe disposizioni della LPP in materia di responsabilità (art. 13 della legge sulla CPC).

Oltre a disposizioni sull'organizzazione, la legge sulla CPC contiene anche disposizioni su questioni relative alla configurazione del regolamento. Negli articoli 5 e 6 della legge sulla CPC ad esempio sono menzionate disposizioni attuariali dettagliate sul primato delle prestazioni e sul primato dei contributi ed è fissato in modo vincolante quale principio il primato delle prestazioni. Di conseguenza è difficile o impossibile armonizzare la previdenza e la politica flessibile in materia di personale secondo la legge sul personale federale.

Il messaggio concernente una legge sulla CPC motivava l'autonomia limitata di PUBBLICA soprattutto con le garanzie fornite dalla Confederazione (art. 25 e 26 cpv. 6 della legge sulla CPC, messaggio concernente una legge sulla CPC FF 1999 4527). PUBBLICA si è aperta al mercato solo in maniera indiretta e discreta. Ciononostante deve essere sempre più in grado di fare fronte alla pressione della concorrenza. La pressione aumenta soprattutto perché i mass media tematizzano l'efficienza dei costi e la questione di una politica di investimento professionale. PUBBLICA svolge anche una funzione di modello sul mercato per la sua posizione particolare. Ambedue gli sviluppi hanno ripercussioni notevoli sull'impresa PUBBLICA. Dopo anni di stabilità, il mercato della LPP è molto più irrequieto e agitato. Nuovi attori sono entrati sul mercato, altri ne sono usciti.

La stessa legge disciplina le esigenze dei datori di lavoro (volume delle prestazioni, finanziamento, integrazione della previdenza nella politica del personale) e le questioni previdenziali. Ne consegue una notevole confusione di compiti, competenze e responsabilità, cosa che dal punto di vista operativo ha conseguenze sfavorevoli e onerose e allunga la prassi decisionale.

La legge su PUBBLICA non modifica la forma giuridica di PUBBLICA quale istituto di diritto pubblico. Opera tuttavia una netta separazione tra politica del datore di lavoro in materia di previdenza e applicazione della previdenza stessa. Inoltre, crea una chiara delimitazione tra compiti e competenze degli organi dell'istituto di previdenza da una parte e del Consiglio federale dall'altra.



### 1.3

## Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il passaggio al primato dei contributi significa un cambiamento fondamentale del sistema previdenziale in atto presso la Confederazione. Questo sistema è rimasto praticamente invariato dal 1921 per gli assicurati, a parte i miglioramenti quantitativi delle prestazioni. I diritti degli assicurati per i rischi di vecchiaia, invalidità e morte erano regolati inizialmente dalla legge federale sulla cassa d'assicurazione dei funzionari, impiegati e operai della Confederazione (CS 1 857) e successivamente, con l'entrata in vigore dell'Ordinamento dei funzionari (CS 1 489), dall'articolo 48 di questa legge. Gli obblighi contributivi e i diritti alle prestazioni erano fissati in ordinanze del Consiglio federale per le quali occorreva l'approvazione del Parlamento. Sino al 1° giugno 2003, per gli assicurati valeva esclusivamente il primato delle prestazioni. Solo con l'inizio dell'attività operativa di PUBBLICA è stato offerto un piano previdenziale nel primato dei contributi per le persone assunte per una durata limitata e in modo irregolare, come pure per la componente salariale superiore ai 177'240 franchi dei quadri dirigenti.

Il previsto programma per disciplinare i pensionamenti e la configurazione flessibile dei piani previdenziali combinano le inevitabili misure di consolidamento con l'introduzione del primato dei contributi. Se dal confronto delle prestazioni prima e dopo il cambiamento di primato emerge un quadro modificato, ciò è in primo luogo la conseguenza delle misure di consolidamento adottate, finalizzate a ottimizzare, con il volume dei contributi sinora versato mediamente dalla Confederazione e dai dipendenti, la previdenza professionale per il personale della Confederazione. Date queste premesse, il passaggio al primato dei contributi serve a costituire un sistema di pensionamento finanziabile, trasparente e flessibile, conforme alle esigenze in materia di politica del personale e di politica sociale del datore di lavoro e degli assicurati.

Dal punto di vista della politica del personale, tre obiettivi sono connessi essenzialmente con il cambiamento di primato:

#### 1.3.1

### La flessibilità della previdenza

I diritti previdenziali seguono il rapporto di lavoro e non viceversa. Conformemente al principio della diversità, la prestazione di vecchiaia percepita deve rispecchiare la carriera professionale.

Già durante la validità dei vecchi Statuti della CFA del 2 marzo 1987 (RU 1987 1228; RU 1995 533) vi erano piani previdenziali differenti, definiti in parte in atti legislativi diversi, ma attuati dalla CFA. Da un lato vi erano la Cassa pensioni, ordinamenti previdenziali (come ad esempio il regolamento di previdenza dei giudici, dei professori dei PF e dei sarti militari a domicilio) e la Cassa di deposito (cfr. Statuti della CFA art. 2 e 3). Attualmente vi sono ordinamenti previdenziali in senso stretto per i magistrati (legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121, e ordinanza dell'Assemblea federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati, RS 172.121.1).

Nonostante questa varietà, il sistema previdenziale di allora era orientato alle carriere costanti dei funzionari. Per poter tenere conto di condizioni speciali e in particolare di esigenze di politica del personale, la Confederazione ha previsto per determina-

ti impiegati, oltre alle prestazioni previdenziali ordinarie, prestazioni supplementari del datore di lavoro (art. 33 ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale [OPers], RS 172.220.111.3) oppure deroghe al sistema previdenziale regolare (art. 34 OPers). Questa breve panoramica mostra che da sempre la Confederazione quale datore di lavoro ha dovuto assicurare differenti categorie di personale in diversi sistemi previdenziali contro i rischi di vecchiaia, invalidità e morte.

Il sistema previdenziale duale valido da giugno 2003 ha portato un certo progresso per quanto riguarda la flessibilità. Con il piano complementare nel primato dei contributi è stato introdotto un piano previdenziale completo che consente di tener conto in modo flessibile del nuovo rapporto di lavoro. Tuttavia la possibilità di far parte sia del piano di base (primato delle prestazioni) che del piano complementare (primato dei contributi) complica l'applicazione razionale e soprattutto trasparente, per le persone interessate, della previdenza. L'obiettivo dunque è un sistema che suddivida la previdenza in diversi piani previdenziali per differenti categorie di personale così da poter tenere conto in modo diversificato delle esigenze in materia di previdenza. Nonostante questa molteplicità è possibile una chiara delimitazione materiale, finanziaria e conforme ai rischi dei diversi piani previdenziali. Inoltre il primato dei contributi semplifica la gestione di diversi piani per quanto riguarda l'elaborazione elettronica dei dati.

Con il passaggio al primato dei contributi non si vogliono ridurre in generale le prestazioni (Boll. Uff. 2000 N 6.6.00 515 intervento Weyeneth; Boll. Uff. 2000 S 14.6.00 338 intervento David). Se consideriamo inoltre la recente migrazione verso PUBBLICA e il conseguente, necessario finanziamento del disavanzo e delle perdite di investimento con mezzi federali e la precaria situazione finanziaria generale della Confederazione, non sarebbe corretto dal punto di vista della politica del personale né realizzabile dal punto di vista della politica finanziaria voler garantire alla generazione attuale in tutti i casi e a qualsiasi condizione i diritti alle prestazioni attuali.

In considerazione della maggiore flessibilità in materia di diritto del personale e della rinuncia a schemi superati per quanto riguarda la parità di trattamento si prevede di continuare ad applicare la previdenza «su misura». Questa diversità non è più motivata con condizioni storiche né serve a conservare privilegi (una volta considerati sacrosanti). Il motivo risiede nelle sempre più evidenti, differenti esigenze in materia di previdenza da parte dei dipendenti e del datore di lavoro.

### **1.3.2 La trasparenza**

Le prestazioni sono in rapporto diretto con i contributi pagati dal datore di lavoro e dai dipendenti. Si devono evitare le false solidarietà: i pensionamenti, ad esempio, non devono essere a carico della generazione attiva né di quella futura.

Il previsto primato dei contributi si riallaccia all'individualizzazione dei rapporti di lavoro promossa dalla legge sul personale federale. Il finanziamento individualizzato assicura che i cambiamenti nel rapporto di lavoro abbiano una corrispondenza diretta e senza misure attuariali nel diritto alle prestazioni. Impieghi irregolari non portano più come nel vigente primato delle prestazioni alla determinazione di gradi di occupazione medi, a pagamenti di prestazioni di libero passaggio o a riscatti di natura attuariale. I cambiamenti del rapporto di assunzione hanno solo un influsso sulla

costituzione dell'avere di vecchiaia individuale e hanno un effetto pertanto solo per quanto riguarda le prestazioni attese.

Dal punto di vista del datore di lavoro, i contributi versati non possono essere utilizzati in modo ottimale nel vigente regime previdenziale. Con il passaggio al primato dei contributi si prevede di introdurre ottimizzazioni sotto diversi punti di vista. Invece di utilizzare i contributi per il finanziamento di false solidarietà, essi sono impiegati in modo mirato per il finanziamento di piani previdenziali che soddisfano le esigenze degli assicurati e del datore di lavoro. Aumentano così la flessibilità e la trasparenza della previdenza professionale.

Il nuovo sistema previdenziale conserva comunque in linea di massima alcuni dei rapporti di solidarietà (p. es. tra assicurati coniugati e non coniugati oppure tra assicurati sani e malati) vigenti all'interno della previdenza professionale. L'attuale finanziamento collettivo prevede solidarietà che sono spesso critiche dal punto di vista della politica del personale. Ad esempio quando assicurati giovani classificati in una classe di stipendio bassa contribuiscono a finanziare gli aumenti di stipendio dei quadri nell'ambito di un finanziamento collettivo senza che essi potranno mai usufruire di tali contributi di solidarietà. Oppure se persone con una durata dell'assicurazione completa continuano a lavorare dopo aver compiuto i 62 anni. In questo caso esse e il datore di lavoro continuano a versare contributi che sul piano individuale non hanno più nessun effetto. In futuro queste false solidarietà devono essere evitate.

A medio e lungo termine la seguente condizione porta ad una certa solidarietà tra personale attivo e pensionati: da sempre sui capitali di copertura dei pensionati secondo il vigente primato delle prestazioni è corrisposto un tasso d'interesse tecnico del 4 per cento. Ciò significa che per quanto riguarda i redditi patrimoniali di PUBBLICA deve essere versato prima di tutto un interesse sul capitale di copertura dei pensionati. Il patrimonio di PUBBLICA investito sul mercato comprende però anche il capitale di copertura degli assicurati attivi. In considerazione dell'attuale situazione sui mercati degli investimenti non è escluso che si debbano utilizzare proventi del patrimonio dal capitale di copertura degli assicurati attivi per il pagamento degli interessi sul capitale di copertura delle pensioni se si vogliono soddisfare senza restrizioni i diritti alle rendite. Ne risulterebbe un tasso di interesse medio più basso sui capitali, non accettabile dal punto di vista della LPP. La cassa dei pensionati serve ad impedire meccanismi di solidarietà a carico degli assicurati attivi, che non possono essere giustificati da un punto di vista giuridico.

### **1.3.3 Sviluppo dei rapporti demografici**

La tendenza a lasciare sempre più precocemente la vita lavorativa deve essere frenata. Mediante condizioni di previdenza e di lavoro attraenti si vogliono indurre i dipendenti anziani, che hanno una vasta esperienza e sono eventualmente impiegabili solo in misura ridotta, a restare nella vita lavorativa. Contemporaneamente si intende offrire, nonostante le restrizioni finanziarie, un sistema previdenziale che regga il confronto con altri datori di lavoro di grandezza comparabile.

Con il passaggio al primato dei contributi viene creato un sistema previdenziale moderno e flessibile, conforme al nuovo diritto del personale ma anche al nuovo modo di organizzare la vita e il lavoro. L'innalzamento dell'età per percepire la

pensione integrale, i contributi maggiori e una riduzione dell'interesse tecnico significano per gli assicurati attivi e per i futuri beneficiari di rendite condizioni meno vantaggiose. Il primato dei contributi elimina anche l'incentivo di uscire dalla vita professionale non appena è stato raggiunto il massimo delle prestazioni promesse anticipatamente in maniera vincolante. Tuttavia, il nuovo sistema continua a prevedere la possibilità del pensionamento anticipato. Si possono anche pagare contributi costitutivi delle rendite oltre il limite di età, sempre che il rapporto di lavoro continui a sussistere; di conseguenza gli assicurati affiliatisi più tardi possono acquisire di una pensione superiore senza riscatto.

I contributi del datore di lavoro previsti nel primato dei contributi corrispondono a quelli che i datori di lavoro pagano attualmente nel primato delle prestazioni. In virtù della completa indipendenza della Cassa e del contemporaneo passaggio al primato dei contributi, il rischio degli investimenti ed in particolare dell'inflazione, passa da PUBBLICA, e indirettamente dal datore di lavoro Confederazione, sulle spalle degli assicurati attivi. Se i parametri su cui è basato il primato dei contributi non possono essere soddisfatti ad esempio perché i ricavi potenziali previsti conformemente ai modelli non vengono raggiunti, le prestazioni degli assicurati vengono gradualmente peggiorate, se non ha luogo una compensazione ad esempio con contributi superiori. Se è necessario prendere un provvedimento del genere, ci si chiede se non si debba adeguare il sistema previdenziale. In questo ambito, la Confederazione dovrà decidere se un peggioramento delle prestazioni e/o un aumento dei contributi non pregiudicano l'attrattiva sul mercato della Confederazione quale datore di lavoro in modo tale da far ritenere giustificato un impegno maggiore della Confederazione.

#### **1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

La revisione totale proposta non è contraria alle disposizioni del diritto europeo. Si rinvia al numero 6.4 ed al messaggio del 1° marzo 1999 numero 5, concernente una legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (FF 1999 4580).

#### **1.5 Esecuzione**

Per poter assicurare il passaggio al sistema del primato dei contributi il 1° luglio 2007 oppure entro la fine del 2007, la Camera prioritaria deve discutere il progetto nel corso della sessione invernale 2005. Entro metà del 2006 devono essere disponibili le basi giuridiche come pure le necessarie norme d'esecuzione. Queste ultime saranno elaborate contemporaneamente al progetto di atto legislativo e negoziate con i partner sociali.

## **1.6 Disbrigo di interventi parlamentari**

2000 M 00.3179 *Cassa pensioni della Confederazione (N 6.6.00, Commissione delle istituzioni politiche NR 99.023; S 14.6.00) – precedentemente: DFF/CFA*

La revisione totale della legge sulla CPC attualmente in corso (RS 172.222.0) tiene conto delle esigenze della mozione e introduce il primato dei contributi per tutta l'amministrazione federale. Indipendentemente dal passaggio al primato dei contributi, la legge prevede misure di consolidamento che fanno sì che i contributi del datore di lavoro all'istituto di previdenza della Confederazione non superino i valori attuali. Le misure sono inoltre volte al finanziamento integrale della previdenza professionale mediante i contributi del datore di lavoro e dei lavoratori. Grazie a una riduzione del tasso d'interesse tecnico dall'attuale 4 al 3.5 per cento per gli assicurati attivi, questo valore attuariale si avvicina al rendimento effettivo ottenibile sui mercati. In tal modo la solvibilità di PUBBLICA è migliorata a lungo termine e la protezione previdenziale è assicurata. Infine, la revisione totale della legge sulla CPC produce, in seno alla previdenza professionale, una chiara divisione tra le questioni di diritto di organizzazione e quelle di politica previdenziale. Le condizioni quadro della previdenza del personale della Confederazione sono disciplinate nella LPers, mentre la nuova legge su PUBBLICA regola le questioni di organizzazione (compresi il rendimento dei conti e il finanziamento) e le competenze degli organi della Cassa.

1999 P 99.3571 *Passaggio al primato dei contributi (N 21.12.99, Commissione delle finanze NR 99.023) – già: DFF/CFA*

Il postulato chiede, entro un termine di 6 anni, un rapporto sul passaggio dal primato delle prestazioni al primato dei contributi. Con il presente messaggio la richiesta è adempiuta e il postulato può essere tolto di ruolo. (cfr. considerazioni sulla mozione 00.3179 della CIP N).

## **1.7 Posizione dei partner sociali e della Commissione della cassa pensioni**

### **1.7.1 Parere della Commissione della cassa**

La Commissione della cassa pensioni si esprime come segue sul disegno di legge presentato:

- il disegno di legge presentato è il risultato di indicazioni vincolanti del Consiglio federale e di negoziati molto approfonditi tra l'Ufficio federale del personale e l'Amministrazione federale delle finanze da una parte e la direzione e la Commissione della cassa di PUBBLICA dall'altra. In particolare le indicazioni del Consiglio federale del 19 gennaio 2005 (vedi anche la tabella), insieme alle inevitabili misure di consolidamento di fronte ai rendimenti costantemente modesti dagli interessi, comportano netti tagli delle prestazioni e contributi in progressivo aumento per la previdenza professionale del personale federale. All'assunzione di costi per un ammontare da 650 a 700 milioni di franchi da parte di PUBBLICA e la rinuncia alla garanzia delle riserve di fluttuazione si contrappone la creazione della cassa previdenziale chiusa PUBBLICA collegata ad una garanzia delle prestazioni della Confede-

razione. Il passaggio dei rischi riguardanti l'effettivo di pensionati alla Confederazione rappresenta per PUBBLICA uno sgravio che in compenso le permette la citata assunzione dei costi. I tagli previsti ed i contemporanei oneri supplementari arrivano al limite del sopportabile per gli assicurati. Questo vale anche dal punto di vista del datore di lavoro che deve mantenere la propria competitività sul mercato del lavoro al fine di assumere e impiegare personale qualificato.

- La prevista creazione della cassa previdenziale chiusa PUBBLICA insieme ad una garanzia della prestazione da parte della Confederazione è una «conditio sine qua non». La mancanza della garanzia comporterebbe una solidarietà inaccettabile tra assicurati attivi e pensionati, in contraddizione con la LPP. Tanto più che dei circa 50 000 pensionati circa 12 000 provengono dalla ex Telecom PTT (oggi Swisscom) e dalle aziende d'armamento (oggi RUAG).
- Gli elementi principali della revisione di legge (autonomia della Cassa quale istituto collettore, primato dei contributi con obiettivi per le prestazioni, rendite di transizione, tasso d'interesse tecnico del 3.5 per cento per gli assicurati, norme contro il disavanzo [art. 19], cassa per i pensionati [art. 23], disposizioni per la generazione di transizione [art. 26], la negoziata ripartizione degli oneri tra PUBBLICA e la Confederazione e la rinuncia alla garanzia di diritto e concessa dal Consiglio federale compongono un'unità inscindibile. Estrarre singoli elementi da questa struttura provocherebbe agli assicurati, ai pensionati e all'azienda PUBBLICA una situazione che la Commissione della cassa non potrebbe più sostenere.

La Commissione della cassa constata che l'attuale sistema previdenziale non è finanziato in maniera da coprire le spese. Secondo gli esperti del mercato finanziario e previdenziale, in caso di mantenimento del tasso di interesse attuale del 4 per cento, le probabilità che le prestazioni promesse, compresa la costituzione obbligatoria di accantonamenti e riserve, possano essere effettivamente finanziate a lungo termine con gli utili prodotti dal capitale di copertura di PUBBLICA sono scarse.

La Commissione della cassa ritiene che con la prevista riduzione del tasso d'interesse tecnico al 3,5 per cento per gli assicurati attivi, il posponimento dell'inizio del periodo assicurativo dall'età di 22 anni a quella di 25, la nuova età di pensionamento ordinario di 65 anni come pure l'aumento dei contributi supplementari del lavoratore a partire dall'età di 45 anni e la riduzione della pensione si sia raggiunto il limite di ciò che l'assicurato attivo può sopportare. Ma anche coloro che ricevono rendite devono contribuire poiché la cassa previdenziale chiusa «Cassa di pensionati PUBBLICA» nei prossimi anni non sarà in grado di raccogliere mezzi sufficienti per la compensazione del rincaro. La Commissione esclude che il rapporto attuale del finanziamento complessivo tra datori di lavoro ed assicurati (58 contro 42 per cento) possa esser fatto slittare ulteriormente a danno degli assicurati attivi.

Dal punto di vista degli assicurati attivi la creazione della Cassa di pensionati chiusa è assolutamente necessaria. Solo in questo modo è possibile evitare che la solidarietà ancora esistente tra le persone attive e coloro che ricevono una rendita venga rafforzata in modo inaccettabile e non conforme alla LPP. Gli oneri assegnati alla Cassa con il cambiamento di primato gravano in maniera supplementare sulle persone attive.

La Commissione della cassa ritiene altresì indispensabile, per la tutela della fiducia, anche una garanzia del diritto acquisito da parte dello Stato a favore degli assicurati

attivi che al momento del passaggio al primato dei contributi nella previdenza professionale hanno già compiuto il 55<sup>esimo</sup> ma non ancora il 65<sup>esimo</sup> anno di età. In ragione dei diritti attuali e della forma del regolamento provvisorio, secondo la Commissione le prestazioni di pensionamento devono ammontare ad almeno il 95 per cento della pensione ottenibile all'età di 62 anni. Dopo il cambiamento di primato, i tagli alle prestazioni saranno problematici soprattutto per gli assicurati che non rientrano più nelle disposizioni di transizione e hanno 45 anni e più. Poiché a causa del cambiamento di primato in genere al momento di andare in pensione mancheranno loro accrediti di vecchiaia, per queste annate le prestazioni nel primato dei contributi saranno sistematicamente minori di quelle previste dal primato delle prestazioni.

Quale differenza rimane la richiesta della Commissione della cassa secondo la quale la cassa previdenziale chiusa PUBBLICA deve disporre di un organo paritetico. Sostanzialmente, i motivi sono da ricercarsi nel fatto che i pensionati hanno cofinanziato le proprie attuali prestazioni in veste di assicurati attivi e perciò devono disporre di una possibilità adeguata di intervenire nelle decisioni. Il parere della Commissione della cassa è stato approvato con 7 voti favorevoli, 2 contrari e 5 astensioni. I voti contrari e le astensioni dei rappresentanti degli assicurati attivi esprimono l'insoddisfazione sulle condizioni quadro imposte dal Consiglio federale, che comportano notevoli peggioramenti per gli assicurati.

### **1.7.2 Parere dei partner sociali**

L'11 agosto 2005 le associazioni del personale della Confederazione si sono espresse sul testo proposto. Il giudizio negativo è stato unanime. Non vengono messe in dubbio le misure evidentemente necessarie al consolidamento a lungo termine di PUBBLICA. Anche la creazione di una cassa di pensionati destinata a sgravare gli assicurati attivi rimasti è stata giudicata in maniera positiva. Le associazioni ritengono che in caso di inflazione avanzata anche i beneficiari di rendite nella cassa previdenziale chiusa PUBBLICA possano usufruire di un adeguamento al rincaro commisurato.

Tuttavia, visti i risultati ottenuti in Parlamento (vedi anche il n. 1.3.1), le associazioni si dicono deluse perché auspicavano che il passaggio al primato dei contributi non avesse come scopo una riduzione generale delle prestazioni. La critica maggiore è rivolta al fatto che gli assicurati attivi devono sostenere la parte più consistente del cambiamento di primato e del risanamento. In questo modo, secondo le associazioni, vengono colpite proprio le persone che non sono responsabili della situazione tuttora precaria di PUBBLICA.

Concretamente, le associazioni constatano che la riduzione del tasso tecnico di 0.5 punti percentuali, cioè al 3.5 per cento, comporta un fabbisogno di capitale di copertura di più di un miliardo che deve essere finanziato quasi completamente dagli assicurati con contributi drasticamente più elevati, gravi tagli nelle prestazioni di rendita nonché in caso di pensionamento volontario anticipato. Esse ritengono particolarmente penoso e inaccettabile il fatto che nel cambiamento di primato le persone entro i 45 ed i 54 anni debbano accettare un notevole aumento dei contributi e la maggior parte delle riduzioni nelle prestazioni, senza poter beneficiare di un regolamento provvisorio per le rendite di vecchiaia e senza poter sperare di raggiungere il livello di pensione vigente entro il 65<sup>esimo</sup> anno di età.

Viene rifiutato anche lo slittamento dell'inizio del periodo assicurativo dal 22<sup>esimo</sup> al 25<sup>esimo</sup> anno di età e l'inasprimento dei tagli in caso di pensionamento anticipato volontario. Quest'ultima misura comporta che tutti gli assicurati di fatto sono costretti a lavorare fino al 65<sup>esimo</sup> anno di età e oltre per raggiungere il livello di rendite che oggi viene raggiunto di norma a 62 anni. Di fronte al ridimensionamento in corso, le associazioni giudicano questa situazione poco realistica, controproducente e antisociale.

Nel contesto dei pensionamenti, le associazioni chiedono perentoriamente un prefinanziamento paritetico nella procedura di ripartizione delle rendite di transizione.

Di fronte a questi peggioramenti che le associazioni giudicano inaccettabili, esse chiedono che la Confederazione partecipi da un lato in modo sostanziale a finanziare il cambiamento al fine di ridurre la pressione sui contributi degli assicurati (in particolare quelli tra i 45 e i 54 anni di età) e di migliorare le prestazioni di rendita e dall'altro che preveda un regolamento di transizione più generoso.

## **2 Disegno di legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione: Commento alle modifiche proposte**

### **2.1 Legge su PUBBLICA**

#### **2.1.1 Sezione 1: Disposizioni generali**

##### *Art. 1* Oggetto

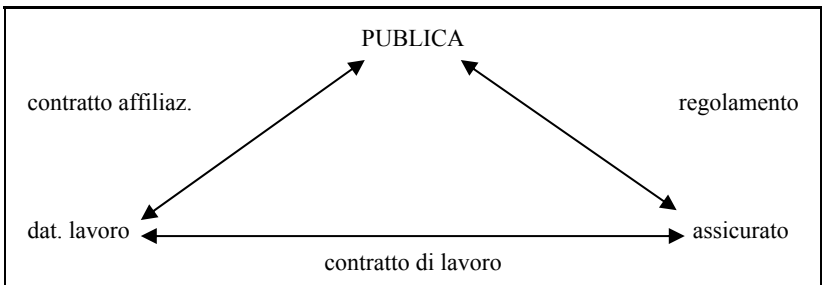
Gli articoli relativi al contenuto, determinato dai datori di lavoro nell'ambito della normativa federale sulla previdenza professionale, devono essere separati dalle disposizioni organizzative e tecniche di esecuzione della previdenza professionale. Per la Confederazione, la previdenza professionale è un aspetto della politica del personale che si manifesta ad esempio nella determinazione della cerchia di assicurati, delle competenze dei datori di lavoro per quel che riguarda la previdenza professionale, dei contributi e delle condizioni alle quali fornire le prestazioni. Disposizioni di questo tipo sono integrate nella legge sul personale federale. Per i datori di lavoro al di fuori della Confederazione, il contratto di affiliazione ed il regolamento previdenziale rappresentano, oltre alla LPP, le basi della previdenza professionale (vedi anche l'articolo 4 della legge su PUBBLICA). Per questa ragione la legge su PUBBLICA non prevede disposizioni specifiche che strutturino la previdenza professionale. La legge su PUBBLICA, con le disposizioni organizzative, descrive la struttura di PUBBLICA, ne indica gli organi ed i relativi compiti e competenze. Un'altra sezione è dedicata alla contabilità ed all'investimento patrimoniale, alla distribuzione e all'uso dei ricavi ed alla ripartizione delle perdite.

##### *Art. 2* Forma giuridica, sede

Al momento, PUBBLICA è più un organismo comune che collettivo. Lo si deduce dal fatto che per tutti i datori di lavoro che ne fanno parte valgono le stesse disposizioni (ordinanze del 25 aprile 2001, una concernente l'assicurazione nel piano di base della Cassa pensioni della Confederazione (OCPC 1) e una concernente l'assicu-



razione nel piano complementare della Cassa pensioni della Confederazione (OCPC 2); RS 172.222.034.1 e 2) e che non vi sono associazioni di rischi separate. D'altra parte, l'articolo 18 della legge federale del 23 giugno 2001 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC, RS 172.222.0) permette la fatturazione separata per ciascun datore di lavoro. Per quel che riguarda le cosiddette organizzazioni affiliate (art. 2 della legge CPC), l'articolo 8 dell'ordinanza del 29 agosto 2001 sulle organizzazioni affiliate (ordinanza sulle organizzazioni affiliate; RS 172.222.011) prevede che per ognuno di questi datori di lavoro debba esser gestita una cassa di previdenza, il che lascia pensare che già la legge vigente concepisse PUBBLICA quale organismo collettivo, almeno in parte (FF 1999 4587). Il termine di organismo collettivo non descrive una forma giuridica ben precisa per un istituto di previdenza e non viene menzionato né nella legge federale del 25 giugno 1985 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS 831.40) né nella legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, RS 831.42). Contrariamente all'organismo comune, l'istituto collettivo comprende istituti previdenziali di vari datori di lavoro, separati tanto su un piano organizzativo quanto in ambito economico. Ogni organo affiliato dispone di un regolamento proprio che concorda con gli altri solo nelle linee generali emanate sempre da commissioni di cassa paritetiche dell'istituto collettivo nell'ambito di un regolamento modello. I datori di lavoro aderiscono all'istituto collettivo con un contratto che riporta i diritti ed i doveri del datore di lavoro, in particolare i contributi da versare. Lo schema seguente illustra i rapporti tra il datore di lavoro, l'assicurato e l'istituto di previdenza nell'ambito di un organismo collettivo:



Poiché per ciascun piano previdenziale<sup>3</sup> il dispendio amministrativo nel primato dei contributi è meno grande di quanto succeda nel primato delle prestazioni, non vi è ragione di non prevedere un numero elevato di piani di previdenza.

### Art. 3            Compiti

All'articolo 3, PUBBLICA è definita un istituto di previdenza che assicura contro i rischi classici vecchiaia, invalidità e morte. In base alla relativa legge, PUBBLICA è segnalata nel registro per la previdenza professionale. Finora, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha rifiutato la registrazione perché conformemente alla legge

<sup>3</sup> «Piano previdenziale» e «regolamento previdenziale» sono utilizzati come sinonimi. Il primo indica soprattutto la configurazione tecnica della previdenza (contributi, età di pensionamento, prestazioni, ecc.), mentre il secondo indica la forma di atto legislativo.

CPC le riserve di fluttuazione potevano essere accumulate in deroga all'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2; RS 831.441.1) prima che gli altri ammortamenti e riserve necessari fossero completamente costituiti (art. 25 cpv. 2 legge CPC). Con l'entrata in vigore di PUBBLICA questa disposizione creata dal legislatore appositamente quale norma speciale nei confronti della OPP 2 viene però a cadere e dunque anche l'ostacolo fatto valere dalle autorità di sorveglianza contro l'introduzione di PUBBLICA nel registro della previdenza professionale.

L'articolo 3 corrisponde del resto alle disposizioni vigenti ai sensi dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 della legge CPC. I contratti di affiliazione definiscono se PUBBLICA attua le misure di previdenza professionale nell'ambito del primato delle prestazioni o del primato dei contributi. In futuro PUBBLICA avrà la possibilità di offrire ambedue le forme di previdenza professionale. A seguito della mozione 00.3179 del 30 marzo 2000 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e in base alle nuove disposizioni ai sensi degli articoli 32r della legge sul personale federale del 24 marzo 2000 (LPers; RS 172.220.1), per il personale federale (vedi al n. 2.2) la previdenza professionale è prevista con una legge nel primato dei contributi. Come successo finora, il Consiglio federale può affidare a PUBBLICA compiti particolari direttamente connessi alla previdenza professionale. Oggi vi figura solo l'esecuzione del regolamento sulle pensioni dei magistrati.

#### *Art. 4*            Affiliazione

##### *Capoverso 1*

La Confederazione e le unità amministrative sono affiliate a PUBBLICA per legge. Le condizioni e le modalità sono descritte nella legge sul personale federale (vedi al n. 2.2).

##### *Capoverso 2*

Gli statuti della CPC (RU 1995 535) indicavano i datori di lavoro esterni all'amministrazione federale in senso stretto quali organizzazioni affiliate quando erano state fondate da un atto legislativo federale, assumevano competenze ufficiali o compiti della Confederazione o se avevano rapporti particolarmente stretti con la Confederazione. Inoltre le associazioni del personale federale erano considerate organizzazioni affiliate. L'articolo 2 della legge CPC dispone che le organizzazioni particolarmente vicine alla Confederazione possono affiliarsi a PUBBLICA. Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza concernente le organizzazioni affiliate alla Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA (ordinanza sulle organizzazioni affiliate; RS 172.222.011), un'organizzazione può essere considerata particolarmente vicina alla Confederazione quando quest'ultima l'ha fondata o ne è stata cofondatrice oppure quando vi è coinvolta finanziariamente (partecipazione al capitale o partecipazione ai costi d'esercizio), quando assume competenze ufficiali della Confederazione oppure rappresenta interessi professionali del personale federale.

Il capoverso 2 mantiene la condizione di affiliazione attuale dei rapporti stretti con la Confederazione, ma, diversamente da quanto succede oggi, permette che oltre ai datori di lavoro privati e di diritto pubblico che soddisfano questo criterio, anche organizzazioni che svolgono compiti pubblici della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni possono chiedere l'affiliazione. La cerchia delle organizzazioni affiliate, perciò, si comporrà anche in futuro di datori di lavoro attivi nell'interesse pubblico.

L'affiliazione di datori di lavoro deve continuare ad essere trattata in maniera restrittiva anche in futuro dato che far concorrenza agli assicuratori privati non può essere uno scopo precipuo di un istituto federale (messaggio sulla legge CPC, FF 1999 4545). Inoltre non è prevista la ricerca attiva di affiliati: il datore di lavoro che intende affiliarsi deve mettersi in contatto di propria iniziativa con PUBBLICA e inviare una richiesta.

Non ci sembra opportuno fissare la dimensione minima necessaria affinché il datore di lavoro possa affiliarsi: con il passar del tempo, il personale e il settore di un datore di lavoro possono subire modifiche. Nell'ambito della politica del rischio valida per PUBBLICA, la Commissione della cassa stabilisce le condizioni di ammissione e decide sulle nuove affiliazioni, ognuna delle quali viene valutata anche sotto il punto di vista dei costi (entità, andamento del rischio, mutazioni e solvibilità) e selezionata in conseguenza.

### *Capoverso 3*

Il contratto di affiliazione completa gli obblighi dei datori di lavoro sanciti dalla LPP e dalla presente legge soprattutto con modalità tecniche quali lo scambio di dati sulle persone, importanti a fini assicurativi, il pagamento dei contributi, la fatturazione, le spese amministrative, ecc. I contratti di affiliazione vengono conclusi da PUBBLICA con i datori di lavoro che sono tenuti a ottenere il consenso del personale o dei relativi rappresentanti per la conclusione e lo scioglimento del contratto (art. 11 cpv. 2 e 3<sup>bis</sup> LPP). La legge (LPers) prevede per la Confederazione un obbligo di affiliazione (vedi anche l'art. 32a LPers): per questa ragione all'interno dell'amministrazione federale si può rinunciare a votare l'adesione a PUBBLICA e al relativo contratto.

Mentre il contratto di affiliazione disciplina i diritti e i doveri tra gli istituti di previdenza ed i datori di lavoro, il rapporto tra l'istituto di previdenza e la persona assicurata, le prestazioni ed il relativo finanziamento sono oggetto di disposizioni regolamentari. L'articolo 50 capoverso 2 della LPP non specifica in che forma debbano essere emanate queste disposizioni. Il capoverso 3 si limita a prevedere che i regolamenti previdenziali sono parte integrante del contratto di affiliazione. Nel caso degli istituti collettori, il regolamento viene elaborato dall'istituto previdenziale e negoziato con il datore di lavoro che intende affiliarsi, tenendo conto del parere dei partner sociali o del personale.

### *Art. 5*                      Regresso nei confronti di terzi responsabili

Si tratta di una surrogazione legale, cioè di una *cessio legis*. Questa disposizione è già vigente (art. 19 legge sulla CPC). I diritti sono trasferiti a PUBBLICA e non ai singoli istituti di previdenza poiché a lei è affidato il compito di occuparsi delle eventuali controversie davanti al tribunale.

### *Art. 6*                      Trattamento dei dati

I principi di questa disposizione sono già vigenti (art. 14 legge CPC) e vengono ripresi nella legge su PUBBLICA. Il trattamento di dati sul perseguimento amministrativo e penale di assicurati è stato invece stralciato poiché non è necessario all'attuazione della previdenza professionale. PUBBLICA disciplina in un regolamento (art. 11 cpv. 3 lett. e) le disposizioni particolareggiate sulle competenze interne

per il trattamento di dati, sulla durata della loro conservazione, sull'organizzazione e sull'esercizio dei sistemi EED nonché sulla sicurezza dei dati.

## **2.1.2                    Sezione 2: Istituti di previdenza**

### *Art. 7                    Costituzione di istituti di previdenza*

In un certo senso, gli istituti di previdenza sono i «membri» della cassa di previdenza PUBBLICA strutturata in futuro quale istituto collettore. Rappresentano unità a se stanti che definiscono e finanziano gli elementi caratteristici della previdenza professionale rispettando i diritti di partecipazione previsti per legge per i datori di lavoro ed i lavoratori. Ne consegue che gli istituti di previdenza sono associazioni di rischio che, diversamente da quanto succede nella struttura vigente (vedi anche FF 1999 4544 seg.), devono assumere autonomamente i rischi attuariali e degli investimenti (art. 8 e 15 della legge su PUBBLICA). Grazie alla strutturazione quale istituto collettore, oltre a competenze e responsabilità chiare, per PUBBLICA ne risultano procedure amministrative più semplici ed una migliore efficienza nei costi.

Già l'articolo 8 dell'ordinanza sulle organizzazioni affiliate (RS 172.222.011) prevede che queste formino casse previdenziali proprie. Il capoverso 1 riprende questo criterio, anche se lo collega ad una chiara separazione dei rischi (art. 8 e 15).

Il capoverso 2 permette che una cassa previdenziale comune non possa essere costituita solo su iniziativa dei datori di lavoro affiliati, ma anche sotto l'impulso di PUBBLICA. Quest'ultimo caso sarebbe opportuno soprattutto quando a causa delle dimensioni dell'istituto di previdenza per ragioni economiche non è più possibile accettare una gestione separata.

Il capoverso 3 infine sancisce che anche datori di lavoro con effettivi di pensionati possono affiliarsi a PUBBLICA. Si può anche presentare il caso in cui un datore di lavoro affiliato non abbia più impiegati attivi. Le condizioni di affiliazioni di questo tipo sono oggetto del relativo contratto. Se questo è già stato concluso, deve essere adeguato alla nuova situazione.

### *Art. 8                    Rischi attuariali*

L'articolo 8 si concentra sulla responsabilità dei rischi attuariali da parte delle singole casse di previdenza, dai quali devono essere chiaramente separati i rischi che derivano dagli investimenti del patrimonio previdenziale. La ripartizione dei ricavi e delle perdite derivanti dal patrimonio previdenziale investito è prioritaria (vedi anche l'art. 15).

#### *Capoverso 1*

Il messaggio sulla legge CPC spiega come in un primo momento i vari collettivi assicurativi debbano essere separati per quanto riguarda la contabilità. Dunque, per datori di lavoro affiliati scelti, in genere di maggiori dimensioni, sono state costituite unità contabili proprie. La compensazione di ricavi e perdite tecniche era calcolata tra le unità contabili in modo che i datori di lavoro coinvolti partecipassero insieme a questa associazione di rischi (vedi anche il messaggio sulla legge CPC FF 1999 4544 seg.). La separazione tra casse di previdenza e PUBBLICA quale istituto previ-

denziale viene applicata con la legge su PUBBLICA in maniera più coerente di quanto previsto nel messaggio sulla legge CPC. Ormai ogni istituto è tenuto ad assumersi i propri rischi (ad eccezione del rischio di fluttuazione; vedi anche il cpv. 2 lett. a).

Ogni cassa di previdenza pianifica le proprie prestazioni ed i propri finanziamenti in base a dati sulla longevità, sulla mortalità e sull'invalidità e conformemente al tasso di interesse tecnico (vedi anche il n. 4.1.1.9). Queste indicazioni sono contenute nei singoli regolamenti previdenziali sotto forma di disposizioni sull'entità delle prestazioni, sulla durata assicurativa, sull'età di pensionamento e sui contributi. Ne derivano ricavi o perdite attuariali se le prestazioni ed i contributi della cassa previdenziale (valori di riferimento contabili), la cui entità è stata quantificata in base a calcoli attuariali, differiscono dagli effettivi valori reali. Ad esempio, fonte di ricavo o di perdita sono l'andamento della mortalità e dell'invalidità (andamento del rischio), le differenze nel rendimento dal tasso di interesse tecnico, i nuovi arrivi o il ritiro di assicurati. Se entro un certo lasso di tempo muoiono più assicurati o se più persone diventano invalide, questo elemento causa una differenza nei contributi per quel che riguarda i valori di riferimento. Ne risulta una perdita per l'istituto poiché deve fornire prestazioni maggiori dei contributi per il loro finanziamento. Fluttuazioni di questo tipo sono comuni e non costituiscono un problema. Ma se per un periodo di tempo più lungo i valori di riferimento non coincidono, se questa tendenza si accentua e ne scaturisce una sottocopertura, si rende necessario adeguare il regolamento. Devono cioè essere aumentati i contributi o diminuite le prestazioni.

#### *Capoverso 2 lettera a*

Tutti gli impiegati ed i pensionati assegnati ad un determinato datore di lavoro fanno parte di una cassa di previdenza (legge su PUBBLICA: art. 7 cpv. 1; legge sul personale federale: art. 32d cpv. 1 e 2). Prima dell'affiliazione ha sempre luogo un esame approfondito dei rischi (rischio d'invalidità) che calcola il livello dei premi necessario nell'ambito dell'invalidità. Inoltre non viene permessa l'affiliazione a datori di lavoro con personale troppo anziano: effettivi composti esclusivamente di pensionati vengono affiliati solo con i necessari potenziamenti del rischio (longevità).

Nel sistema vigente una parte dei premi per il rischio serve a compensare le fluttuazioni per morte e invalidità (cosiddetto eccesso di danni). Il nuovo sistema di previdenza non prevede più questo premio «nascosto» per la compensazione dei rischi. PUBBLICA in futuro destinerà una parte dei redditi patrimoniali per costituire una riserva di fluttuazione (vedi anche l'art. 17 cpv. 3). Con un'eventuale affiliazione di altri datori di lavoro, PUBBLICA cercherà di migliorare globalmente la copertura del rischio attuariale di morte e invalidità. Grazie al principio dei numeri alti, i rischi di fluttuazione morte e invalidità possono essere affrontati meglio a vantaggio di tutti gli assicurati. In altre parole, maggiori sono le dimensioni di una cassa di previdenza, minore è la probabilità che il divario tra valori di riferimento calcolati e obiettivo mancato sia tale da rendere necessarie misure per ovviarvi. In concreto, i rischi previsti dai calcoli svolti in base ai valori empirici di mortalità e invalidità sono in linea di massima finanziati dal datore di lavoro e dagli assicurati con premi di rischio determinati con calcoli attuariali. Tuttavia, per quel che riguarda le casse di dimensioni minori – una quarantina di datori di lavoro affiliati a PUBBLICA contano meno di venti impiegati – le inevitabili fluttuazioni dei rischi di morte e invalidità in rapporto al valore di riferimento (è calcolato sulle basi attuariali CFA 2000 e presuppone l'esistenza di molti assicurati) possono essere assunte dalla singola cassa solo entro certi limiti. La riserva di fluttuazione a livello di PUBBLICA intende

dunque compensare fluttuazioni di grande entità, non coperte dai rischi di premio regolamentari delle singole casse di previdenza. Riassumendo, si può affermare che il rischio ordinario di morte e invalidità è finanziato dai premi di rischio determinati in base a calcoli attuariali e ai risultati della relativa analisi all'interno delle singole casse di previdenza. In caso di fluttuazione attuariale del rischio fuori dal comune, il premio di rischio della cassa di previdenza in questione viene riesaminato. Se non è possibile compensare la fluttuazione con un aumento del premio, sarà necessario fare ricorso alle riserve per i rischi di fluttuazione di morte e invalidità.

Al fine di offrire un quadro completo, teniamo a precisare che il rischio di longevità, ad esempio, è a carico solo della cassa di previdenza la quale deve costituire riserve a questo scopo ricorrendo al reddito patrimoniale che le spetta (art. 15 cpv. 3).

#### *Capoverso 2 lettera b*

Il diritto in vigore dispone già di una clausola che riguarda i casi di rigore (art. 30 OCPC 1). Per rispondere ad una domanda motivata, la Commissione della cassa può accordare prestazioni non previste nel regolamento, ma che corrispondono ai fini previdenziali della cassa pensioni. Si pensi, ad esempio, a prestazioni di cui PUBBLICA potrebbe chiedere il rimborso per sovrindennizzo, ma alle quali rinuncia per questioni sociali. La riserva serve anche a finanziare i casi di rigore nelle casse previdenziali il cui personale è formato solo da beneficiari di rendita (art. 7 cpv. 3 e art. 23).

#### *Art. 9            Organo paritetico*

##### *Capoverso 1*

Poiché i datori di lavoro affiliati hanno un proprio istituto di previdenza, dispongono anch'essi di un relativo organo paritetico (interno) che influisce sulla politica previdenziale. Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 3 sono permesse casse di previdenza che riuniscono solo pensionati. Per questo tipo di struttura è possibile rinunciare all'organo paritetico quando un ente pubblico fornisce una garanzia per le prestazioni correnti. Una volta iniziato il versamento delle pensioni, queste non possono più essere modificate. La struttura previdenziale o l'ente pubblico è tenuto a garantirle in ogni momento. Perciò, in linea di massima, non sussiste più un'esigenza di codecisione da parte dei beneficiari.

##### *Capoverso 2*

Ai sensi dell'articolo 11 LPP, ogni datore di lavoro che impiega personale che deve essere assicurato, deve affiliarsi ad un istituto previdenziale con un contratto. Dunque, in genere, è il datore di lavoro che deve prendere l'iniziativa di concludere un contratto di affiliazione. PUBBLICA si assume il compito di elaborare un contratto per il datore di lavoro che intende affiliarsi. Da un punto di vista giuridico, i contraenti sono il datore di lavoro e PUBBLICA. In base all'articolo 11 capoversi 2 e 3<sup>bis</sup> LPP, la legge su PUBBLICA stabilisce che la conclusione, la modifica e lo scioglimento di un contratto di affiliazione devono essere approvati dall'organo paritetico con una decisione.

##### *Capoverso 3*

Poiché la Commissione della cassa è l'organo supremo di PUBBLICA, le competenze necessarie alla gestione, alla sorveglianza ed al controllo rientrano nel suo ambito.

All'organo paritetico restano dunque solo le competenze affidategli espressamente dalla legge o dalla Commissione. Ad esempio, l'utilizzo dei mezzi a disposizione della cassa di previdenza è un ambito per il quale è competente solo l'organo paritetico (vedi anche l'art. 15 cpv. 4).

#### *Capoverso 4*

La legge rinuncia a definire una propria procedura di nomina, compito del datore di lavoro affiliato. Secondo le comunicazioni dell'UFAS (Previdenza professionale n. 77 del 4 ottobre 2004), è necessario tenere conto del fatto che i rappresentanti dei lavoratori devono essere scelti dal personale mentre il datore di lavoro nomina egli stesso i propri rappresentanti.

### **2.1.3                    Sezione 3: Organizzazione**

In questa sezione sono descritte la suddivisione di PUBBLICA, la composizione, la procedura di nomina e le competenze degli organi. In deroga al diritto vigente, questa sezione non fornisce più indicazioni sulla responsabilità degli organi di PUBBLICA. Tuttavia ciò non comporta una modifica materiale. L'odierno articolo 13 della legge CPC è una ripetizione dell'articolo 52 LPP, cioè ha carattere dichiarativo (FF 1999 4556). Le disposizioni della LPP sono dunque sufficienti (vedi anche l'art. 3 cpv. 1 della legge su PUBBLICA). Una severa responsabilità ai sensi della LPP (vedi segnatamente gli art. 52 e 53 LPP) è opportuna anche in futuro anche perché, contrariamente alla situazione attuale, PUBBLICA potrà usufruire di una maggiore autonomia per quel che riguarda la politica degli investimenti, l'amministrazione del patrimonio e l'affiliazione di datori di lavoro.

#### *Art. 10                    Organi*

Quale nuovo organo si menziona l'assemblea dei delegati, dovuta alla chiara suddivisione dei singoli datori di lavoro in istituti di previdenza. Per completare il quadro viene menzionato anche l'organo di controllo.

#### *Art. 11                    Compiti della Commissione della cassa*

##### *Capoverso 1*

La Commissione della cassa è l'organo supremo di PUBBLICA. Essa esercita la direzione suprema, la vigilanza e il controllo. I compiti della Commissione della cassa sono di natura strategica e s'incentrano sulla strategia aziendale e degli investimenti, sull'equilibrio finanziario e su questioni analoghe.

##### *Capoverso 2*

L'enumerazione non è esauriente. Va ricordato che la Commissione della cassa è chiamata anche a rappresentare PUBBLICA nei confronti del pubblico. Esercita inoltre il controllo della situazione finanziaria delle singole casse di previdenza e fissa, d'intesa con l'esperto, l'entità delle riserve di fluttuazione.

La vigente legge sulla CPC conferisce a PUBBLICA la facoltà di concludere contratti di affiliazione, fatta salva l'approvazione del Consiglio federale. Nel messaggio

sulla legge sulla CPC è specificato che l'affiliazione di un datore di lavoro a PUBBLICA comporta tra l'altro anche rischi finanziari; la riserva circa l'approvazione è quindi giustificata nella misura in cui sussista la garanzia delle riserve di fluttuazione ai sensi dell'articolo 25 della legge sulla CPC. In futuro, il nostro collegio rinuncia a tale riserva per i motivi seguenti:

la garanzia delle riserve di fluttuazione è abolita (cfr. commento all'articolo 21). Con la riduzione del tasso di interesse attuariale dal 4 al 3.5 per cento, la probabilità che PUBBLICA possa accumulare più rapidamente le riserve necessarie aumenta. Inoltre, secondo la nuova legge, le singole casse di previdenza devono tenere contabilità separate e assumere autonomamente i rischi. Infine, bisogna tener conto del fatto che l'affiliazione a PUBBLICA non è un diritto dei datori di lavoro e che le eventuali affiliazioni devono essere esaminate in maniera approfondita sotto il profilo della compatibilità attuariale (cfr. commento all'art. 4).

Oltre alle sue attuali competenze, la Commissione della cassa, in quanto organo supremo di gestione e di controllo, introduce i provvedimenti di risanamento. Questo compito finora spettava al Consiglio federale (art. 16 cpv. 2 legge sulla CPC). L'attribuzione di questa competenza alla Commissione della cassa rispecchia la prassi generale. Per giunta, data la sua maggiore familiarità con la situazione, quest'ultima è in grado di reagire più rapidamente con misure pertinenti. La Commissione della cassa nomina la direzione di PUBBLICA che, a sua volta, sceglie i collaboratori. Va ricordato che PUBBLICA sottostà alla legge sul personale federale. Essendo un'unità amministrativa autonoma, si pone la questione dell'autorità di ricorso per le decisioni di prima istanza di diritto del personale. Per analogia al settore dei Politecnici federali (art. 62 ordinanza del 15 marzo 2001 sul personale del settore dei politecnici federali; OPersPF; RS 172.220.113), proponiamo che la Commissione della cassa designi l'autorità interna di ricorso ai sensi dell'articolo 35 LPers. È nostra opinione che la Commissione della cassa non debba svolgere questo compito, bensì designare un organo appropriato in seno a PUBBLICA.

### *Capoverso 3*

La Commissione della cassa emana i principi della politica in materia di rischi e il regolamento su accantonamenti e riserve, nonché il regolamento d'investimento, compresa la relativa strategia. Emana altresì il contratto modello d'affiliazione e il regolamento modello della previdenza, nei quali sono indicati gli elementi vincolanti e quelli disponibili. Per esempio, sono vincolanti per tutte le casse di previdenza gli stessi principi tecnici (tabelle statistiche di valori con le probabilità di base) o gli stessi interessi tecnici (è fatta salvo il regolamento della Cassa previdenziale chiusa, art. 23 legge su PUBBLICA) come pure l'aliquota minima di interesse sull'avere di vecchiaia. Sono invece disponibili al livello normativo superiore la graduazione dei contributi e il loro importo, l'inizio e la durata dell'assicurazione, l'età di pensionamento, la determinazione del guadagno assicurato e l'entità delle prestazioni di PUBBLICA come pure i relativi oneri amministrativi. I regolamenti previdenziali per il personale federale si basano, invece, sulle disposizioni quadro della legge sul personale federale.



## *Art. 12* Designazione e organizzazione della Commissione della cassa

### *Capoverso 1*

L'attuale numero di membri resta invariato. La durata del mandato continua ad essere di quattro anni. Si rinuncia invece alla vigente restrizione a due sole rielezioni, in ragione del fatto che la designazione dei rappresentanti dei datori di lavoro può essere legata all'espletamento di una determinata funzione (per es. compiti nel settore del personale o delle finanze).

### *Capoverso 2*

Il numero di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori in seno alla Commissione della cassa è determinato dalla quota del capitale di copertura di ciascuna cassa di previdenza nel capitale totale di copertura di PUBBLICA. Non è preso in considerazione in questo calcolo il capitale di copertura della Cassa previdenziale chiusa. Analogamente alla situazione odierna (art. 2 cpv. 3 ordinanza sulla Commissione della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA; RS 172.222.032), sia per l'insieme delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata (cfr. art. 32a cpv. 2 LPers) sia per l'insieme dei datori di lavoro affiliati ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 legge su PUBBLICA) è prevista una rappresentanza di almeno un seggio ciascuno per i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

### *Capoversi 3 e 4*

In futuro, la nomina dei rappresentanti dei lavoratori avverrà non più nell'ambito di una complessa procedura di elezione (cfr. ordinanza del 29 agosto 2001 sulla Commissione della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA; RS 172.222.032), bensì da parte dell'assemblea dei delegati. I datori di lavoro possono decidere in che modo desiderano designare i loro rappresentanti.

### *Capoversi 5 e 6*

Queste disposizioni sono conformi al diritto vigente.

## *Art. 13* Assemblea dei delegati

L'assemblea dei delegati costituisce un elemento nuovo ed è una conseguenza della struttura di PUBBLICA quale istituto collettore. È composta dai rappresentanti degli assicurati di PUBBLICA ed elegge i rappresentanti degli impiegati nella Commissione della Cassa.

Il numero di delegati degli impiegati è fissato a 80. La rappresentanza delle singole casse e istituti di previdenza dipende dalla rispettiva quota di capitale di copertura nel capitale di copertura totale di PUBBLICA (escluso il capitale di copertura della Cassa previdenziale chiusa). Le piccole casse di previdenza possono anche unirsi per designare una rappresentanza comune. L'assemblea dei delegati è informata annualmente sull'andamento degli affari dalla direzione di PUBBLICA e dal presidio della Commissione della cassa. Può inoltre formulare proposte per tutte le questioni che riguardano PUBBLICA.

## *Art. 14* Direzione

I compiti della direzione restano gli stessi di quelli previsti nel diritto vigente. La direzione e il rimanente personale sottostanno alla legge sul personale della Confe-

derazione; perciò, in virtù dell'articolo 3 capoverso 2 di tale legge, il Consiglio federale può delegare a PUBBLICA competenze di datore di lavoro in materia di diritto del personale o incaricarla di emanare le proprie disposizioni di esecuzione della LPers (art. 37 cpv. 3 LPers).

## **2.1.4                    Sezione 4:                                  investimento del patrimonio e rendiconto**

*Art. 15*                    Investimento del patrimonio e impiego dei redditi patrimoniali

### *Capoverso 1*

Il patrimonio è investito interamente sul mercato. Più è ingente il volume d'investimento disponibile, più la politica d'investimento dell'istituto previdenziale è flessibile ed economica. La legge su PUBBLICA rinuncia a disposizioni particolareggiate sull'investimento del patrimonio e sulla ripartizione dei redditi e delle perdite. In questo settore si applicano in primo luogo la LPP e le sue disposizioni esecutive.

### *Capoverso 2*

Il capoverso 2 presuppone che l'intero patrimonio della Cassa previdenziale chiusa sia investito insieme agli altri averi patrimoniali di PUBBLICA. Secondo l'articolo 8 capoverso 2 lettera a, la Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA è esclusa dall'accantonamento per compensare le fluttuazioni nell'andamento dei rischi morte e invalidità. Può invece accadere che l'avente diritto alla rendita percepisca anche prestazioni in casi particolarmente gravi (cfr. art. 8 cpv. 2 lett. b). Perciò alla Cassa previdenziale chiusa è assegnato ogni anno il reddito o la perdita proveniente dall'investimento corrispondente alla sua quota patrimoniale e alla strategia di investimento del Consiglio federale, ma soltanto dopo la costituzione dell'accantonamento di cui all'articolo 8 capoverso 2 lettera b.

### *Capoversi 3 e 4*

I redditi restanti sono utilizzati in primo luogo per l'accrescimento dell'accantonamento per compensare le fluttuazioni nell'andamento dei rischi morte e invalidità (cfr. art. 8 cpv. 2 lett. g). I redditi o le perdite rimanenti sono suddivisi fra le singole casse di previdenza proporzionalmente alla loro quota del capitale di copertura nel capitale di copertura globale di PUBBLICA (esclusa la Cassa previdenziale chiusa). Solo allorché la cassa di previdenza ha un grado di copertura di almeno il 100 per cento, il patrimonio corrisponde al capitale di copertura tecnico necessario. Ciò significa che la somma degli impegni (capitale di copertura) è coperta dal patrimonio disponibile. Se invece insorge una sottocopertura, il capitale di copertura tecnico necessario è superiore al patrimonio disponibile. Ai fini di definire il criterio determinante della suddivisione di cui all'articolo 15 capoverso 3 si preferisce quindi termine «patrimonio» a «capitale di copertura». In tal modo si evita che nella suddivisione dei redditi o delle perdite patrimoniali siano attribuite alla casse di previdenza che presentano una sottocopertura quote di reddito o di perdita non corrispondenti al patrimonio effettivo. Il regolamento sulle riserve e sugli accantonamenti che la Commissione deve emanare (art. 11 cpv. 3 lett. c) disciplina i particolari. Dopo la costituzione degli accantonamenti e delle riserve a livello delle casse di previdenza

(per es. riserve di longevità e di fluttuazione) la cassa di previdenza può liberamente disporre della somma restante (mezzi liberamente disponibili). L'organo paritetico ne decide l'utilizzo.

#### *Art. 16*            Bilancio

##### *Capoverso 1*

Il bilancio a cassa chiusa è già previsto dal diritto vigente (art. 15 legge sulla CPC). Secondo l'articolo 65 capoverso 1 LPP, gli istituti di previdenza, e quindi anche le casse, devono, in qualsiasi momento, provare che sono in grado di adempiere gli impegni assunti. Implicitamente, la LPP prescrive quindi per gli istituti previdenziali privi di garanzia della Confederazione, di un Cantone o di un Comune un grado di copertura di almeno il 100 per cento.

##### *Capoverso 2*

Il principio del bilancio a cassa chiusa resta invariato. Poiché non è escluso che vogliano affiliarsi a PUBBLICA anche datori di lavoro di diritto pubblico, le cui prestazioni previdenziali sono garantite da un Cantone o da un Comune (art. 69 cpv. 1 LPP e art. 45 cpv. 1 OPP2), il capoverso 2 prevede per gli interessati deroghe al bilancio in cassa chiusa. Non da ultimo, questa disposizione è necessaria anche in ragione della Cassa previdenziale chiusa (art. 23), per la quale la Confederazione assume una garanzia di prestazioni.

#### *Art. 17*            Rendiconto

La contabilità separata è già prevista nel diritto vigente (art. 18 legge sulla CPC). Ai sensi del messaggio concernente la legge sulla CPC, tale disposizione costituisce una base per poter dirigere la Cassa pensioni della Confederazione quale istituto collettore (FF 1999 4558). Abbiamo introdotto il concetto di cassa di previdenza già nella seconda sezione, spiegando come la separazione tra PUBBLICA e le casse di previdenza sarà attuata in maniera più coerente di quanto fatto finora, come dimostrato dal rendiconto. È inoltre previsto che, per quanto riguarda le casse di previdenza nelle quali sono riuniti più datori di lavoro, PUBBLICA tenga una contabilità separata per ciascun datore di lavoro. Il capoverso 3 si riferisce all'articolo 8 capoverso 2 e include nel bilancio di PUBBLICA l'accantonamento di compensazione per le fluttuazioni dell'andamento dei rischi morte e invalidità dei datori di lavoro affiliati come pure l'accantonamento per prestazioni in casi particolarmente gravi.

### **2.1.5                            Sezione 5:     disposizioni transitorie**

#### *Art. 18*            Trasferimento dei rapporti di previdenza

##### *Capoverso 1*

Questa disposizione lega il trasferimento dei rapporti di previdenza all'entrata in vigore della legge su PUBBLICA. Il trasferimento dei rapporti di previdenza presuppone quindi l'occupazione degli organi menzionati nella sezione 4 (art. 27 legge su PUBBLICA e art. 41a LPers), l'esistenza dei regolamenti determinanti (art. 11 legge

su PUBBLICA e art. 32c cpv. 2 LPers) come pure la valida conclusione dei contratti di affiliazione (art. 4 legge su PUBBLICA e art. 32c LPers). Infine anche l'allestimento degli strumenti informatici tecnici e organizzativi deve essere sufficientemente avanzato per consentire la gestione operativa dell'istituto di previdenza. Al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono calcolate, secondo le disposizioni vigenti, le prestazioni d'uscita per tutti gli assicurati. Tale somma è accreditata agli assicurati quale indennità unica nel nuovo piano previdenziale. Il trasferimento è così trattato alla stregua di uscita e di successiva nuova affiliazione di tutti gli assicurati. Si rinuncia a un trasferimento graduato degli assicurati, per es. secondo il datore di lavoro, per evitare la coesistenza di basi legali diverse (la legge su PUBBLICA e la legge sulla CPC) e di due sistemi di previdenza paralleli.

#### *Capoversi 2 e 3*

Per PUBBLICA, come per ciascuna cassa di previdenza, è allestito un bilancio d'apertura, da cui risulta la situazione attuale dei passivi e degli attivi delle casse di previdenza, determinati in base alle raccomandazioni tecniche GAP FER 26.

Il capoverso 3 disciplina la costituzione della cassa di previdenza chiusa di PUBBLICA e rinvia ai principi della liquidazione parziale. Il vantaggio di questa formulazione risiede nel fatto che è utilizzata una procedura provata e chiaramente definita. Legalmente, la Cassa di previdenza chiusa inizia la sua attività con lo stesso grado di copertura delle altre casse di previdenza di PUBBLICA.

#### *Capoverso 4*

Sotto il profilo delle rendite di invalidità, questa disposizione è conforme al diritto vigente ai sensi degli articoli 73, rispettivamente 63 delle ordinanze concernenti l'assicurazione nel piano di base, rispettivamente nel piano complementare della Cassa pensioni della Confederazione (RS 172.222.034.1/2). Le rendite di vecchiaia o superstite in corso sono disciplinate dalla normativa speciale di cui all'articolo 23.

#### *Capoverso 5*

Questa disposizione è contenuta nell'articolo 23 della legge sulla CPC vigente e riguarda i diritti della generazione femminile d'entrata<sup>4</sup> ai sensi dell'articolo 71 degli Statuti CPC del 1994 (RU 1995 533). Ha validità limitata al 31 dicembre 2007. Qualora la legge su PUBBLICA entri in vigore dopo tale data, questo capoverso è abrogato.

Tra il 1987 ed il 2000 i legislatori hanno confermato per tre volte consecutive che le garanzie concesse alla generazione femminile d'entrata sarebbero rimaste immutate. Si può quindi presumere che i diritti di questa generazione siano ormai diritti acquisiti ai sensi della giurisprudenza del tribunale federale e protetti anche nei confronti del legislatore in virtù dell'art. 9 Cost. Dal 1° giugno 2003, i datori di lavoro sono tenuti a rimborsare a PUBBLICA i costi scoperti di pensionamento di un'assicurata della generazione femminile d'entrata (art. 74 OCPC 1). Per i piccoli datori di lavoro affiliati questa disposizione può risultare gravosa. Si rinuncia, tuttavia, a introdurre

<sup>4</sup> Sono così designate le donne che al 31 dicembre 1987 erano membri dell'allora vigente CFA e avevano più di 20 anni ma non avevano ancora compiuto il 65° anno di età. Al compimento del 60° anno di età o al raggiungimento di 35 anni contributivi (anni di contributi effettivi in quanto membri della CFA/CPC, rispettivamente di PUBBLICA) queste assicurate hanno diritto, fino a fine dicembre 2007, al pensionamento al 1° gennaio 2008 con la pensione completa garantita.

una clausola di prestazioni in casi particolarmente gravi, in virtù della quale la Confederazione può assumere i costi scoperti. Nel bilancio d'apertura di PUBBLICA (DCF del 19.12.03 n. 1.6) il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a sostenere i costi scoperti di pensionamento delle assicurate della generazione femminile di entrata delle organizzazioni affiliate qualora PUBBLICA non possa legittimamente esigerli. Con l'istituzione di una Cassa previdenziale chiusa dotata di garanzia di prestazioni della Confederazione, PUBBLICA è considerevolmente sgravata dagli impegni assunti nei confronti delle persone pensionate prima dell'entrata in vigore della presente legge. Questa nuova situazione di fatto ha indotto il nostro Consiglio a rinunciare all'intenzione espressa nel bilancio di apertura.

*Art. 19*            Debito risultante dal disavanzo secondo gli statuti della CPC

L'articolo 19 è finalizzato ad apportare una soluzione definitiva alla questione del disavanzo proseguendo, in sostanza, nella direzione proposta dall'articolo 26 della legge sulla CPC, e cioè la gestione di PUBBLICA come istituto di previdenza con bilancio a cassa chiusa<sup>5</sup> e senza disavanzo. L'impegno approvato dal Parlamento nella legge sulla CPC di finanziamento del disavanzo e di bilancio a cassa chiusa ha reso superflua una garanzia di prestazioni, ragione per cui il capoverso 6 dell'articolo 26 della vigente legge sulla CPC non è più necessario. Anche il pagamento di interessi sul debito di disavanzo restante è modificato e/o adeguato al nuovo tasso di interesse tecnico, più basso.

Il disavanzo è riconducibile, in particolare, alle cause qui appresso (cfr. anche messaggio concernente la legge sulla CPC, FF 1999 4537):

1. un disavanzo esisteva già nel 1921, all'inizio delle attività della Cassa federale d'assicurazione (organizzazione antecedente la CPC), perché le pensioni della generazione d'entrata dell'epoca non erano completamente finanziate dai contributi;
2. contributi del datore di lavoro non pagati: in particolare, la Confederazione versava i propri contributi sulla base di aumenti di stipendio lineari (per es. contributi di aumento di stipendio generali, segnatamente per adeguamento al rincaro; ordinanza del 19 dicembre 1988 concernente il guadagno assicurato del personale federale; RS 172.222.101), non fondandosi sul principio del bilancio a cassa chiusa;
3. perdite d'investimento o redditi patrimoniali insufficienti. (In seguito all'evoluzione dei mercati finanziari, il disavanzo è cresciuto inaspettatamente e in maniera ingente dopo l'approvazione della legge sulla CPC. Tra il 1999 ed il 2003 la CPC ha subito perdite d'investimento di circa 4.9 miliardi di franchi.);
4. perdite attuariali<sup>6</sup>;
5. modifiche degli effettivi dei datori di lavoro affiliati;

<sup>5</sup> Si deve tenere conto ogni volta soltanto dell'effettivo di assicurati attuale.

<sup>6</sup> In genere, si registrano perdite o reddite attuariali allorché la realtà differisce dalle ipotesi attuariali (parametri). Si tratta, tra l'altro, di divergenze relative all'aspettativa di vita o al rischio morte e invalidità. Sono altrettanto importanti i movimenti demografici (per es. diminuzione del numero di figli; aumento dei nuclei domestici composti da celibi rispetto alle famiglie).

6. come ulteriore fattore unico, con l'entrata in vigore della legge sulla libera circolazione, il cambiamento dei metodi di calcolo del capitale di copertura in caso di uscita ha indotto un aumento del capitale di copertura.

### *Capoverso 1*

Secondo la formulazione attuale dell'articolo 26 della legge sulla CPC, all'atto della costituzione della Cassa pensioni, il Consiglio federale stabilisce la ripartizione definitiva fra i datori di lavoro (Confederazione e datori di lavoro affiliati) del disavanzo risultante dal precedente regime della Cassa pensioni (CPC). La Confederazione assume la quota del disavanzo delle organizzazioni affiliate dovuta esclusivamente all'introduzione della legge sul libero passaggio (cpv. 1 secondo periodo; «norma LFLP»). L'atto di costituzione di PUBBLICA è avvenuto con il trasferimento degli assicurati dalla CPC a PUBBLICA. Nella fissazione e nella ripartizione del disavanzo bisogna tenere conto del fatto che alla fine degli anni Ottanta l'importo del disavanzo incombente alle organizzazioni affiliate è stato fissato sommariamente (il cosiddetto «scoperto tecnico congelato»). Da allora, le organizzazioni affiliate e le imprese di armamento hanno versato per ogni aumento salariale un contributo corrispondente al bisogno effettivo di capitale di copertura invece di un contributo di aumento medio. Perciò il disavanzo di questi datori di lavoro è rimasto immutato ed è considerato definitivamente fissato. Per la Confederazione è stata invece mantenuta la regola finora vigente di finanziare gli aumenti generali del guadagno assicurato mediante corrispondenti contributi unici di aumento. Apparentemente, le decisioni prese allora partivano dal presupposto che, malgrado questa regola, l'introduzione del pensionamento flessibile e il periodo di transizione di oltre 20 anni per le donne della generazione d'entrata, il disavanzo della Confederazione, pur continuando a evolvere, non sarebbe mai risultato inferiore al rapporto di copertura statutario (cfr. art. 58 Statuti CPC) di due terzi fissato per la Cassa pensioni della Confederazione (cfr. messaggio del 2 marzo 1987 su l'ordinanza concernente la Cassa federale d'assicurazione e gli statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali; FF 1987 II 456). A metà 1999, con l'avvenuta introduzione degli investimenti patrimoniali della Cassa pensioni della Confederazione sul mercato (anziché esclusivamente presso la Confederazione, art. 60 e 60a Statuti della CPC; RU 1999 2451; FF 1998 2393) non è cambiato alcunché nell'atteggiamento fiducioso sull'evoluzione del disavanzo. Anche le Camere federali sembrano avere avvallato l'ipotesi di partenza (messaggio concernente la legge sulla CPC; FF 1999 4541). La questione di determinare se le perdite sugli investimenti esistenti prima dell'istituzione di PUBBLICA facciano parte del disavanzo da ripartire non è stata evocata nei dibattimenti, e neppure se ne è discusso in seno alle Commissioni. In realtà, tuttavia, da metà 1999 a metà 2003 si sono registrate perdite sugli investimenti per circa 4,9 miliardi di franchi.

Oltre alla «norma LFLP» e alla disposizione riguardante le prestazioni in casi particolarmente gravi (art. 26 cpv. 2 secondo periodo e cpv. 4), l'articolo 26 della vigente legge sulla CPC non contiene alcuna disposizione esplicita secondo la quale solo la Confederazione dovrebbe prendere a carico l'onere di determinate quote di disavanzo. Non è certo che le disposizioni in vigore al momento del trasferimento (art. 26 legge sulla CPC e art. 59 degli Statuti della CPC del 24 agosto 1994 [RU 1995 533, 1999 2451]) costituiscano una base giuridica sufficiente per ripercuotere proporzionalmente sulle organizzazioni affiliate uscite dalla CPC e passate a PUBBLICA la totalità del disavanzo, e quindi anche le perdite sugli investimenti corrispondenti alla loro quota nel capitale di copertura (circa 1,3 miliardi di franchi).

Per le organizzazioni affiliate uscite dalla CPC in precedenza ciò equivarrebbe a un onere supplementare esigibile retroattivamente. Il nostro Consiglio ha esaminato questo procedimento e lo ha rifiutato, essenzialmente per i motivi di seguito:

- PUBBLICA e le organizzazioni affiliate ipotizzano che il precedente «congelamento» del disavanzo che le riguardava abbia creato condizioni di fiducia incompatibili con la ripercussione di quote di disavanzo più elevate. In realtà, le organizzazioni affiliate hanno pagato per anni gli interessi sul disavanzo congelato e lo hanno ammortizzato in caso di disdetta;
- inoltre le organizzazioni affiliate argomentano di non aver avuto alcun potere decisionale nel quadro della Commissione della cassa, in particolare per quel che riguarda la politica degli investimenti, in ragione degli Statuti della CPC;
- per giunta, dal punto di vista giuridico, è controverso se, dopo l'uscita dalla CPC, sia legalmente ammissibile ripercuotere l'evoluzione del disavanzo sulle organizzazioni affiliate, comprese le ex aziende federali che, fondandosi sull'articolo 68 capoverso 2 degli Statuti della CPC, hanno lasciato l'effettivo dei loro aventi diritto alle rendite nella CPC;
- infine, una suddivisione a posteriori del disavanzo tra i vari datori di lavoro sarebbe estremamente complessa, poiché le quote di «scoperto congelato» delle organizzazioni affiliate non sono più state adeguate annualmente alle modifiche del capitale di copertura, tanto più che alcuni datori di lavoro hanno optato per il trasferimento mentre altri – a epoche diverse – sono semplicemente usciti dalla CPC.

La situazione giuridica e quella materiale rendono l'esito di un'eventuale procedura giudiziaria molto incerto e non privo di rischio. Inoltre c'è motivo di ritenere che se si assegnasse loro una quota superiore a quella dello scoperto congelato, la maggior parte delle organizzazioni scorporate deciderebbe di presentare domanda per prestazioni in casi particolarmente gravi. Alcune dichiarano già oggi di avere difficoltà a finanziare le loro quote di scoperto congelato. Le quote del disavanzo non esigibili, sia per mancanza di mezzi finanziari delle organizzazioni affiliate, sia per ostacoli giuridici, erano a carico di PUBBLICA, nella misura in cui non fossero riprese dalla Confederazione nell'ambito della clausola per prestazioni in casi particolarmente gravi. Data l'entità degli eventuali disavanzi, insorgeva però il rischio che PUBBLICA cercasse di rivalersi sulla Confederazione, quale ex organo garante della CPC, per le quote di scoperto inesigibili, perché altrimenti il suo «start» il 1° giugno 2003 con una copertura del 100 per cento non sarebbe più stato garantito.

Il nostro Consiglio ritiene che la situazione giuridica prevalente in seguito al trasferimento costituisca una base legale troppo ambigua e pregena di rischi per stabilire definitivamente il disavanzo e suddividerlo tra i datori di lavoro in questione e porre rimedio così a una situazione sviluppatasi nel corso di decenni. Date le circostanze, il 19 dicembre 2003 il Consiglio federale ha approvato il bilancio d'apertura di PUBBLICA al 1° giugno 2003 che fissava il disavanzo dell'allora vigente Cassa pensioni CPC (Confederazione e organizzazioni affiliate) al 1° maggio 2003. La quota del disavanzo della Confederazione, calcolato e definito dal Consiglio federale al momento del trasferimento, ammontava a 11 935 517 302 franchi. Secondo il capoverso 1, la Confederazione prende a carico questa somma, risultante dal bilancio finale della CPC. Il Parlamento ha approvato il bilancio della CPC per il periodo dal 1° gennaio al 31 maggio 2003 con il decreto federale I del 4 giugno 2004

(FF 2004 3243) sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2003. In questa somma sono inclusi, secondo l'articolo 26 capoverso 1 secondo periodo della vigente legge sulla CPC, il disavanzo derivante all'introduzione della legge sul libero passaggio (RS 831.42) (compresa la quota delle organizzazioni affiliate di 91,5 milioni) come pure l'aumento del disavanzo generato dalle perdite sugli investimenti. Il decreto federale sul bilancio d'apertura di PUBBLICA stabilisce esplicitamente al n. 1.4 che si devono creare le necessarie basi giuridiche per la ripartizione del disavanzo stabilita dal Consiglio federale e del conseguente onere per la Confederazione. Il capoverso 1 fornisce per l'appunto queste basi legali per l'assunzione da parte della Confederazione del disavanzo. È compresa anche la quota di disavanzo per l'effettivo degli aventi diritto alle rendite rimasto presso la CPC spettante a quei datori di lavoro che ne sono usciti prima dello trasferimento (fra questi figurano quasi tutte le organizzazioni affiliate scorporate come pure Swisscom e RUAG). I debiti inesigibili risultanti dal disavanzo di altri datori di lavoro (in particolare in caso di incapacità finanziaria di una organizzazione affiliata che non adempie le condizioni delle prestazioni per casi particolarmente gravi) non sono a carico della Confederazione, conformemente alla clausola summenzionata, bensì a carico di PUBBLICA. Il disavanzo da assumere dalla Confederazione, rispettivamente il debito risultante dal disavanzo da estinguere, corrisponde dunque alla somma di 11 935 517 302 franchi fissata il 19 dicembre 2003 con valuta al 1° giugno 2003.

PUBLICA rinuncia a far valere la garanzia della Confederazione di cui al bilancio d'apertura (cfr. art. 21).

### *Capoverso 2*

Prima dell'entrata in vigore della legge sul libero passaggio il 1° gennaio 1995, la quota di disavanzo poteva essere detratta dal capitale di copertura delle organizzazioni uscenti (art. 53 cpv. 2 Statuti della CFA del 2 marzo 1987, RU 1987 1228). Dal 1° gennaio 1995, in virtù dell'articolo 59 capoverso 3 Statuti della CPC del 24 agosto 1994 (RU 1995 533) in caso di uscita di un datore di lavoro, rispettivamente di considerevole diminuzione dell'effettivo di assicurati in seguito a misure di ristrutturazione, la quota di disavanzo era pagabile alla CPC vigente.

Il 29 ottobre come pure il 19 dicembre 2003 (bilancio d'apertura) il Consiglio federale – fatta salva l'approvazione del Parlamento – ha deciso che le organizzazioni affiliate che erano passate a PUBBLICA dovevano pagare soltanto la quota dello scoperto congelato fissata in precedenza. Al momento dello scorporo, questi scoperti ammontavano a 14 885 503 franchi. Diverse organizzazioni in questione hanno già regolato completamente la loro quota di scoperto congelato. Le quote di scoperto congelato non ancora ammortite ammontano oggi, in totale, a circa 12 milioni di franchi.

Lo stesso vale per le organizzazioni affiliate uscite allora dalla CPC, che non devono più alcuna prestazione sulla quota di scoperto congelato pagata al momento dello scorporo. Sono fatti salvi i principi giuridici che obbligano, in singoli casi, il datore di lavoro ad assumere il capitale di copertura mancante, per esempio come avveniva in passato nei casi di licenziamenti amministrativi.

### *Capoverso 3*

Questo capoverso contiene la vigente clausola per casi di particolare gravità, in virtù della quale la Confederazione può assumere il disavanzo delle organizzazioni affiliate, nella misura in cui il pagamento rappresenti per tali organizzazioni un onere



finanziario eccessivo con conseguenze gravi. Questa norma è già compresa nella legislazione vigente e si applica unicamente alle organizzazioni che sono passate a PUBBLICA. Non è quindi applicabile alle organizzazioni che sono uscite dalla CFA/CPC prima del trasferimento.

#### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 riguarda i datori di lavoro senza quote di scoperto congelato usciti prima del trasferimento (per es. la Posta<sup>7</sup>). All'epoca, l'ordinanza del Consiglio federale di cui all'articolo 59 capoverso 4 Statuti della CPC non era stata emanata. Di conseguenza al Consiglio federale, secondo l'articolo 59 capoverso 1 Statuti della CPC, incombeva unicamente di determinare e ripartire nuovamente il disavanzo. La regolazione proposta corrisponde alla chiave di ripartizione prevista in tale articolo, già applicato all'uscita della Posta dalla CPC: l'allora disavanzo globale è stato ripartito tra la Confederazione e la Posta proporzionalmente alle rispettive quote nel capitale di copertura. Nella quota di scoperto di 4,1 miliardi imputata alla Posta sono comprese perdite sugli investimenti di circa 700 milioni, che la Confederazione ha preso a suo carico, conformemente all'articolo 24 capoverso 1 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (LOP; RS 738.1). La quota di scoperto di Swisscom è stata calcolata secondo i medesimi principi al momento dello scorporo. Quindi, la quota di scoperto di questo datore di lavoro, fissata al momento dello scorporo, conformemente agli Statuti della CPC, è immutata; sono fatte salve le basi giuridiche che obbligano il datore di lavoro, in singoli casi, a prendere a carico il capitale di copertura mancante.

La Confederazione assume le perdite sugli investimenti per gli effettivi rimanenti di aventi diritto alle rendite dopo l'uscita del datore di lavoro dalla CPC nell'ambito del disavanzo da essa fissato secondo il bilancio finale della CPC al 31 maggio 2003.

*Art. 20*            Pagamento e interessi del debito risultante dal disavanzo secondo gli statuti della CPC

#### *Capoversi 1-3*

Conformemente al DCF del 19 dicembre 2003 n. 11 (bilancio d'apertura della Cassa pensioni della Confederazione) il termine di estinzione del debito risultante dal disavanzo è fissato al 31 maggio 2008 per la Confederazione. Per le organizzazioni affiliate, il termine è fissato contrattualmente da PUBBLICA (art. 19 cpv. 2) e deve comunque intervenire al più tardi 8 anni dopo l'entrata in vigore della legge su PUBBLICA. Qualora la Confederazione assuma i debiti risultanti dal disavanzo delle organizzazioni affiliate in casi particolarmente gravi (art. 19 cpv. 3), il termine di estinzione è di cinque anni dal momento dell'accertamento della particolare gravità.

#### *Capoversi 4 e 5*

Gli scoperti non ancora estinti sottostanno a interesse. Il tasso d'interesse dei debiti risultanti dal disavanzo corrisponde al tasso dell'interesse tecnico valido per gli assicurati attivi (che è ormai del 3,5 per cento anziché del 4 per cento finora applicato, in ragione della riduzione del tasso di interesse). Il tasso inferiore è valido dall'entrata in vigore della legge su PUBBLICA. Il capoverso 5 è diritto vigente.

<sup>7</sup> Swisscom ha finanziato le sottocoperture con l'integrazione dell'attività previdenziale nel proprio istituto di previdenza.

*Art. 21* Abolizione delle garanzie della Confederazione

*Capoverso 1*

PUBLICA rinuncia con effetto retroattivo – fatto salvo il capoverso 2 – a tutte le garanzie della Confederazione di cui al bilancio d'apertura, emesse in suo favore dal Consiglio federale nell'ambito della determinazione del disavanzo della ex CPC. PUBLICA assume quindi il capitale di copertura mancante (disavanzo) legalmente inesigibile per il pensionamento delle assicurate della generazione d'entrata delle organizzazioni affiliate. Assume altresì le perdite derivanti dal pensionamento anticipato volontario fino all'introduzione del primato dei contribuiti. Rinuncia, con effetto retroattivo, anche alla garanzia della Confederazione per i processi pendenti in virtù della vecchia normativa, compresa la garanzia del capitale di copertura mancante in caso di dichiarazione d'invalidità con effetto retroattivo. PUBLICA può prendere a proprio carico questi costi e/o questi rischi solo in vista di sgravare, tramite la garanzia di prestazioni, la Cassa previdenziale chiusa. La legge prevede l'estinzione retroattiva di queste garanzie.

*Capoverso 2*

Il capoverso 2 descrive i casi nei quali resta valida la garanzia della Confederazione emanata nell'ambito del bilancio d'apertura. Sono considerati casi giudiziari di particolare importanza ai sensi del mantenimento della garanzia della Confederazione solo i casi di ampia portata pregiudiziale, ossia i casi che richiedono l'adeguamento di rapporti assicurati supplementari, nella misura in cui, cumulativamente, l'entità dei capitali di copertura mancanti (disavanzo) o il necessario dispendio amministrativo arrechino a PUBLICA uscite straordinariamente elevate non sostenibili.

*Art. 22* Capitale d'esercizio

Il capitale d'esercizio è finalizzato alla costituzione di un fondo per compensare le fluttuazioni dei costi amministrativi. Le prime spese aziendali, composte di vari elementi, non possono essere interamente coperte dai contributi correnti dei datori di lavoro (art. 3 cpv. 2 Statuti di PUBLICA). Tanto la prima revisione della LPP come pure le modifiche ordinate dalla Confederazione tramite leggi e ordinanze comporteranno investimenti di infrastruttura tecnica e ulteriori oneri. PUBLICA deve quindi disporre di un fondo. Non si mette in dubbio il principio secondo il quale i contributi per i costi amministrativi devono essere calcolati in modo tale da coprire le spese: essi non rientrano, infatti, nei contributi per la previdenza professionale di cui all'articolo 32g LPers (cfr. commento esplicativo a tale articolo). Il fondo serve al finanziamento anticipato e non comporta una riduzione indiretta dei contributi per costi amministrativi, bensì è volto a compensare le fluttuazioni provvisorie di queste spese. Tenuto conto delle dimensioni della Cassa previdenziale, la somma di 10 milioni di franchi appare appropriata. La necessità di un siffatto capitale d'esercizio è indiscussa. L'articolo 22 costituisce retroattivamente la base legale del contributo unico della Confederazione (DCF del 19.12.03 Bilancio d'apertura n. 1.4).

## Art. 23 Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA

La disposizione si riferisce alla situazione materiale della Cassa pensioni della Confederazione e delle aziende in regia, descritta nella Sezione 1.

L'articolo 23 prevede una garanzia di prestazioni per l'effettivo degli aventi diritto a una rendita di vecchiaia o superstite di PUBBLICA trasferito, con l'entrata in vigore della legge su PUBBLICA, in una cassa di previdenza chiusa. Con la garanzia di prestazioni è altresì assicurato che i redditi patrimoniali degli accrediti di vecchiaia degli assicurati attivi non debbano essere impiegati per il pagamento degli interessi dei pensionati ancora benefici delle condizioni vantaggiose vigenti. Inoltre l'articolo 23 consente a PUBBLICA di provvedere in maniera autonoma al finanziamento della garanzia per la generazione di transizione (cfr. art. 26). Sono così estinte in tutto o in parte le altre garanzie della Confederazione nell'ambito del bilancio d'apertura di PUBBLICA (cfr. art. 21). Le stime della Aon Chuard Consulting SA dimostrano che, per non dover ricorrere alla garanzia di prestazioni della Confederazione, la Cassa previdenziale chiusa dovrebbe poter contare su redditi patrimoniali costanti del 4<sup>1/4</sup> per cento, presupponendo un grado di copertura del 103 per cento circa. Il grado di copertura è calcolato in base al bilancio attuariale di PUBBLICA, tenendo conto degli accantonamenti ancora da costituire.

L'evoluzione effettiva del grado di copertura, tuttavia, dipende dall'andamento variabile dei mercati dei capitali e azionari. Le stime indicano con quali probabilità ci si possono aspettare determinate evoluzioni del capitale di copertura. Si fondano su un modello della Aon Chuard Consulting SA, che ipotizza che il reddito medio del portafoglio secondo l'attuale strategia di investimenti, in seguito al previsto aumento dei redditi sulle obbligazioni, sia del 3 per cento nei primi anni, per poi raggiungere il 5 per cento circa.

### *Capoverso 1*

Il capoverso 1 definisce i limiti della Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA sotto il profilo temporale e personale. Tale delimitazione è di notevole importanza per la garanzia della Confederazione. Se la Cassa previdenziale chiusa fosse estesa a tutti gli aventi diritto a una rendita (rendite di vecchiaia o superstite e rendite d'invalidità), sarebbero impegnati in questa circa 17.8 miliardi (stato a fine 2004) del capitale di copertura complessivo (29.4 miliardi) o del patrimonio di PUBBLICA. Si prevede invece di trasferire in questa Cassa previdenziale chiusa (capitale di copertura a fine 2004: 16.5 miliardi) unicamente l'effettivo degli aventi diritto a una rendita di vecchiaia o superstite. Gli aventi diritto a una rendita d'invalidità dei diversi datori di lavoro non sono trasferiti nella Cassa previdenziale chiusa, bensì costituiscono, insieme agli assicurati attivi del loro datore di lavoro, casse di previdenza autonome o, nel caso di un effettivo di aventi diritto costituito unicamente da aventi diritto a una rendita di vecchiaia, una cassa di previdenza ai sensi dell'articolo 7 capoverso 3 della legge su PUBBLICA. Tenuto conto dei provvedimenti da prendere all'occorrenza in modo analogo per le ex aziende della Confederazione, bisogna trovare un criterio per fissare un limite temporale dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite della Cassa previdenziale chiusa che potrebbe essere applicato opportunamente anche alle suddette imprese.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Periodo corretto giusta il FF 2005 6159.

Qui appresso una tabella riassuntiva dei possibili criteri di limitazione temporale:

| Azienda  | Data dello scorporo     | Istituzione di previdenza propria /nuovo regolamento | Entrata in vigore LPers |
|----------|-------------------------|--|-------------------------|
| FFS      | 1.1.99                  | 1.1.99 (art. 16 LFFS)                                | 1.1.01                  |
| Posta    | 1.1.98                  | 1.1.02   | 1.1.02                  |
| Pubblica | 1.6.03                  | CPC/PUBLICA  | 1.1.02                  |
| PF       | 1.1.00 (conto speciale) | CPC/PUBLICA  | 1.1.02                  |
| RUAG     | 1.5.98                  | 1.7.2001   | Diritto privato         |
| Swisscom | 1.1.98                  | 1.1.99   | Diritto privato         |

In occasione dello scorporo, RUAG e Swisscom hanno lasciato l'effettivo dei loro aventi diritto alle rendite nella CPC/PUBLICA.

Per il personale della Confederazione, per esempio, si presterebbe il momento del trasferimento degli assicurati a PUBLICA. Per le imprese, a questo momento corrisponderebbe quello della fondazione di un proprio istituto previdenziale (Posta, Swisscom, RUAG) o del cambiamento di regolamento (FFS) o ancora quello dello scorporo.

I criteri dell'autonomia aziendale o del trasferimento in un istituto di previdenza proprio comportano date limite diverse. Il nostro Collegio considera il criterio dell'«introduzione del primato dei contributi» come il più idoneo. In tal modo lo stesso criterio è valido per tutti gli assicurati. Inoltre anche l'eventuale cofinanziamento degli scoperti delle casse di previdenza delle aziende dipenderebbe, conformemente al DCF del 29 ottobre 2003 (n. 6), dall'introduzione del primato dei contributi. Ciò significa per la Confederazione che tutti gli aventi diritto a una rendita di vecchiaia o superstiti di PUBLICA già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge su PUBLICA (data di riferimento: il giorno prima dell'entrata in vigore della legge su PUBLICA) sarebbero trasferiti nella Cassa previdenziale chiusa. Questa cassa, dopo la sua costituzione, non accetta più nuove ammissioni (ad eccezione degli aventi diritto a nuove rendite di superstiti derivanti dal decesso di aventi diritto a una rendita di vecchiaia o orfano).

Il fatto che nelle casse di previdenza delle FFS e della Posta il passaggio al primato dei contributi intervenga probabilmente già prima della costituzione delle basi legali delle misure per le FFS e la Posta che il DFF è incaricato di esaminare entro la fine di marzo 2006 non dovrebbe – qualora fossero previste soluzioni analoghe per le casse pensioni delle FFS e della Posta – costituire un ostacolo dal punto di vista del limite temporale, che fissa al momento dell'introduzione del primato dei contributi l'assegnazione dell'effettivo degli aventi diritto alle rendite alla Cassa previdenziale chiusa.<sup>9</sup>

### *Capoverso 2*

Sono garantiti, all'entrata in vigore della legge su PUBLICA, i diritti esistenti degli aventi diritto a una rendita di vecchiaia o superstiti. Si tratta di una garanzia statica e limitata da cui non si può dedurre alcuna garanzia di compensazione del rincaro e/o di mantenimento del valore reale. La garanzia della Confederazione riguarda il pagamento delle rendite in corso. Il capoverso 2 prevede quindi che la Confedera-

<sup>9</sup> Paragrafo corretto giusta il FF 2005 6159.

zione, quale garante di prestazioni, deve effettuare i conferimenti solo in caso di illiquidità della Cassa previdenziale chiusa, al fine assicurare le prestazioni agli aventi diritto alle rendite. L'illiquidità può insorgere solo in due casi:

- a. persistenza di un grado di copertura di almeno il 100 per cento;

dato che la Cassa previdenziale di PUBBLICA è una cassa chiusa, il numero dei pensionati decresce gradualmente. Durante i primi anni la costante riduzione del capitale non dovrebbe presentare problemi, perché il volume degli investimenti è ingente e la diminuzione del capitale pianificabile. I problemi possono insorgere a lungo termine, se il patrimonio scende sotto una soglia critica assoluta (per es. il 25 per cento del patrimonio secondo il bilancio d'apertura) e di conseguenza si devono liquidare intempestivamente investimenti non liquidi (proprietà immobiliari) o liquidi in grande quantità. Una buona pianificazione da parte del comitato degli investimenti consente di prevedere tali rischi. Qualora tuttavia accadesse di dover effettuare transazioni svantaggiose al fine di costituire liquidità, sarebbe opportuna la messa a disposizione dei mezzi finanziari necessari tramite il fondo di garanzia. Le prestazioni del fondo di garanzia si limiterebbero alla «fornitura di liquidità a breve termine» e rappresenterebbero un mutuo rimborsabile. La copertura è sufficiente e le garanzie esistono;

- b. sottocopertura di lunga durata inferiore a un determinato valore soglia (per es. 60 per cento) riconducibile all'andamento dei mercati finanziari;

in termini assoluti, nella misura in cui il capitale è ancora sufficiente per il pagamento delle rendite mensili senza modifiche dell'*asset allocation*, non c'è necessità di agire. Non sono ancora necessari investimenti nella cassa pensioni. Anche in questo caso si deve presupporre che una diminuzione di capitale fino a circa due miliardi, indipendentemente dal grado di copertura, non causi problemi di illiquidità con ripercussioni sulle prestazioni. Se questa soglia è oltrepassata, è opportuno un investimento di fondi progressivo; in tal modo il grado di copertura è riportato, per esempio, all'80 per cento. Contemporaneamente, il comitato degli investimenti deve definire una strategia più precisa che tenga debitamente conto dei problemi di illiquidità esistenti al fine del pagamento delle rendite in corso. La soluzione alternativa sarebbe un trasferimento in PUBBLICA dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite, perché si risolverebbero così anche i problemi di illiquidità.

I due casi si distinguono solo per il fatto che nel secondo la necessità di azione legata alla sottocopertura insorge più presto; d'altra parte, nel caso di una sottocopertura, non sussiste praticamente più il rischio di un conferimento eccessivo (e non rimborsabile) della Confederazione.

Dalle proiezioni si può dedurre che ci si devono attendere problemi di illiquidità solo a partire da un'erosione del capitale inferiore a 2 miliardi di franchi. Si può quindi presupporre che, data l'evoluzione media dei mercati finanziari, ciò accada solo tra 15 – 20 anni. L'illiquidità potrebbe allora essere risolta anche dal trasferimento dell'effettivo degli aventi diritto alle rendite nella Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA. Va inoltre menzionato che, naturalmente, il fabbisogno di liquidità scema con il decrescere del numero degli aventi diritto alle rendite.

Spetta inoltre al Consiglio federale determinare il tasso d'interesse tecnico. Ciò è giustificato in ragione della garanzia di prestazioni. Il tasso d'interesse tecnico per il momento è fissato al 4 per cento. Non si può tuttavia escludere una successiva riduzione, per esempio in vista di un eventuale futuro trasferimento dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite a altre casse o istituti di previdenza, come pure in funzione del duraturo equilibrio della Cassa previdenziale chiusa.

### *Capoverso 3*

In base alla garanzia di prestazioni, il Consiglio federale decide sull'utilizzo dei redditi patrimoniali e quindi, in particolare, anche sulla *costituzione di riserve e di accantonamenti tecnici*. Gli spetta quindi anche la decisione in merito alla compensazione ordinaria del rincaro, secondo l'entità dei redditi disponibili e la situazione patrimoniale. In sostanza, una compensazione ordinaria del rincaro sarà presa in considerazione solo allorché sia possibile una riduzione del tasso d'interesse e si siano effettuati in buona misura gli accantonamenti per la costituzione delle riserve. La decisione del Consiglio federale di accordare una compensazione ordinaria del rincaro è valida per tutti i datori di lavoro affiliati alla Cassa previdenziale chiusa. Ciascun datore di lavoro può invece, indipendentemente dagli altri, decidere il versamento di una compensazione straordinaria del rincaro ai suoi aventi diritto alle rendite. In tal caso, il datore di lavoro deve versare a PUBBLICA il capitale di copertura necessario. L'articolo 32m è applicabile per analogia, in particolare anche il capoverso 4, che esclude da una compensazione straordinaria del rincaro gli assicurati su base volontaria.

### *Capoverso 4*

Conformemente alla decisione in merito all'abolizione della parità di trattamento presa nell'ambito della modifica urgente della legge sulla CPC del 24 settembre 2004 (FF 2004 4783), gli ex impiegati federali non hanno diritto alla medesima compensazione del rincaro se, al momento della compensazione ordinaria o straordinaria, ricevono la rendita da un altro istituto di previdenza (per es. la Posta o le FFS) o da un'altra cassa di previdenza di PUBBLICA. Non c'è quindi diritto alla parità di trattamento tra gli ex impiegati federali affiliati alla Cassa previdenziale chiusa e i nuovi aventi diritto alle rendite affiliati alla cassa di previdenza della Confederazione. Per quanto concerne la compensazione ordinaria del rincaro, anche all'interno della Cassa previdenziale chiusa il diritto alla parità di trattamento tra gli aventi diritto alle rendite dei diversi datori di lavoro è abolito.

### *Capoverso 5*

Il capoverso 5 dispone che il Consiglio federale conclude il contratto di affiliazione per la Confederazione in veste di garante delle prestazioni. In ragione della garanzia di prestazioni della Confederazione per la Cassa previdenziale chiusa, per gli altri datori di lavoro viene meno il rischio di partecipazione a misure di risanamento per la durata della Cassa previdenziale chiusa. I vari datori di lavoro con un effettivo rimanente di aventi diritto alle rendite nella Cassa previdenziale chiusa devono tuttavia continuare a sopportare i costi amministrativi come pure i costi di un'eventuale compensazione straordinaria del rincaro (cfr. anche n. 4.1.1.11). La Confederazione sopporta quindi il rischio derivante dalla garanzia di prestazioni, ma, inversamente, conserva anche le eventuali eccedenze del fondo di garanzia dopo lo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa (art. 24 cpv. 3 legge su PUBBLICA). I costi amministrativi a carico dei datori di lavoro e, in particolare, anche le modalità

di un'eventuale compensazione straordinaria del rincaro sono oggetto di un accordo contrattuale tra PUBBLICA e i singoli datori di lavoro della Cassa previdenziale chiusa.

La struttura contrattuale assicura che PUBBLICA abbia interlocutori chiaramente definiti. I costi amministrativi legalmente inesigibili da PUBBLICA vanno a carico del grado di copertura e sono finanziati indirettamente tramite la garanzia di prestazioni, nella misura in cui siano necessari, in quel momento, conferimenti della Confederazione nell'ambito della garanzia.

#### *Capoverso 6*

Nel contratto d'affiliazione, il Consiglio federale decide se il patrimonio della Cassa previdenziale chiusa va investito nell'ambito della strategia di investimenti di PUBBLICA di cui all'articolo 15 capoverso 1 oppure secondo un'altra strategia. Questa competenza è fondata sulla garanzia di prestazioni per l'effettivo interessato degli aventi diritto alle rendite di PUBBLICA.

#### *Capoverso 7*

Poiché la Cassa previdenziale chiusa non ha organo paritetico (cfr. anche art. 9 cpv. 1), si deve istituire un servizio che funga da comitato degli investimenti. Tale servizio sarà incaricato, in particolare, di preparare le decisioni del Consiglio Federale in merito alla strategia di investimento e all'utilizzo dei redditi patrimoniali.

*Art. 24* Fondo di garanzia della Confederazione per la Cassa previdenziale chiusa

#### *Capoverso 1*

Come indicato nel commento all'articolo 23, per lo meno nei primi anni di esistenza della Cassa previdenziale chiusa ci si devono aspettare sottocoperture ed è opportuno frenare tempestivamente la dinamica negativa di disavanzi in rapido aumento. Può quindi essere opportuno che la Confederazione non effettui i versamenti solo in caso di illiquidità della Cassa previdenziale chiusa, bensì già quando insorge o rischia di insorgere una sottocopertura. Le prestazioni della Confederazione alla Cassa previdenziale chiusa sotto forma di riserva dei contributi del datore di lavoro con rinuncia all'utilizzo – trattandosi di una semplice Cassa previdenziale chiusa senza obbligo di contributi per gli assicurati attivi – non potrebbero tuttavia essere trasferite a una riserva ordinaria dei contributi del datore di lavoro. Se questi versamenti della Confederazione fossero effettuati direttamente alla Cassa previdenziale chiusa, in caso di eccedenze al momento dello scioglimento della cassa stessa (art. 25) sarebbero interamente aggiunti ai capitali di copertura e ripartiti tra le casse di previdenza che riassorbono l'effettivo rimanente delle rendite in corso. Si prevede quindi che, in caso di sottocopertura della Cassa previdenziale chiusa, la Confederazione possa versare le eventuali prestazioni in un fondo giuridicamente indipendente ai sensi dell'articolo 12 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0). Questo cosiddetto «fondo speciale atipico» è istituito dal Consiglio federale mediante ordinanza. I versamenti della Confederazione alla Cassa previdenziale chiusa sono effettuati solo in caso di illiquidità e sono a carico del Fondo. Conformemente all'articolo 36 capoverso 4 LFC, il denaro di fondi speciali, costituiti in virtù di un atto legislativo, può essere investito conformemente alle disposizioni in materia di previdenza professionale (cfr. FF 1998 2407 n. 231.1).

Tale possibilità deve essere sfruttata: è possibile, per esempio, investire i beni patrimoniali del Fondo secondo la stessa strategia utilizzata per gli investimenti della Cassa previdenziale chiusa di PUBBLICA. In considerazione dell'andamento dei redditi patrimoniali, la Confederazione costituisce nel Fondo il capitale necessario in caso di illiquidità o di scioglimento della Cassa previdenziale chiusa. Se, per contro, nonostante eventuali sottocoperture, la Cassa previdenziale chiusa riesce col tempo a risanarsi in maniera autonoma, si estingue il diritto alle prestazioni del Fondo o alla garanzia della Confederazione.

#### *Capoversi 2 e 3*

L'alimentazione del Fondo è a carico del conto finanziario della Confederazione ed è quindi sottoposta alle Camere federali nell'ambito del budget. In caso di liquidazione della Cassa previdenziale chiusa, un'eventuale eccedenza è accreditata al conto finanziario. Ciò tuttavia è possibile solo in assenza di sottocoperture e, quindi, se sono finanziate secondo i principi contabili applicabili anche le rendite dei datori di lavoro con effettivi di aventi diritto nella Cassa previdenziale chiusa. In caso di scioglimento della Cassa previdenziale chiusa nell'ambito della liquidazione totale, il Fondo è sciolto solo quando e se ciò è necessario per il trasferimento degli aventi diritto alle rendite a un'altra cassa o un altro istituto di previdenza e il patrimonio disponibile della Cassa previdenziale chiusa non è sufficiente. Un'eventuale eccedenza resta alla Confederazione, il cui obbligo di garanzia è così estinto.

#### *Capoverso 4*

Essendo l'esistenza del Fondo speciale legata a quella della Cassa previdenziale chiusa, si pensa di affidarne la gestione allo stesso organo designato dalla Cassa previdenziale chiusa quale comitato degli investimenti (art. 23 cpv. 7). Ciò è giustificato anche dal fatto che, come esplicitato al capoverso 1, i principi di investimento del Fondo si allineano su quelli della previdenza professionale. I versamenti della Confederazione alla Cassa previdenziale chiusa sono effettuati soltanto in caso di illiquidità (art. 23 cpv. 2). Sono così assicurate le prestazioni di rendita nei confronti di PUBBLICA ai sensi della garanzia di prestazioni. Invece, i versamenti al Fondo possono intervenire già in caso di sottocopertura della Cassa previdenziale chiusa. Benché si tratti di una norma potestativa, nell'interesse finanziario della Confederazione – come già menzionato – è opportuno farne uso, anziché aspettare l'eventuale illiquidità della Cassa previdenziale chiusa o l'eliminazione dei problemi di illiquidità mediante il trasferimento dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite. L'ordinanza disciplina i versamenti della Confederazione con una disposizione fissa e vincolante che tuttavia, in caso di necessità, può essere adeguata ai cambiamenti della situazione. Si può immaginare, per esempio, il rimborso completo del debito derivante dalla sottocopertura nell'anno seguente, oppure l'estinzione del medesimo secondo una norma stabilita in precedenza (cfr. n. 4.1.1.3). La costituzione del Fondo è improntata così a una valutazione consolidata dal punto di vista della Confederazione, basata sulla sottocopertura corrente della Cassa previdenziale chiusa e sullo stato corrente del patrimonio del Fondo. Il Fondo, insieme al capitale disponibile della Cassa previdenziale chiusa, conduce alla piena copertura del capitale necessario; perciò la probabilità di ulteriori versamenti della Confederazione è ridotta. I redditi patrimoniali del Fondo di garanzia rimangono nel Fondo stesso. Qualora, secondo la visione consolidata della Confederazione, la copertura superi il 100 per cento in ragione dei redditi patrimoniali, ciò non comporta un ritiro di denaro dal Fondo in favore della cassa della Confederazione. Piuttosto, le riserve e gli



accantonamenti riducono il rischio che, al momento dello scioglimento della Cassa previdenziale chiusa, la Confederazione debba mettere a disposizione ulteriori mezzi finanziari per il trasferimento dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite (cfr. art. 25 cpv. 2). L'esistenza effettiva di un'eccedenza da inglobare nella cassa federale in virtù dell'articolo 24 capoverso 3 è appurabile, di norma, soltanto al momento dello scioglimento della Cassa previdenziale chiusa. L'ordinanza concretizza altresì, nell'ambito della destinazione legale, le condizioni e le modalità di utilizzo dei mezzi del fondo e/o dell'eccedenza della Cassa previdenziale chiusa PUBBLICA.

*Art. 25* Scioglimento della Cassa previdenziale chiusa

*Capoversi 1 e 2*

La Confederazione decide lo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa e il trasferimento dell'effettivo rimanente di aventi diritto alle rendite in base a valutazioni periodiche della situazione. Può essere opportuno sciogliere la Cassa previdenziale chiusa quando rimangono soltanto un determinato capitale di copertura minimo e un determinato effettivo rimanente minimo di aventi diritto alle rendite. Se la situazione finanziaria della Cassa previdenziale chiusa lo consente, si può immaginare che il trasferimento degli aventi diritto alle rendite alla cassa di previdenza esistente o costituenda del loro datore di lavoro, alla cassa pensioni della Confederazione o a un'altra cassa di previdenza di PUBBLICA avvenga anche prima. Lo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa interviene nell'ambito della liquidazione totale. Si deve tenere conto del fatto che, allo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa, oltre all'eventuale effettivo rimanente di aventi diritto alle rendite, devono essere trasferiti anche il necessario capitale di copertura e gli altri eventuali mezzi finanziari, in modo che la cassa o l'istituto di previdenza che accetta il trasferimento non debba subire svantaggi finanziari. L'entità del capitale di copertura necessario deve essere stabilita nel nuovo contratto di affiliazione o nell'adeguamento del contratto esistente. In tal modo, per esempio, un interesse tecnico inferiore a quello del 4 per cento vigente nella Cassa previdenziale chiusa si ripercuote sul fabbisogno di capitale di copertura della cassa o dell'istituto di previdenza in cui avviene il trasferimento. Poiché al trasferimento dell'effettivo rimanente degli aventi diritto alle rendite provvede – per il tramite del Consiglio federale – la Confederazione, non solo le incombe di decidere presso quale organismo previdenziale esso deve essere effettuato ma anche, in virtù della sua garanzia nell'ambito della liquidazione totale, di mettere a disposizione i mezzi finanziari necessari al medesimo, nella misura in cui il patrimonio della Cassa previdenziale chiusa non sia sufficiente.

*Capoversi 3 e 4*

Il singolo datore di lavoro rimane competente per gli aventi diritto alle rendite che da esso dipendono anche dopo lo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa, qualsiasi sia l'istituto previdenziale presso il quale sono stati trasferiti. Con lo scioglimento della Cassa previdenziale chiusa secondo i principi della liquidazione totale, la garanzia della Confederazione si estingue. Da tale momento, oltre ai costi amministrativi e ai costi di un'eventuale compensazione straordinaria del rincaro, è a carico del datore di lavoro anche un rischio di partecipazione a misure di risanamento. Nell'ambito della liquidazione totale, al momento dello scioglimento della Cassa previdenziale chiusa il trasferimento dell'effettivo rimanente di aventi diritto alle

rendite a una cassa di previdenza di PUBBLICA o a un altro istituto di previdenza impone di trasferire alla cassa o all'istituto di previdenza che lo accoglie lo stesso capitale di copertura di cui avrebbe avuto bisogno la Cassa previdenziale chiusa se avesse dovuto accogliere un medesimo effettivo rimanente di aventi diritto alle rendite (art. 16a OPP 2 [il «principio della porta girevole»]; RS 831.441.1). Il capoverso 2 prevede che, in ragione della garanzia di prestazioni, la Confederazione deve fornire i mezzi necessari se, al momento dello scioglimento, la Cassa previdenziale chiusa non dispone di averi patrimoniali sufficienti. La Confederazione utilizza in primo luogo il patrimonio del Fondo di garanzia e, in caso di persistente disavanzo, deve contribuire mezzi provenienti dalla cassa federale.

*Art. 26* Garanzia delle rendite di vecchiaia per la generazione di transizione

La possibilità di pensionamento anticipato su base volontaria è stata introdotta il 1° gennaio 1988 (Statuti CFA; RU 1987 1228). Il diritto alle prestazioni di vecchiaia aveva inizio con il 60° anno di età. A 62 anni e con 40 anni di contributi, gli assicurati erano pensionabili con il massimo della rendita. In più era prevista una rendita transitoria, finanziata per metà dagli assicurati e per metà dalla Confederazione o dall'istituto di previdenza. Usufruento di questa proposta, finora migliaia di assicurati hanno riscattato gli anni contributivi mancanti al fine di potere usufruire del pensionamento con la rendita completa a partire da 62 anni. Con il cambiamento di primato, la possibilità di pensionamento anticipato continua a esistere ma, in ragione delle misure di consolidamento (n. 1.2.1), la rendita è ridotta. Al fine di introdurre un'età di pensionamento più elevata e una riduzione più incisiva della rendita in caso di pensionamento anticipato, s'impone un periodo di transizione, che, sotto il profilo giuridico, deve applicarsi almeno agli assicurati che raggiungono l'età del pensionamento poco prima dell'entrata in vigore della modifica di legge e che hanno già preso le disposizioni del caso. Questo periodo di transizione di 10 anni, è concepito in modo che, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, gli assicurati attivi che hanno compiuto 55 anni, ma non ancora 65, possono continuare a usufruire delle vigenti modalità di pensionamento anticipato, più vantaggiose, compreso il pagamento di una rendita transitoria. In tal modo, un assicurato che all'entrata in vigore della presente legge ha compiuto 56 anni, a 62 potrà usufruire di una rendita pari al 95 per cento di quella che gli spettava nel sistema precedente. Lo stato patrimoniale è calcolato e garantito proporzionalmente all'importo dell'ultimo stipendio valido prima dell'entrata in vigore di questa legge. Se al momento del pensionamento le nuove prestazioni regolamentari risultano superiori alla somma garantita, sarà corrisposto, a titolo di rendita, l'importo più elevato. Questa eventualità potrebbe presentarsi nel caso in cui l'assicurato resti attivo oltre il sessantaduesimo anno di età. Per il finanziamento di questa garanzia, PUBBLICA utilizza i redditi patrimoniali per la costituzione di accantonamenti. Questa misura ridurrà il grado di copertura di circa l'1 per cento e comporterà inoltre per gli assicurati attivi la rinuncia a redditi patrimoniali in favore della generazione di transizione. D'altro canto, la costituzione della Cassa previdenziale chiusa costituisce uno sgravio per gli assicurati attivi.

*Art. 27* Preparazione del passaggio all'istituto collettore PUBBLICA

La disposizione costituisce la base perché al momento del trasferimento all'istituto collettore i necessari contratti di affiliazione e i regolamenti previdenziali possano legittimamente entrare in vigore (cfr. art. 41a LPers).

## **2.1.6**                      **Sezione 6: disposizioni finali**

*Art. 28*                      Abrogazione della legge sulla CPC

La legge sulla CPC è abrogata.

*Art. 29*                      Modifica del diritto vigente

## **2.2**                              **Legge sul personale federale**

Poiché la legge su PUBBLICA è strutturata come legge organizzativa, le disposizioni importanti per il personale federale devono essere disciplinate separatamente. Queste disposizioni sono introdotte nella sezione 4 della LPers, «Misure a favore del personale». Va ricordato che fino all'entrata in vigore della vigente legge sulla CPC la base legale per la previdenza per il personale era compresa, dal 1927, nell'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.0).

*Art. 32a*                      Personale assicurato

Nella legge sul personale federale sono introdotte disposizioni sull'assicurazione del personale federale in senso lato, includendo cioè anche il personale delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata. A differenza della legge sulla CPC, queste disposizioni non sono perciò valide per le cosiddette organizzazioni affiliate, la cui adesione è disciplinata nella legge su PUBBLICA.

### *Capoverso 1*

La cerchia del personale assicurato presso PUBBLICA corrisponde al vigente articolo 1 della legge sulla CPC come pure al campo d'applicazione della LPers (art. 2), ad esclusione della Posta, delle FFS e delle organizzazioni affiliate. Dunque, anche le unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata, con e senza personalità giuridica propria, sottostanno all'obbligo di assicurazione a PUBBLICA, nella misura in cui una legge speciale non disponga altrimenti. Per i nuovi Tribunali federali di prima istanza (Tribunale amministrativo federale e Tribunale penale federale) il cui personale è parimenti assicurato presso PUBBLICA, è periodicamente adeguato l'articolo 2 capoverso 1 lettera f della LPers. L'ultimo di questi adeguamenti è avvenuto il 1° agosto 2003, quando il Tribunale penale federale ha assunto la sua funzione (n. 5 legge del 4 ottobre 2002 sul Tribunale penale federale; RS 173.71)

### *Capoverso 2*

La disposizione si trova già nella vigente legge sulla CPC (art. 9). Oggi, per esempio, in base all'articolo 10 dell'ordinanza del 30 settembre 1996 sullo statuto del personale dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (OPer-IPI, RS 172.010.321), l'Istituto, insieme agli impiegati, usufruisce della possibilità di decidere se intende affiliare il suo personale a un altro istituto di previdenza anziché a PUBBLICA. Il cambiamento di istituto previdenziale deve essere approvato dal Consiglio federale.

Secondo il capoverso 2, in seno all'amministrazione federale, i datori di lavoro provvisti di personalità giuridica e di contabilità proprie, il cui personale dispone di uno statuto del personale autonomo o che, in materia di personale, dispongono di competenza di datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers o hanno competenza di emanare disposizioni d'esecuzione della LPers possono uscire da PUBBLICA con l'approvazione del Consiglio federale. Questa possibilità è quindi negata, per esempio, alla Regia federale degli alcool, che sottostà alla legge sul personale federale. Il capoverso 2 non si applica neppure al settore dei PF, poiché l'articolo 17 capoverso 5 della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (Legge sui PF; RS 414.110) prescrive in maniera vincolante l'assicurazione del personale presso la Cassa pensioni della Confederazione. Invece, l'articolo 76 della legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicamenti e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, LAter; RS 812.21) contiene già oggi una disposizione di delega che permette all'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici di assicurare il suo personale presso un'altra cassa di previdenza, previa approvazione del Consiglio federale. L'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) ha una posizione particolare. L'articolo 2 della legge federale del 6 ottobre 1978 (RS 425.1) gli conferisce personalità giuridica, ma l'Istituto non ha contabilità propria né autonomia in materia di politica del personale. Sotto il profilo finanziario e contabile, l'ISDC dipende dalla Segretaria generale del DFGP. Di conseguenza, data la mancanza di contabilità propria e di competenza di datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers, l'ISDC non rientra nel campo di applicazione di cui all'articolo 32a capoverso 2. Datori di lavoro come l'ISDC che, pur essendo provvisti di personalità giuridica non hanno contabilità propria, dal punto di vista del diritto assicurativo dipendono dal datore di lavoro Consiglio federale (art. 32b cpv. 1 in combinato disposto con art. 32a cpv. 1 come pure art. 32b cpv. 2 e inversamente).

Oltre ad apportare uniformità, il principio della possibilità di uscire da PUBBLICA è valido automaticamente e non ha bisogno di essere ripetuto nei singoli atti organizzativi. Se invece il legislatore intende prescrivere ad un'unità amministrativa di questo tipo l'assicurazione presso PUBBLICA escludendo a priori l'opzione di un'eventuale disdetta, deve specificarlo nella legge speciale d'organizzazione.

Se ad un'unità amministrativa dell'amministrazione federale decentralizzata provvista di personalità giuridica e contabilità proprie si applicano le disposizioni di una legge speciale, il legislatore può prevedere, in tali disposizioni, che i principi giuridici in materia di personale e di previdenza della LPers devono essere applicati al personale in questione. Ciò al fine di assicurare che ex unità amministrative scorporate pur continuando ad appartenere all'amministrazione federale ai sensi dell'articolo 2 LOGA mantengano determinati standard di politica del personale e previdenziale. Ci riferiamo in proposito soprattutto alle misure di politica del personale nell'ambito delle pari opportunità e dell'uguaglianza tra uomo e donna, alla protezione della personalità e della salute come pure alla sicurezza del posto di lavoro. Ciò nonostante, anche nel caso in cui uno di questi datori di lavoro dovesse uscire da PUBBLICA, i principi di politica del personale e previdenziale contenuti nella LPers, come, per esempio, la struttura contributiva su base paritetica, il pensionamento anticipato e il primato dei contributi, possono essere prescritti mediante una legge speciale.

Art. 32b Datore di lavoro

L'articolo definisce le unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata che devono essere considerate datore di lavoro ai sensi della legge su PUBBLICA.

**Specchietto riassuntivo dei datori di lavoro secondo la legge su PUBBLICA e sulle sue casse di previdenza**

---

*Datore di lavoro in seno all'amministrazione federale; obblighi generali, per es.:* pagamenti dei contributi (art. 32g), costi amministrativi (art. 32d cpv. 3), partecipazione a risanamento (LPP), finanziamento della compensazione straordinaria del rincaro

---

*Il Consiglio federale (art. 32b cpv. 1) è il datore di lavoro di:*

dipartimenti, uffici federali, tribunali federali,  
 Servizi del Parlamento, commissioni di arbitrato e  
 di ricorso e ISDC (art. 32a cpv. 1).

Sono considerate datori di lavoro ciascuna delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata provviste di personalità giuridica e contabilità proprie, ma *prive* di funzioni di datore di lavoro ai sensi degli art. 3 cpv. 2 e 37 cpv. 3 LPers e il cui personale non dispone di statuto autonomo in virtù di una legge speciale (art. 32b cpv. 2).

Per esempio: RFA, PUBBLICA

Sono considerate datori di lavoro ciascuna delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata provviste di personalità giuridica e contabilità proprie, con funzioni di datore di lavoro ai sensi degli art. 3 cpv. 2 e 37 cpv. 3 LPers o il cui personale dispone di statuto autonomo in virtù di una legge speciale (art. 32b cpv. 2).

Per esempio: PF; ISPI;  
Swissmedic

---

Il Consiglio federale e queste unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata, che sottostanno integralmente alla LPers e alle sue disposizioni d'esecuzione, costituiscono una cassa di previdenza comune (*cassa di previdenza della Confederazione*; art. 32d cpv. 2).

Queste unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata, che non sottostanno o non sottostanno interamente alla LPers e alle sue disposizioni d'esecuzione, costituiscono ciascuna la *propria cassa di previdenza* (art. 32d cpv. 1).

---

In primo luogo tuttavia, per spiegare questo nuovo articolo occorre affrontare l'attuale problematica delle caratteristiche del datore di lavoro in materia di diritto del personale e previdenziale.

a. Campo d'applicazione del diritto del personale della Confederazione

In materia di politica del personale, la maggior parte delle unità amministrative della Confederazione sottostanno alla LPers e alle sue disposizioni esecutive ai sensi dell'articolo 37 capoverso 1. L'articolo 3 capoverso 1 LPers designa il Consiglio federale quale organo supremo di gestione e lo definisce datore di lavoro. La stessa disposizione designa l'Assemblea federale quale datore di lavoro dei Servizi del Parlamento; sono inoltre datori di lavoro la Posta e le FFS come pure il Tribunale federale. Nell'ordinanza quadro relativa alla legge sul personale federale (ordinanza quadro LPers del 20 dicembre 2000; RS 172.220.11) il Consiglio federale designa anche il Consiglio dei Politecnici federali quale datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 LPers. Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers, il Consiglio federale può delegare competenze di datore di lavoro alle commissioni federali di arbitrato e di ricorso, ai dipartimenti, alla Cancelleria federale, ai gruppi ed agli uffici nonché alle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata. Il Consiglio federale ha emanato per il personale federale l'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3) fondandosi sull'articolo 37 capover-

so 1 LPers. Avvalendosi delle competenze di datore di lavoro loro conferite, il Tribunale federale ed il Parlamento hanno sottoposto il loro personale ad un'ordinanza divergente dalla OPers (art. 3 cpv. 1 e 37 cpv. 2 LPers). In virtù dell'articolo 37 LPers, il Consiglio federale ha emanato per il personale del Tribunale penale l'ordinanza del 26 settembre 2003 sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale (OPersTPF; RS 172.220.117); le disposizioni della OPers sono applicate in maniera sussidiaria. In base all'articolo 37 capoverso 3 LPers e all'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza quadro LPers, il Consiglio dei Politecnici federali ha dotato il personale del settore di un'ordinanza propria (ordinanza del Consiglio dei PF del 15 marzo 2001 sul personale del settore dei politecnici federali OPers PF; RS 172.220.113) che tuttavia necessita l'approvazione del Consiglio federale (art. 2 cpv. 3 ordinanza quadro LPers). Infine, alcune unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata dotate di personalità giuridica propria sottostanno interamente alle disposizioni della Confederazione in materia di diritto del personale (per es. Regia degli alcool, Istituto svizzero di diritto comparato, PUBBLICA); per queste ultime il Consiglio federale in quanto organo supremo di gestione è il datore di lavoro ai sensi del diritto del personale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPers). Per altre unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata dotate di personalità giuridica e contabilità proprie, il Consiglio federale ha emanato ordinanze che definiscono autentici rapporti di lavoro di diritto pubblico per il personale interessato e derogano del tutto o in parte al campo di applicazione della LPers. Tra queste figurano l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI, ordinanza sul personale IPI) e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (art. 75 e 76 della legge federale sui medicinali e i dispositivi medici; RS 812.21 e ordinanza del 28 settembre 2001 sul personale dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici; RS 812.215.4). In virtù dell'articolo 2 di questa ordinanza, in materia di personale l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici può condurre una politica di diritto pubblico. L'OG si applica in maniera sussidiaria (art. 76 legge sugli agenti terapeutici e art. 3 OPers). Non esistono criteri uniformi secondo i quali decidere se un'unità amministrativa dell'amministrazione federale decentralizzata dotata di personalità giuridica e contabilità proprie deve sottostare al diritto sul personale federale, ma si nota che le nuove unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata in genere non vi sottostanno o vi sottostanno solo in parte, contrariamente a quelle esistenti da più lunga data (Regia degli alcool, Istituto svizzero di diritto comparato).

#### b. Previdenza professionale

Anche in materia di previdenza professionale la situazione non è omogenea. I tribunali federali e i Servizi del Parlamento, per esempio, dipendono dal datore di lavoro Confederazione (art. 3 lett. a legge sulla CPC), pur avendo emanato ordinanze proprie sul personale ai sensi dell'articolo 37 LPers. Disposizioni legali conferiscono al settore dei PF competenze illimitate di datore di lavoro (art. 3 lett. c legge sulla CPC e art. 17 cpv. 5 legge sui PF; RS 414.110), benché le sue competenze in materia di politica del personale si basino solo su un'ordinanza (ordinanza quadro LPers) e i regolamenti riguardanti il personale debbano essere autorizzati dal Consiglio federale. Non hanno competenze in materia di politica del personale, benché provviste di personalità giuridica e di contabilità proprie, la RFA e PUBBLICA. Tuttavia, grazie alla sua autonomia giuridica, quest'ultima è considerata datore di lavoro per quanto riguarda la previdenza professionale (legge sulla CPC art. 3 lett. c; FF 1999 4548). Della posizione particolare dell'Istituto svizzero di diritto comparato si è già

parlato nel commento all'articolo 32a capoverso 2. Ancora diversa è la situazione dell'IPI e dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici. Ambedue le organizzazioni sono unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata alle quali il Consiglio federale ha conferito un statuto speciale in materia del personale. Previa approvazione del Consiglio federale e con il consenso di due terzi del personale, l'IPI può uscire dalla CPC (art. 10 cpv. 2 OPers IPI). Invece, l'articolo 24 dell'ordinanza sull'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici prevede esclusivamente l'assicurazione del personale presso PUBBLICA. Così, in definitiva, il Consiglio federale è competente per l'affiliazione a PUBBLICA di entrambi gli istituti. Vanno ancora menzionate le ex aziende federali che, pur sottostando alla LPers, in materia di politica del personale (fatto salvo l'art. 6a LPers) sono autonome e possono gestire la propria cassa di previdenza in base a un atto organizzativo autonomo, come hanno d'altronde sempre fatto (art. 15 cpv. 1 legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione; LOP RS 783.1 e art. 16 cpv. 1 legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie svizzere, LFFS; RS 742.31).

### *Capoverso 1*

Come già previsto all'articolo 3 lettera a della legge sulla CPC, anche la legge su PUBBLICA, in materia di previdenza professionale, designa il Consiglio federale quale datore di lavoro delle unità amministrative della Confederazione. Questa formulazione assicura che il Consiglio federale deve esercitare la funzione di datore di lavoro nei confronti degli impiegati menzionati all'articolo 32a solo ai sensi della legge sulla PUBBLICA. È così rispettata, per esempio, la posizione costituzionale del Tribunale federale quale organo autonomo e datore di lavoro indipendente ai sensi della LPers (art. 37 cpv. 2). Il Consiglio federale espleta la funzione di datore di lavoro nei confronti dei dipartimenti, gruppi e uffici (art. 2 cpv. 1 e 2 legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA RS 172.010), dei Servizi del Parlamento, delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata prive di personalità giuridica propria (per es. Controllo federale delle finanze), delle commissioni di arbitrato e di ricorso compresi i tribunali federali di prima istanza (art. 2 cpv. 1 lett. f LPers) e i tribunali federali ai sensi della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110). È inoltre considerato datore di lavoro in materia di previdenza professionale nei confronti delle unità amministrative provviste di personalità giuridica ma prive di contabilità propria.

### *Capoverso 2*

Come nel diritto vigente (art. 3. lett. c LPers), sono considerate datore di lavoro per gli aspetti di diritto previdenziale le unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata con personalità giuridica e contabilità proprie ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LOGA. Hanno quindi competenza per concludere contratti di affiliazione con PUBBLICA ed elaborare regolamenti previdenziali d'intesa con il loro personale. Devono altresì adempiere gli obblighi di datore di lavoro previsti dalla LPP e dalla legge su PUBBLICA (pagamento dei contributi e dei costi amministrativi, finanziamento di un'eventuale compensazione straordinaria del rincaro [art. 32m], partecipazione a misure di risanamento, comunicazione di indicazioni assicurative rilevanti agli impiegati ecc.). L'Istituto svizzero di diritto comparato è provvisto di personalità giuridica ma non di contabilità propria e sottostà quindi da sempre alla Segretaria generale del DFGP. In un caso del genere,

d'altronde piuttosto raro, quando un'unità amministrativa è provvista di personalità giuridica, ma non di contabilità propria, il Consiglio federale adempie la funzione di datore di lavoro per gli aspetti di diritto previdenziale (art. 32*b* cpv. 1).

### *Capoverso 3*

Allorché, nell'ambito della legge su PUBLICA, il Consiglio federale espleta i compiti di datore di lavoro nei confronti di unità amministrative e dei tribunali federali designa anche i rappresentanti del datore di lavoro in seno alla Commissione della Cassa. Le casse di previdenza ai sensi dell'articolo 32*b* capoverso 2 designano autonomamente la propria rappresentanza nella Commissione. Anche in questo caso si applica la regola di cui all'articolo 12 capoverso 2 della legge su PUBLICA, secondo la quale il numero di rappresentanti del datore di lavoro in seno alla Commissione della Cassa è proporzionale alla quota del capitale di copertura della cassa di previdenza in questione nel capitale totale di copertura di PUBLICA. Il capitale di copertura della Cassa previdenziale chiusa non è preso in considerazione.

## *Art. 32c*      Affiliazione a PUBLICA

### *Capoverso 1*

L'affiliazione a PUBLICA è conclusa con un contratto di diritto pubblico. Per quel che riguarda la Confederazione, tutti i datori di lavoro interessati partecipano alla conclusione del contratto. La firma del contratto in nome del Consiglio federale avviene ad opera del Dipartimento federale delle finanze. Dal canto loro, le unità amministrative dotate di personalità giuridica e contabilità proprie al cui personale atti normativi speciali hanno accordato uno statuto autonomo o alle quali il Consiglio federale ha delegato competenze di datore di lavoro concludono i propri contratti di affiliazione con PUBLICA. Ai sensi dell'articolo 11 LPP, la prima affiliazione di un datore di lavoro a una cassa di previdenza deve intervenire d'intesa con il personale. Questa disposizione comprende anche le modifiche dei contratti già esistenti. Al fine di garantire la partecipazione degli impiegati, il nostro Consiglio prevede di incaricare l'organo paritetico della stesura dei contratti di affiliazione. Di norma l'organo paritetico è competente anche per l'elaborazione e la modifica dei regolamenti previdenziali.

### *Capoverso 2*

I regolamenti previdenziali sono parte integrante dei contratti di affiliazione. Per la Confederazione sono previsti per regolamento almeno tre piani distinti.

#### a. Piano di base

Nel piano di base è assicurato tutto il personale dalla prima alla ventitreesima classe di stipendio (27 000 persone; 75.2 per cento dell'effettivo di PUBLICA). Questo piano assicura le persone con un percorso professionale semplice o medio (periti e collaboratori specialisti a livello superiore). Nel primato dei contributi, le carriere iniziate presto, ma anche portate a termine in età relativamente precoce procurano prestazioni in genere maggiori di quelle raggiunte dai quadri, che concludono la carriera in età più avanzata. Contrariamente alla normativa vigente si prevede di far rientrare gli assicurati in un solo piano previdenziale.



## b. Piano per quadri

Per i quadri sono previsti due piani che in materia di contributi e di pensioni transitorie offrono la possibilità di scelta.

Piano per quadri 1: collaboratori dalla 24<sup>a</sup> alla 29<sup>a</sup> classe (8000 persone; 22.1 per cento dell'effettivo di PUBBLICA )

Piano per quadri 2: collaboratori a partire dalla 30<sup>a</sup> classe (970 persone; 2.7 per cento dell'effettivo di PUBBLICA).

La distinzione tra piano di base e piano per quadri si rifà a quella storica tra il livello della gestione superiore e quella dei quadri. Quanto alla distinzione tra piano per quadri 1 e piano per quadri 2, essa è motivata dal fatto che a partire dalla 30<sup>a</sup> classe di stipendio inizia la carriera a livello di direzione. Al fine di poter considerare i diversi percorsi professionali dei quadri sotto il profilo degli averi di vecchiaia e delle rendite di transizione sono elaborati vari modelli.

## c. Piani speciali

Come già menzionato, oltre all'assicurazione standard e all'assicurazione per i quadri non è esclusa l'elaborazione di altri piani. Già oggi, in materia di pensionamento, esistono regolamenti speciali per i militari, per le guardie di confine e per il personale del DFAE sottostante a obbligo di trasferimento. Si tiene così conto delle particolari pressioni psicologiche a cui è esposto il personale trasferibile del DFAE nel luogo di lavoro. I programmi speciali consentono inoltre di prendere in considerazione anche il percorso professionale del personale in questione, per esempio sotto il profilo del calcolo dei contributi. Sarebbe infine possibile prevedere un programma previdenziale speciale anche per i magistrati.

### *Capoverso 3*

La competenza dell'organo paritetico delle casse di previdenza in seno all'amministrazione federale per l'elaborazione del contratto di affiliazione o delle modifiche del medesimo non differisce da quanto disposto all'articolo 9 capoverso 2 della legge su PUBBLICA. Per analogia con il diritto del personale, il contratto di affiliazione e i regolamenti previdenziali delle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata alle quali sono state delegate competenze di datore di lavoro in materia di previdenza professionale devono essere approvate dal Consiglio federale. Ciò è applicabile anche alle unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata dotate di contabilità e personalità giudica proprie che sono considerate datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers e che hanno competenza di emanare disposizioni di esecuzione in virtù dell'articolo 37 capoverso 3 LPers, in deroga alla medesima; ciascuna di queste unità costituisce la propria cassa di previdenza (art. 32a cpv. 2 e 32d cpv. 1 e 2 e a contrario LPers). L'approvazione dei contratti di affiliazione e dei regolamenti previdenziali assicura che i datori di lavoro indipendenti che fanno parte dell'amministrazione federale seguano le stesse grandi linee in materia di politica previdenziale. L'esigenza contenuta nella decisione del Consiglio federale del 19 gennaio 2005, secondo la quale la somma dei contributi dei datori di lavoro della Confederazione per il finanziamento del nuovo piano previdenziale non deve essere superiore ma neppure inferiore agli oneri finora sostenuti dalla Confederazione sulla base della massa salariale assicurabile, limita il margine di manovra di tutte le casse di previdenza in seno all'amministrazione federale per quanto concerne la formulazione dei regolamenti.

Queste condizioni quadro finanziarie comportano, in particolare, prestazioni di pensionamento anticipato ridotte rispetto a quelle previste nei regolamenti vigenti. Tutti i datori di lavoro ai sensi dell'articolo 32*b* capoversi 1 e 2 sono tenuti ad attecnersi a tali norme, nella misura in cui le loro spese di personale siano finanziate dalla Confederazione. Le casse di previdenza sono invece libere di elaborare i loro regolamenti previdenziali in maniera uniforme o graduata secondo le categorie del personale. In particolare per i datori di lavoro che sottostanno alla LPers, le disposizioni previdenziali possono derogare alle disposizioni vigenti per il personale dell'amministrazione federale solo nella misura in cui ciò è necessario in ragione dei compiti o della struttura dell'effettivo del datore di lavoro interessato.

In virtù dell'articolo 2 dell'ordinanza quadro LPers, in materia di politica del personale il Consiglio dei PF è equiparato agli altri datori di lavoro di cui all'articolo 3 capoverso 1 LPers. Le disposizioni in materia di politica del personale del Consiglio dei PF devono quindi essere approvate dal Consiglio federale. L'articolo 17 capoverso 5 della legge sui PF designa il Consiglio dei PF quale datore di lavoro ai fini previdenziali. Non è da escludere che in futuro il legislatore emani norme analoghe per altre unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata.

Al pari dei PF, alcune unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata come l'IPI e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic sono dotate di personalità e contabilità proprie. Tuttavia, nel loro caso, la competenza di emanare i regolamenti previdenziali incombe al Consiglio federale (art. 10 cpv. 2 OPer-IPI e art. 24 dell'ordinanza sul personale dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici). È così giustificata la riserva di approvazione.

#### *Art. 32 d* Casse di previdenza

##### *Capoverso 1*

Fatto salvo il capoverso 2, il capoverso 1 riprende il principio di cui all'articolo 7 capoverso 1 della legge su PUBBLICA secondo il quale ogni datore di lavoro ai sensi dell'articolo 32*b* costituisce, con il suo personale e i suoi aventi diritto alle rendite, una cassa di previdenza propria. Prevede inoltre che vari datori di lavoro possano unirsi in un'unica cassa con l'accordo della Commissione della cassa. Associazioni di questo tipo possono nascere per ragioni attuariali o di politica del personale e devono essere approvate dal Consiglio federale.

##### *Capoverso 2*

Hanno casse di previdenza autonome le unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata dotate di personalità giuridica e contabilità proprie il cui personale è dotato inoltre di uno statuto disposto da una legge speciale o alle quali il Consiglio federale ha delegato competenze di datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 LPers. Le altre unità amministrative dell'amministrazione federale decentralizzata dotate di personalità giuridica e di contabilità proprie, ma non di competenze in materia di diritto del personale disposte da una legge speciale o in virtù dell'articolo 3 capoverso 2 e dell'articolo 37 capoverso 3 LPers sono parimenti considerate datori di lavoro, ma fanno parte per legge della cassa di previdenza della Confederazione. Sono, attualmente, la Regia degli alcool e PUBBLICA. Poiché, sotto il profilo del diritto del lavoro, il personale di queste unità sottostà al diritto del personale federale, deve essere trattato come il personale federale anche dal punto di vista previdenziale. Il contratto di affiliazione collettivo, tuttavia, richiede la firma di

tutti i datori di lavoro. Si tratta quindi di una cassa di previdenza collettiva, istituita per legge, composta di diversi datori di lavoro che sono tutti parti contraenti autonome e sopportano, di conseguenza, anche tutti gli obblighi del datore di lavoro nei confronti degli aventi diritto alle rendite e degli assicurati attivi.

### *Capoverso 3*

Indipendentemente dalle concrete competenze di diritto previdenziale e dall'assegnazione a una cassa pensioni, con l'affiliazione a PUBBLICA i datori di lavoro di cui all'articolo 32c assumono determinati obblighi. Tra questi figurano, per esempio, il rimborso dei costi amministrativi e la partecipazione a misure di risanamento (art. 65d LPP). Occorre menzionare in proposito anche l'allestimento delle compensazioni straordinarie del rincarato e il loro finanziamento (art. 32m cpv. 2 LPers).

### *Art. 32e*          Organo paritetico

#### *Capoversi 1 e 2*

Ogni cassa di previdenza dispone di un organo paritetico che partecipa alle decisioni del datore di lavoro in materia di politica previdenziale. Secondo l'articolo 9 capoverso 4 della legge su PUBBLICA, i datori di lavoro e i loro impiegati designano i loro rappresentanti nell'organo paritetico. Poiché, oltre alla Cassa previdenziale della Confederazione, anche altre casse di previdenza possono essere composte di più datori di lavoro, in caso di casse di previdenza comuni la rappresentanza dei datori di lavoro e degli impiegati nell'organo paritetico è proporzionale alla quota dei singoli datori di lavoro nel capitale di copertura totale della Cassa di previdenza.

### *Capoverso 3*

Per la Cassa previdenziale della Confederazione, il Consiglio federale disciplina in un'ordinanza i particolari della composizione dell'organo paritetico e la procedura di nomina. La stessa cosa vale per le unità amministrative decentralizzate con una cassa previdenziale propria conformemente all'articolo 32d capoverso 1; mediante ordinanza, il Consiglio federale può conferire al datore di lavoro la competenza di disciplinare. Il Consiglio dei PF disciplina ad esempio per il proprio settore la composizione dell'organo paritetico della propria cassa previdenziale e la procedura di nomina. Il Consiglio federale può regolare la composizione dell'organo paritetico dei rispettivi istituti nell'ordinanza sullo statuto del personale dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (Oper-IPI, RS 172.010.321) e nell'ordinanza sullo statuto del personale dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (RS 812.215.4).

### *Art. 32f*          Scioglimento di contratti di affiliazione, uscita di unità amministrative e modifica dello statuto

Se viene disdetto un contratto di affiliazione in cui la questione se gli aventi diritto alle rendite debbano restare nell'istituto di previdenza oppure uscirne non è regolata, il vecchio e il nuovo istituto di previdenza devono accordarsi sul mantenimento degli aventi diritto alle rendite nell'attuale istituto di previdenza o sul loro trasferimento al nuovo istituto di previdenza. Se non si giunge a un accordo, gli aventi diritto alle rendite rimangono affiliati all'istituto attuale conformemente all'articolo 53e capoverso 4 LPP. Questa problematica si presenta anche quando un'unità amministrativa della Confederazione diventa indipendente ed esce da PUBBLICA o resta nell'istituto comune PUBBLICA quale datore di lavoro indipendente affiliato

alla Cassa di previdenza della Confederazione oppure con cassa di previdenza propria (modifica dello statuto). Invece di lasciare alle parti il compito di regolare la questione del contratto di affiliazione la LPers statuisce il principio secondo cui in caso di uscita o di modifica dello statuto gli aventi diritto alle rendite interessati seguono il personale attivo, in altre parole sono trasferiti al nuovo istituto o alla nuova Cassa di previdenza oppure sono attribuiti al nuovo datore di lavoro con nuovo statuto in seno a una cassa di previdenza comune.

### *Capoverso 1*

Il capoverso 1 riafferma con maggiore chiarezza dell'articolo 53e capoverso 4 LPP il principio secondo cui gli effettivi di aventi diritto alle rendite devono essere trasferiti al nuovo istituto di previdenza o alla nuova cassa di previdenza con l'effettivo del personale attivo delle unità amministrative di cui all'articolo 32b capoverso 1 o dei datori di lavoro di cui all'articolo 32b capoverso 2, indipendentemente da chi ha provocato l'uscita o la modifica dello statuto. Il capoverso 1 regola anche il caso di modifica dello statuto nell'ambito del quale il personale interessato resta affiliato a PUBBLICA. Le modalità dell'uscita o del trasferimento degli effettivi di assicurati attivi e di aventi diritto alle rendite devono essere definite nei contratti di affiliazione o nei regolamenti di previdenza. Se in futuro gli aventi diritto alle rendite saranno trasferiti in linea di principio sempre al nuovo istituto o alla nuova cassa di previdenza, solo il relativo regolamento sarà determinante in particolare per l'adeguamento delle pensioni al rincaro (art. 32l e 32m).

### *Capoverso 2*

Il capoverso 2 regola le eccezioni al principio enunciato al capoverso 1 e descrive le conseguenze per il datore di lavoro i cui aventi diritto alle rendite restano affiliati a PUBBLICA. Se il Consiglio federale decide di dotare di autonomia giuridica un'unità amministrativa non indipendente, di scorporare una parte del personale della Confederazione dall'amministrazione federale o di autorizzare un'unità amministrativa decentralizzata dell'amministrazione federale dotata di personalità giuridica e di contabilità proprie a lasciare PUBBLICA (art. 32a cpv. 2), il mantenimento degli aventi diritto alle rendite presso PUBBLICA o il loro trasferimento al nuovo istituto o alla nuova cassa di previdenza deve essere deciso d'intesa con PUBBLICA. Prima di applicare il capoverso 2 si devono valutare gli interessi di tutte le parti implicate. Se una parte del personale federale deve essere trasferito a un datore di lavoro non affiliato a PUBBLICA, ad esempio per evitare licenziamenti nel contesto di una riorganizzazione, e se questo nuovo datore di lavoro o il suo istituto di previdenza accetta l'effettivo di assicurati solo senza gli aventi diritto alle rendite, questi ultimi restano affiliati a PUBBLICA per mancanza di un accordo fra gli istituti di previdenza (art. 53e cpv. 4 e 5, ultime frasi, LPP). Il fatto che i vecchi aventi diritto alle rendite restino affiliati a PUBBLICA può imporsi anche per ragioni finanziarie poiché per il loro trasferimento alla nuova cassa può essere necessario un notevole fabbisogno di capitale di copertura.

### *Capoverso 3*

Le coercizioni menzionate al capoverso 2 possono causare a PUBBLICA svantaggi finanziari che possono anche influire sulla strategia di investimento.

Per questa ragione, il capoverso 3 stipula anche che il datore di lavoro responsabile che lascia gli aventi diritto alle rendite presso PUBBLICA è tenuto a pagare l'eventuale capitale di copertura mancante necessario per stipulare il nuovo contratto

di affiliazione (art. 7 cpv. 3 legge su PUBBLICA) o per adattare un contratto esistente e a compensare eventuali altri svantaggi finanziari originati dagli aventi diritto alle rendite lasciati presso PUBBLICA. L'uscita di assicurati attivi e il mantenimento degli aventi diritto alle rendite possono cambiare il profilo dei rischi. Tuttavia la necessità di adattare la strategia di investimento non rappresenta, ad esempio, uno svantaggio finanziario. Per il resto, il contratto di affiliazione stipulato con PUBBLICA da un datore di lavoro che lascia PUBBLICA vale anche per i casi di invalidità dichiarati dopo l'uscita dell'effettivo di assicurati attivi da PUBBLICA anche se l'incapacità al lavoro la cui causa ha portato all'invalidità è sopraggiunta prima dell'uscita (cfr. anche art. 53e cpv. 6 LPP).

Il capoverso 3 stipula inoltre che il datore di lavoro responsabile degli assicurati attivi è competente anche per il finanziamento degli obblighi del datore di lavoro nei confronti degli aventi diritto alle rendite lasciati nella cassa precedente. Un Ufficio federale che, in seguito alla modifica dello statuto giuridico, diventa un datore di lavoro indipendente con cassa di previdenza propria deve assumersi tutti gli obblighi del datore di lavoro nei confronti del personale attivo ma anche degli aventi diritto alle rendite anche se questi ultimi eccezionalmente non venissero trasferiti al nuovo istituto di previdenza con gli assicurati attivi. In virtù dell'articolo 32a capoverso 2, un datore di lavoro che lascia PUBBLICA resta responsabile dei suoi aventi diritto alle rendite anche se, in via eccezionale, essi restano affiliati a PUBBLICA. Se un Ufficio federale o un'unità amministrativa decentralizzata dell'amministrazione federale di cui il Consiglio federale era il datore di lavoro ai sensi della previdenza professionale (art. 32b cpv. 1) è integrato in un datore di lavoro esterno all'amministrazione e se gli aventi diritto alle rendite restano eccezionalmente presso PUBBLICA, la prima frase dell'articolo 32f capoverso 3 obbliga il nuovo datore di lavoro ad assumere gli obblighi finanziari relativi a questi assicurati. Se, ad esempio, l'Istituto della proprietà intellettuale (IPI, datore di lavoro ai sensi degli art. 32a cpv. 2 e 32 cpv. 2) lasciasse PUBBLICA, sia gli assicurati attivi che gli aventi diritto alle rendite sarebbero trasferiti al nuovo istituto di previdenza in virtù del capoverso 1. E anche se, conformemente al capoverso 2, cioè in via eccezionale, gli aventi diritto alle rendite restassero presso PUBBLICA, gli obblighi del padrone di lavoro rimangono presso l'IPI (ad esempio la compensazione di svantaggi finanziari nei confronti di PUBBLICA per la nuova affiliazione degli effettivi di aventi diritto alle rendite, per la concessione di un adeguamento straordinario delle pensioni al rincarato e per il pagamento delle spese amministrative e di eventuali misure di risanamento concernenti gli effettivi di aventi diritto alle rendite).

Dall'abolizione della parità di trattamento per quanto riguarda l'adeguamento al rincarato delle pensioni degli ex pensionati federali delle aziende divenute autonome e l'adeguamento al rincarato delle pensioni degli ex impiegati dell'amministrazione federale nell'ambito della revisione parziale della legge sulla CPC entrata in vigore il 1° gennaio 2005 (FF 2004 4783) consegue che il datore di lavoro responsabile degli aventi diritto alle rendite in virtù del nuovo statuto decide personalmente sull'adeguamento al rincarato nel quadro degli articoli 32l e 32m.

#### *Capoverso 4*

Solo in casi motivati è possibile derogare all'obbligo di finanziamento di cui al capoverso 3. Ciò soltanto se il nuovo istituto di previdenza o il nuovo datore di lavoro non vuole assumersi gli aventi diritto alle rendite e se il Consiglio federale era il datore di lavoro. In presenza delle relative condizioni, la Confederazione può

assumere integralmente o parzialmente il finanziamento degli obblighi del datore di lavoro. Si può ad esempio pensare che la Confederazione metta a disposizione i mezzi finanziari necessari per concludere un nuovo contratto di affiliazione (art. 7 cpv. 3 legge su PUBBLICA) e che il nuovo datore di lavoro finanzia le spese amministrative e l'adeguamento straordinario al rincaro per gli aventi diritto alle rendite restati presso PUBBLICA. Se invece assume tutti gli obblighi del datore di lavoro, la Confederazione può mantenere nella propria cassa gli aventi diritto alle rendite interessati, cosa che può richiedere l'adeguamento del contratto di affiliazione.

*Art. 32g*            Finanziamento della previdenza

Il modello di previdenza e pensionamento previsto si riallaccia all'individualizzazione dei rapporti di lavoro favorita dalla legge sul personale federale, ma a causa della necessità di consolidamento di PUBBLICA (n. 1.2.1) deve limitarsi a raggiungere una struttura delle prestazioni ottimale con il volume di contributi esistente. Come nel sistema odierno, i contributi sono graduati in base all'età degli assicurati e versati in modo paritetico da datori di lavoro e da dipendenti.

*Capoverso 1*

Dato che è molto difficile fare confronti, nel capoverso 1 si rinuncia a stabilire un contributo fisso (cfr. anche n. 4.1.1). Si indica invece una fascia. Nell'articolo 66 capoverso 1 della LPP si sancisce che il contributo del datore di lavoro deve essere almeno uguale a quello complessivo dei suoi lavoratori (parità complessiva). Ciò non significa tuttavia che nell'ambito di un piano di previdenza si debbano pagare nel singolo caso contributi sempre della stessa entità per la persona assicurata (cfr. cpv. 3). In base a calcoli svolti da esperti, la fascia varia dall'11 al 14 per cento dei salari soggetti all'AVS<sup>10</sup> (prima della deduzione dell'importo di coordinamento). Questi calcoli si basano sull'effettivo di assicurati all'inizio del 2004 nonché sul piano di base e sul piano per quadri. Un primo calcolo è stato effettuato in base ai guadagni assicurati effettivi. Poi i calcoli sono stati ripetuti con un effettivo di assicurati con due anni in più e guadagni assicurati effettivi. Infine, i contributi sono stati calcolati in base all'effettivo di assicurati con due anni in più e all'importo di coordinamento meno elevato applicabile con l'entrata in vigore della legge su PUBBLICA (art. 8 cpv. 1 LPP). I risultati di questi calcoli sono riprodotti qui di seguito:

| Calcolo di base<br>(assicurati: stato al 31.12.03;<br>guadagni assicurati effettivi) | Variante 1<br>(assicurati: stato al 31.12.03<br>con due anni in più;<br>guadagni assicurati effettivi) | Variante 2<br>(assicurati: stato al 31.12.03<br>con due anni in più;<br>guadagni assicurati effettivi,<br>cfr. nota n. 6) |
|--|--|---|
| Contributi: 11,4 per cento dei<br>salari soggetti all'AVS                            | Contributi: 11,9 per cento dei<br>salari soggetti all'AVS  | Contributi: 12,3 per cento dei<br>salari soggetti all'AVS   |

<sup>10</sup> Il salario soggetto all'AVS è ridotto del cosiddetto importo di coordinamento (art. 8 cpv. 1 LPP). La differenza è il guadagno assicurato che serve da base per il calcolo dei contributi e delle prestazioni. Sino alla fine del 2004, l'importo di coordinamento ammontava a 25 320 franchi. Nell'ambito della prima revisione della LPP, l'importo è stato ridotto a 22 575 franchi. Per PUBBLICA il nuovo importo di coordinamento vale a partire dall'entrata in vigore della legge su PUBBLICA. Di conseguenza, tutti i guadagni assicurati aumentano di circa 3000 franchi.

Infine, l'esperto ha suggerito di fissare il limite superiore al 14 per cento considerati il premio per rischi di morte e invalidità del 4 per cento fissato in virtù della tassazione in base all'esperienza e un eventuale premio di ripartizione per la rendita transitoria. Questo modo di fissare i contributi rispetta la decisione di principio presa dal Consiglio federale il 19 gennaio 2005, secondo la quale dal nuovo piano di previdenza non devono risultare contributi maggiori né inferiori per la Confederazione.

È possibile che vi siano fluttuazioni a breve termine causate dal cambiamento della composizione del personale (età). Nella fascia non sono compresi i contributi per le spese amministrative. Il limite massimo è dato dal nuovo importo di coordinamento di 22 575 franchi (finora 25 320), che porta a un aumento del guadagno assicurato; quest'ultimo funge da base per il calcolo dei contributi e per la determinazione delle prestazioni. Inoltre, in considerazione dell'età media sempre più elevata degli assicurati è stato simulato un aumento dell'età media di 2 anni. Nel capoverso 1 si descrivono le condizioni per la determinazione dei contributi dei datori di lavoro. Per stabilire i contributi per la previdenza professionale ci si basa su stime configurate in modo che restino valide per lungo tempo. La scelta del tasso tecnico, che viene stabilito a lunga scadenza con un margine adeguato al di sotto della rendita patrimoniale effettiva e che può essere mantenuto a lungo, spetta all'esperto della cassa pensioni. La scelta del tasso d'interesse tecnico influisce tra l'altro anche sui contributi e sulle aliquote di conversione. Se questi parametri sono fissati nel regolamento di previdenza, approvato conformemente all'articolo 32c capoverso 1 dal Consiglio federale, l'approvazione del regolamento implica anche l'approvazione del tasso d'interesse tecnico stabilito dall'esperto e utilizzato per i calcoli. L'approvazione di un regolamento di questo genere è una decisione non solo attuariale, ma anche di politica del personale (art. 32c cpv. 3). Nella scelta del tasso tecnico devono essere presi in considerazione aspetti economici. Dato che le previsioni in materia di tasso tecnico sono basate sul lungo termine è escluso che si tenga conto di fluttuazioni a breve termine dei tassi d'interesse sul mercato dei capitali. Il tasso d'interesse tecnico è un parametro di base e serve al calcolo delle aliquote di conversione e dei contributi necessari per le prestazioni di rischio nonché degli altri diritti acquisiti.

Nel sistema del primato dei contributi, sull'avere degli assicurati attivi viene versato un tasso d'interesse che corrisponde almeno al saggio d'interesse minimo LPP (art. 15 cpv. LPP e art. 12 OPP 2; RS 831.441.1). La decisione di applicare un tasso superiore a questo minimo dipende principalmente dai rendimenti conseguiti.

### *Capoversi 2 e 3*

L'importo dei contributi dipende direttamente dall'obiettivo in materia di prestazioni e da altre stime (evoluzione dei salari, inflazione, tasso tecnico, durata dei contributi). L'evoluzione dei salari e la durata dei contributi, ma soprattutto l'obiettivo in materia di prestazioni, sono parametri che in ultima analisi dipendono dalla politica del personale e di previdenza del datore di lavoro. I datori di lavoro che desiderano affidarsi a un istituto di previdenza possono pertanto scegliere di regola tra più modelli di contributi che devono finanziare le prestazioni minime previste dalla LPP, perché, in virtù dell'articolo 49 LPP, l'articolo 66 capoverso 1 si applica sempre nell'ambito della previdenza obbligatoria (regime obbligatorio della LPP). A questo proposito il capoverso 2 prevede che il datore di lavoro stabilisca l'importo dei contributi dopo aver consultato l'organo paritetico. Se non bastano per finanziare

le prestazioni previste, i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori devono essere aumentati oppure si devono ridurre le prestazioni (risanamento). Il regolamento e i contributi che vi figurano sono sottoposti all'approvazione del Consiglio federale (art. 32c cpv. 2). I contributi sono graduati secondo l'età come previsto nel diritto attuale (art. 6 cpv. 2 legge sulla CPC).

#### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 statuisce il principio secondo il quale nell'ambito della parità complessiva i regolamenti previdenziali possono prevedere deroghe al finanziamento paritetico. Inoltre, la modifica dell'OPP 2 adottata dal Consiglio federale nel giugno 2005 permette di offrire agli assicurati la scelta di un piano di previdenza con una quota più elevata di contributi. Ci si rivolge in questo caso soprattutto alle persone entrate tardi nell'assicurazione (p. es. i quadri) e che hanno versato un avere di vecchiaia modesto. Per la Confederazione si prevede che i contributi di rischio nell'ambito della parità complessiva siano assunti completamente dal datore di lavoro.

#### *Capoverso 5*

Questa disposizione si basa sulla regolamentazione vigente per determinare il guadagno assicurato. In linea di principio sono incluse nell'assicurazione tutte le componenti di salario soggette all'AVS (salario assicurabile). Non ne fanno parte i pagamenti del datore di lavoro per rimborsare spese o versare indennità per inconvenienti (indennità per lavoro supplementare o straordinario, i picchetti, il lavoro notturno o il lavoro a turni).

#### *Capoverso 6*

L'importo di coordinamento è dedotto dal salario annuo assicurabile. Di regola, l'importo di coordinamento ammonta a sette ottavi della rendita AVS semplice (art. 8 cpv. 1 LPP).

#### *Capoverso 7*

La prassi vigente, in base alla quale si fissa l'importo di coordinamento tenendo conto del tasso di occupazione della persona assicurata, è mantenuta. È anche possibile stabilire l'importo di coordinamento come tasso percentuale del salario soggetto all'AVS, come è il caso attualmente nel piano complementare (RS 172.222.034.2). Nel regime obbligatorio, l'importo in franchi che corrisponde alla deduzione in per cento non deve tuttavia superare l'importo previsto dalla LPP.

#### *Art. 32h*

Il lavoro amministrativo per riscuotere i contributi del datore di lavoro e iscriverli nel budget è notevole per i servizi competenti. Al fine di raggiungere un'equa distribuzione degli oneri all'interno dell'amministrazione tra unità con effettivi di età diversa, i contributi del datore di lavoro devono essere riscossi presso le unità amministrative indipendentemente dall'età delle persone assicurate. Questo modo di procedere rappresenta un carico un po' maggiore per le unità con effettivi più giovani. Tuttavia questo modello di riscossione dei contributi impedisce che i collaboratori anziani vengano discriminati a causa degli alti contributi del datore di lavoro, con conseguenti maggiori difficoltà di assunzione per candidati di età avanzata. Le unità amministrative di cui all'articolo 32a capoverso 2, che costituiscono una cassa di



previdenza propria o che sono dotate di personalità giuridica e di contabilità proprie, il cui personale dispone di uno statuto che deroga alla LPers e alle sue disposizioni d'esecuzione, possono prevedere propri modelli di riscossione dei contributi.

Indipendentemente dalla riscossione dei contributi interna all'amministrazione, PUBBLICA fattura i contributi regolamentari per il datore di lavoro e per la persona assicurata.

*Art. 32i* Previdenza per la vecchiaia

*Capoverso 1*

Con il cambiamento di primato le prestazioni di previdenza fissate anticipatamente ed espresse in per cento dell'ultimo salario assicurato sono sostituite con un sistema in base al quale le prestazioni dovute nel singolo caso sono conosciute solo alla fine della carriera. Invece delle prestazioni, il nuovo sistema fissa unicamente i contributi che il datore di lavoro e la persona assicurata devono versare durante il periodo di assicurazione. La somma dei contributi versati, sulla quale è corrisposto un interesse, è convertita in pensione alla fine del periodo di assicurazione. La somma dei contributi del datore di lavoro e delle persone impiegate costituisce pertanto la linfa vitale della nuova previdenza. Se questa somma diminuisce o ha prodotto rendimenti meno elevati, le prestazioni diminuiscono. Per contro se la somma aumenta o ha prodotto rendimenti superiori, le prestazioni aumentano.

Stabilendo che le prestazioni regolamentari risultano dai contributi (accrediti di vecchiaia) e da proventi del patrimonio, questa disposizione è costitutiva del regime del primato dei contributi. I modelli di calcolo si basano sull'ipotesi di un interesse del 3,5 per cento sugli averi di vecchiaia e di un rincaro del 1,5 per cento. Da cui risulta un rendimento reale (reddito del patrimonio) del 2 per cento. Tutti i calcoli sono riferiti agli effettivi di PUBBLICA. Le cifre che figurano nella tabella rispecchiano inoltre la carriera delle persone che fanno parte degli effettivi di PUBBLICA. La tabella presenta i contributi di risparmio modello. Versamento paritetico di contributi significa che il datore di lavoro e la persona assicurata versano la metà delle percentuali indicate. Resta da osservare che nel primato dei contributi sono aboliti i versamenti unici, tipici del primato delle prestazioni, in caso di aumenti del guadagno assicurato.

*Tabella 1a*

**Accrediti di vecchiaia<sup>11</sup> dei piani modello in per cento del salario assicurato**

| Età LPP | Regolamentazione vigente |                     | Piano standard | Piano per quadri 1 | Piano per quadri 2 |
|---------|--------------------------|---------------------|----------------|--------------------|--------------------|
|         | Piano di base *          | Piano complementare |                |                    |                    |
| 25-34   | 13.5                     | 10.5                | 11.0           | 11.0               | 13.5               |
| 35-44   | 15.0                     | 13.5                | 14.0           | 14.0               | 16.5               |
| 45-54   | 16.5                     | 20.0                | 20.5           | 23.0               | 25.5               |
| 55-65   | 18.0                     | 26.0                | 27.0           | 29.5               | 32.0               |

\* solo contributi periodici senza contributi unici per aumento di guadagno

<sup>11</sup> Per accrediti di vecchiaia si intendono i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori destinati al finanziamento delle prestazioni di vecchiaia

**Confronto dei contributi dei lavoratori in franchi**

| Età | Classe di stipendio 16  |                | Classe di stipendio 26        |                    | Classe di stipendio 34                        |                    |
|-----|-------------------------|----------------|-------------------------------|--------------------|---|--------------------|
|     | Sinora (Piano di base*) | Piano standard | Sinora (Piano complementare*) | Piano per quadri 1 | Sinora (Piano di base* e piano complementare) | Piano per quadri 2 |
| 30  | 4 424                   | 3 756          | 7 878                         | 6 570              | 13 016  | 13 201             |
| 40  | 4 916                   | 4 780          | 8 754                         | 8 362              | 14 747  | 16 135             |
| 50  | 5 407                   | 6 999          | 9 629                         | 13 738             | 16 441  | 24 935             |
| 60  | 5 899                   | 9 219          | 10 505                        | 17 621             | 18 001  | 31 292             |

\* senza contributi unici per aumento di guadagno

Nei limiti delle sue possibilità finanziarie e del diritto delle assicurazioni sociali, del diritto della previdenza e del diritto fiscale, il datore di lavoro è libero di configurare i contributi. Tiene in particolare conto della sua posizione sul mercato di lavoro e confronta l'onere che rappresentano i contributi per i suoi assicurati con ciò che offrono gli istituti di previdenza di datori di lavoro equivalenti. La struttura dei contributi prevista per l'amministrazione federale garantisce normalmente il raggiungimento, con il compimento del 65° anno di età e una durata di contributi di 40 anni, del livello di prestazioni attuale cioè il 60 per cento del guadagno assicurato. Dal confronto con otto casse pensioni di diritto privato di grandi imprese svizzere e con quattro casse pensioni di diritto pubblico risulta che PUBLICA con il suo piano standard si situa al di sotto della media. Ma occorre precisare che le casse di riferimento scelte per il confronto offrono a livello nazionale prestazioni buone anzi eccellenti per cui la posizione di PUBLICA deve essere relativizzata. Gli assicurati del piano standard devono versare contributi maggiori degli assicurati di altre casse pensioni per il finanziamento delle prestazioni di vecchiaia. Inoltre le prestazioni di vecchiaia sono meno elevate soprattutto in caso di pensionamento a 62 o 60 anni. Per contro il livello delle rendite transitorie AVS è eccellente rispetto agli istituti di previdenza esaminati. Un confronto qualitativo mostra che tutte le casse gestite secondo il primato dei contributi hanno una struttura degli accrediti di vecchiaia graduata secondo l'età. Tuttavia il rapporto fra accredito di vecchiaia più alto e più basso (il 5,5 per cento nel segmento 25 – 34 anni e il 13,5 per cento nel segmento 55–65 anni) è particolarmente elevato nel caso di PUBLICA. Nel caso del piano standard, PUBLICA presenta il tasso di contributo salariale più elevato di tutte le casse esaminate, cioè il 14,75 per cento per il segmento 55 – 65 anni (accredito di vecchiaia: 13,5 per cento; premio di ripartizione destinato al finanziamento della rendita transitoria: 1,25 per cento). Il forte scaglionamento dei contributi permette di mantenere a un livello basso le spese per il cambiamento del sistema. Questo rapporto sfavorevole per gli assicurati è parzialmente compensato dato che i contributi di rischio sono finanziati al 100 per cento dal datore di lavoro. Dai modelli di calcolo risulta che nel nuovo sistema di previdenza i contributi del datore di lavoro e degli assicurati non subiscono aumenti. Gli accrediti di vecchiaia superiori nel piano standard e nel piano per quadri sono soprattutto la conseguenza dell'integrazione, per quanto riguarda il primato dei contributi, negli accrediti di vecchiaia dei versamenti unici tipici del primato delle prestazioni. Questi versamenti unici ammontano nel corso di una carriera standard (cfr. nota 8; inizio dell'assicurazione a 25 anni) per la persona assicurata al 14 per cento circa del volume complessivo di contributi. Nel

piano standard, il volume complessivo di contributi pagato dalla persona assicurata per la stessa carriera è superiore del 6 per cento rispetto al piano di base attuale.

### *Capoverso 2*

Il pensionamento regolare ha luogo al compimento del 65° anno di età, come finora. Contrariamente alla regolamentazione vigente per cui la rendita massima può essere raggiunta già con il 62° anno di età e 40 anni di assicurazione, nei modelli presi in esame l'obiettivo di pensione del 60 per cento del guadagno assicurato è raggiunto solo più tardi, in genere tuttavia con il compimento del 65° anno di età a condizione che l'assicurazione abbia avuto inizio a 25 anni. Da questo aumento della regolare età di pensionamento consegue che in linea di principio il pensionamento prima del 65° anno di età porta a una pensione inferiore a quella prevista attualmente. Nei regolamenti previdenziali, per determinate carriere all'interno dell'amministrazione federale si prevede che il versamento dei contributi che formeranno la pensione inizi prima. Non si prevede tuttavia di far incominciare in generale il periodo di versamento dei contributi per la pensione prima del 25° anno di età. Spesso, a causa del periodo di formazione generalmente più lungo, ciò non è possibile. Un allungamento del periodo contributivo tuttavia è previsto soprattutto per le carriere nel settore delle dogane e della sicurezza. Questi collaboratori entrano al servizio della Confederazione prima del 25° anno di età e vengono pensionati già a 58 anni secondo la normativa vigente a causa dell'estrema pressione cui è sottoposto il loro fisico (art. 33 OPers). Se il periodo contributivo inizia prima del 25° anno di età, aumenta anche l'aver accumulato fino alla pensione. In tal modo si può garantire che anche questa categoria di collaboratori riceva al momento del pensionamento una pensione che le consenta di continuare lo stile di vita abituale. In simili casi restano salve, come sinora, le prestazioni complementari del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 33 OPers, che, nel quadro delle disposizioni d'esecuzione della presente legge, devono essere adeguate alla nuova situazione nel diritto previdenziale.

Già oggi è possibile mantenere la propria attività professionale anche dopo aver compiuto i 65 anni, a condizione che il datore di lavoro sia d'accordo. Il sistema previdenziale vigente presso la Confederazione tuttavia non promuove questa decisione. Chi ha raggiunto il 62° anno di età e dispone già di 40 anni assicurativi non trae alcun vantaggio da un'ulteriore permanenza nell'attività professionale. A partire da quest'età, i diritti acquisiti presso PUBLICA non aumentano con i contributi versati. Per questa ragione, come pendant all'inizio anticipato di contribuzione, prevediamo contributi costitutivi di pensione fino al 70° anno di età. In tal modo, restare nel mondo del lavoro diventa più interessante soprattutto per gli assicurati entrativi relativamente tardi e che sono in grado, fisicamente e psichicamente, di lavorare oltre l'età regolare di pensionamento. Poiché però anche in questi casi eccezionali si applica il principio del finanziamento previsto all'articolo 32g capoverso 1, i contributi sono graduati in maniera decrescente a partire dal 65° anno di età, affinché il volume complessivo dei contributi della Confederazione non superi il livello previsto.

### *Capoversi 3 e 4*

Il capoverso 3 disciplina il pensionamento flessibile. L'aliquota di conversione è con l'aver di vecchiaia e l'età del pensionamento un elemento essenziale per stabilire la pensione di vecchiaia. È determinata mediante calcoli di matematica attuariale e in base alle probabilità ed ai diritti acquisiti degli assicurati fondati su valori empirici.

Secondo il capoverso 4, una persona che lascia PUBBLICA può ricevere al posto di una pensione la prestazione di libero passaggio se prevede di esercitare un'attività indipendente o dipendente. I regolamenti definiranno le modalità di riscossione della pensione di vecchiaia in caso di cessazione parziale o graduale dell'attività lucrativa. Dopo il compimento del 65° anno di età la priorità è data al versamento di una pensione senza escludere il versamento del capitale.

*Tabella 2*

### **Aliquote di conversione**

| Età | aliquota di conversione |
|-----|-------------------------|
| 60  | 5.84                    |
| 61  | 5.97                    |
| 62  | 6.09                    |
| 63  | 6.23                    |
| 64  | 6.38                    |
| 65  | 6.53                    |

Seguendo i consigli dell'esperto di assicurazioni delle casse pensioni, proponiamo di applicare in generale queste aliquote di conversione. Le tabelle seguenti mostrano in base a modelli i diritti acquisiti degli assicurati. Nei calcoli l'inizio dell'assicurazione è sempre fissato al 25° anno di età e le aliquote di pensione indicate nelle tabelle 3 e 4 presuppongono, al compimento del 25° anno di età, la durata completa di assicurazione nel nuovo sistema di previdenza. Le carriere utilizzate per i calcoli sono carriere tipo<sup>12</sup>. In base al modello utilizzato per i calcoli, il salario cambia solo nella misura del rincaro, stimato all'1.5 per cento all'anno (tasso d'interesse tecnico 3.5 per cento). La maggior parte delle persone assicurate oggi attive, tuttavia, ha iniziato l'assicurazione all'età di 22 anni. Per questa ragione il versamento unico ai sensi dell'articolo 18 capoverso 1 della legge su PUBBLICA aumenta in proporzione. La persona in questione dispone pertanto all'età del pensionamento di un avere di vecchiaia superiore a una persona entrata nell'assicurazione a 25 anni. Perciò, dopo il passaggio, i diritti acquisiti effettivi saranno più elevati.

<sup>12</sup> La carriera standard termina dopo 41, la carriera superiore dopo 37 o 41 e la carriera per quadri dopo 48 anni di lavoro.

**Piano standard: prestazioni in per cento del guadagno assicurato dopo aver svolto tutta la carriera nel piano standard (senza rendita transitoria)**

| Pensionamento | Piano di base (diritto vigente)<br>(inizio assicurazione a 22 anni) | Carriera standard (piano standard)<br>(inizio assicurazione a 25 anni) | Carriera superiore quale impiegato specializzato<br>(piano standard) (inizio assicurazione a 25 anni) |
|---------------|---|--|---|
| 60            | 54.26   | 46.61  | 44.56   |
| 61            | 57.09   | 50.2   | 48.07   |
| 62            | 60.0  | 53.86  | 51.64   |
| 63            | 60.0  | 57.87  | 55.55   |
| 64            | 60.0  | 62.15  | 59.73   |
| 65            | 60.0  | 66.63  | 64.11   |

**Piano per i quadri: prestazioni in per cento del guadagno assicurato dopo aver svolto tutta la carriera nel piano per quadri (senza rendita transitoria)**

| Pensionamento | Piano di base (diritto vigente)<br>(inizio assicurazione a 22 anni) | Piano per i quadri 1 | Piano per i quadri 2 |
|---------------|---|----------------------|----------------------|
| 60            | 54.26   | 43.56                | 49.5                 |
| 61            | 57.09   | 47.17                | 53.51                |
| 62            | 60.0  | 50.86                | 57.61                |
| 63            | 60.0  | 54.89                | 62.09                |
| 64            | 60.0  | 59.2                 | 66.88                |
| 65            | 60.0  | 63.71                | 71.89                |

Nel piano per quadri 2, i contributi paritetici destinati alla rendita transitoria sono integrati negli accrediti di vecchiaia. È possibile ricevere la rendita transitoria, ma con conseguente riduzione della pensione di vecchiaia. Nella prassi le aliquote di pensione dovrebbero essere leggermente più basse all'età del pensionamento dato che solo pochi impiegati svolgono tutta la carriera (iniziata a 25 anni) nel piano per i quadri 2. Gli obiettivi di prestazione più elevati all'età di 64 e 65 anni sono indispensabili quale modello di partenza per attenuare i tagli alle prestazioni all'età di 60 e 63 anni. Le seguenti tabelle illustrano la situazione nel piano standard (tabella 5) e nei piani per i quadri 1 e 2 (tabella 6), se il cambiamento di primato ha luogo all'età di 30, 40, 45 e 50 anni e la persona assicurata ha una durata di assicurazione limitata nel nuovo sistema di previdenza. Il valore dei diritti acquisiti sino alla data del cambiamento di primato è stato accreditato all'assicurato sotto forma di versamento unico (art. 18 legge su PUBBLICA).

**Pensioni nel piano standard, secondo l'età al momento del passaggio al primato dei contributi (in per cento dell'ultimo guadagno assicurato)**

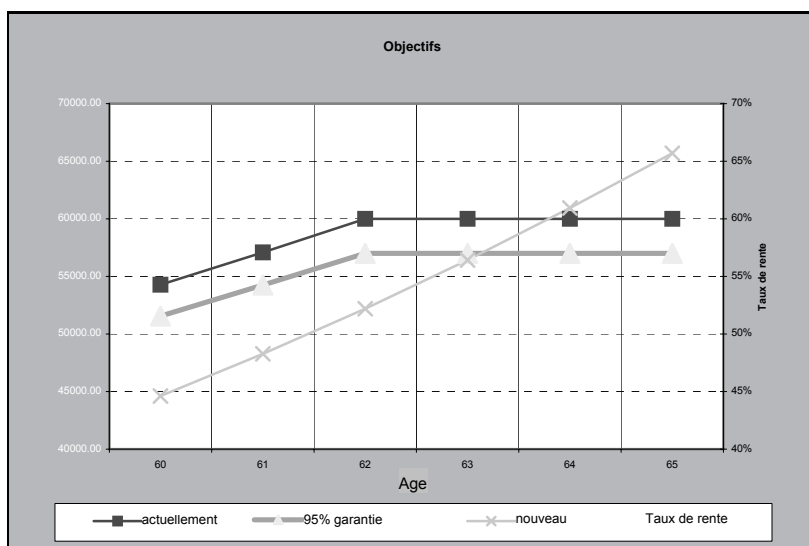
|                                   | Carriera standard |       |       |       | Carriera superiore |       |       |       | Piano di base (diritto vigente) con inizio dell'assicurazione a 22 anni |
|-----------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|---|
|                                   | 30                | 40    | 45    | 50    | 30                 | 40    | 45    | 50    |   |
| Cambiamento di primato all'età di |                   |       |       |       |                    |       |       |       |   |
| Età del pensionamento             |                   |       |       |       |                    |       |       |       |   |
| 60                                | 45,45             | 43,85 | 41,47 | 37,48 | 43,29              | 42,42 | 40,54 | 37,48 | 54,26   |
| 61                                | 48,99             | 47,32 | 44,85 | 40,68 | 46,74              | 45,83 | 43,87 | 40,68 | 57,09   |
| 62                                | 52,61             | 50,87 | 48,29 | 43,96 | 50,26              | 49,31 | 47,27 | 43,96 | 60  |
| 63                                | 56,56             | 54,74 | 52,06 | 47,54 | 54,11              | 53,12 | 51,00 | 47,54 | 60  |
| 64                                | 60,78             | 58,89 | 56,08 | 51,36 | 58,23              | 57,2  | 54,97 | 51,36 | 60  |
| 65                                | 65,20             | 63,22 | 60,3  | 55,37 | 62,54              | 61,46 | 59,14 | 55,37 | 60  |

La tabella mostra che gli assicurati che al momento del cambiamento di primato hanno tra i 45 e i 55 anni subiscono perdite notevoli e al compimento del 65° anno di età raggiungono a malapena o addirittura non raggiungono l'attuale livello di prestazioni. L'obiettivo perseguito con il proposto scaglionamento dei contributi è l'eliminazione di costi di conversione. Le lacune insite in questo scaglionamento dei contributi, che non consente agli assicurati che al momento del cambiamento di primato hanno tra i 45 e i 55 anni di raggiungere l'attuale livello di prestazioni al compimento del 65° anno di età, saranno trattate nell'ambito della strutturazione dei piani previdenziali. In primo luogo è prevista una correzione della ripartizione dei contributi fra datore di lavoro e assicurati nella categoria di età 45 – 55 anni. Questo provvedimento deve comunque essere realizzato nei limiti della fascia di contributi fissata dall'articolo 32g capoverso 1. Se il provvedimento non permette di raggiungere l'obiettivo, si può prevedere in secondo luogo la costituzione di accantonamenti prima dell'introduzione del primato dei contributi per migliorare la situazione della generazione di assicurati interessata. La garanzia di una determinata pensione all'età di 65 anni è esclusa per motivi finanziari e tecnici. Una simile garanzia, che avrebbe una durata di circa 20 anni, crea problemi di delimitazione che sollevano a loro volta questioni di parità di trattamento, dato che l'obiettivo della rendita dipende dai più diversi fattori (carriera, inizio dell'assicurazione, avere di vecchiaia al momento del cambiamento di primato ecc.). La situazione di questi assicurati differisce anche da quella della generazione di transizione per i quali, considerata l'imminenza del pensionamento, è prevista una garanzia (art. 26 legge su PUBBLICA). Per di più, la gestione tecnica di una simile garanzia sarebbe onerosa e costosa per PUBBLICA.

**Pensioni nei piani per quadri 1 e 2, secondo l'età al momento del passaggio al primato dei contributi (in per cento dell'ultimo guadagno assicurato)**

| Cambiamento di primato all'età di | Piano per quadri 1 |       |       | Piano per quadri 2 |       |       |       | Piano base. (diritto vigente) |       |
|-----------------------------------|--------------------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|-------------------------------|-------|
|                                   | 30                 | 40    | 45    | 30                 | 40    | 45    | 50    |                               |       |
| Età del pensionamento             |                    |       |       |                    |       |       |       |                               |       |
| 60                                | 45,45              | 43,85 | 41,47 | 37,48              | 43,29 | 42,42 | 40,54 | 37,48                         | 54,26 |
| 61                                | 48,99              | 47,32 | 44,85 | 40,68              | 46,74 | 45,83 | 43,87 | 40,68                         | 57,09 |
| 62                                | 52,61              | 50,87 | 48,29 | 43,96              | 50,26 | 49,31 | 47,27 | 43,96                         | 60    |
| 63                                | 56,56              | 54,74 | 52,06 | 47,54              | 54,11 | 53,12 | 51,00 | 47,54                         | 60    |
| 64                                | 60,78              | 58,89 | 56,08 | 51,36              | 58,23 | 57,2  | 54,97 | 51,36                         | 60    |
| 65                                | 65,20              | 63,22 | 60,3  | 55,37              | 62,54 | 61,46 | 59,14 | 55,37                         | 60    |

Le tabelle mostrano che più è alta l'età dell'assicurato al momento del cambiamento di primato più diminuisce la prestazione al momento del pensionamento. Una garanzia è stata prevista per gli assicurati con più di 55 anni (art. 26 legge su PUBBLICA), i cui effetti sono presentati nel grafico seguente.



### *Spiegazioni:*

La curva superiore mostra l'evoluzione delle aliquote di pensione nel sistema attuale. Un assicurato che entra nell'assicurazione a 22 anni raggiunge all'età di 62 anni la pensione massima equivalente al 60 per cento del suo guadagno assicurato. I calcoli sono basati su un guadagno assicurato ipotetico di 100 000 franchi.

La curva centrale mostra la pensione garantita secondo l'articolo 26 della legge su PUBBLICA in per cento del guadagno assicurato di una persona di 55 anni al momento del passaggio al primato dei contributi (cfr. esempio con cifre al n. 4.1.1.6).

La curva inferiore mostra l'evoluzione dell'importo della pensione nel nuovo sistema. All'età di 63 anni, un assicurato raggiunge il livello di pensione garantito dall'articolo 26 della legge su PUBBLICA. Dopo un anno la sua pensione supera il livello che avrebbe raggiunto nel regime del primato delle prestazioni.

### *Art. 32j*            Prestazioni in caso d'invalidità e morte

#### *Capoverso 1*

Questa disposizione corrisponde al diritto vigente.

#### *Capoverso 2*

PUBLICA è tenuta a versare prestazioni di invalidità solo a partire dal momento in cui la persona interessata è diventata invalida ai sensi della legge su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20); in via sussidiaria, PUBLICA può versare prestazioni di invalidità anche per un'incapacità al lavoro professionale con attestato medico. In questo caso, tuttavia, il datore di lavoro deve rimborsare alla cassa pensioni il capitale di copertura mancante. L'obbligo di versare lo stipendio in caso di malattia è disciplinato dal diritto del lavoro (art. 56 OPers; RS 172.220.111.3). I licenziamenti sono ammessi anche in caso di malattia a condizione che siano osservati i termini di disdetta previsti dal diritto in materia di personale federale e i periodi di cui all'articolo 336c CO (RS 220). La Confederazione si atterrà tuttavia alla prassi attuale e terminerà il rapporto di lavoro di un impiegato malato in linea di principio solo dopo che l'invalidità sarà stata stabilita dagli organi competenti dell'AI o l'inabilità al lavoro sarà stata constatata dal servizio medico e non è possibile la reintegrazione. Sono fatti salvi i casi in cui il motivo per la disdetta del contratto della persona interessata è diverso dai motivi elencati all'articolo 12 capoverso 6 LPers. I regolamenti di previdenza o il contratto di affiliazione precisano se PUBLICA è tenuta a versare prestazioni immediatamente dopo la decisione del competente servizio dell'AI o la constatazione dell'invalidità professionale attestata. Quanto prima PUBLICA deve versare prestazioni nel caso di invalidità e quanto più breve è l'obbligo di pagare lo stipendio tanto più elevati sono i contributi di rischio che devono essere pagati dai datori di lavoro. È dunque soprattutto una decisione di politica finanziaria e di personale del datore di lavoro se dare la preferenza al versamento del salario per un periodo più lungo o per un periodo più corto ma con premi di rischio più elevati.

#### *Capoverso 3*

La determinazione delle prestazioni di invalidità si basa sull'avere di vecchiaia prospettivo che può essere acquisito fino al compimento del 65° anno di età. In deroga alla LPP che non prevede interessi sugli accrediti di vecchiaia prospettivi, a questa somma futura viene aggiunto un tasso di interesse reale (differenza tra



l'interesse tecnico e l'inflazione stimata) dell'1.5 per cento. Questa proiezione consente di ottenere prestazioni di invalidità quantitativamente uguali a quelle di oggi. I datori di lavoro hanno la possibilità di concordare interessi maggiori nei contratti di affiliazione. In questo modo vengono aumentati anche i corrispondenti contributi di rischio.

#### *Art. 32k*      Rendita transitoria

In caso di pensionamento la pensione è calcolata esclusivamente in base al capitale versato dalla persona assicurata e dal datore di lavoro, con gli interessi. Il pensionamento anticipato volontario può sviluppare i propri effetti sul mercato del lavoro e nella politica sociale e del personale solo se possono usufruirne effettivamente gli impiegati di tutte le classi di stipendio. Dall'introduzione dei pensionamenti anticipati volontari, il 1° gennaio 1988, è un'esigenza di politica del personale rendere possibile il pensionamento anticipato volontario a tutti gli assicurati. La Confederazione non è l'unico datore di lavoro con questa esigenza. Da un'indagine svolta presso 23 grandi imprese (fra cui quattro casse di diritto pubblico) in Svizzera risulta che, ad eccezione di 5, tutte partecipano alla rendita transitoria. La partecipazione del datore di lavoro raggiunge il 50 per cento. A prescindere dall'aspetto sociale, il Consiglio federale ha espresso la volontà di rendere possibili pensionamenti anticipati che tengano conto delle condizioni vigenti sul mercato del lavoro. In considerazione delle misure di riduzione del personale in atto nell'amministrazione federale non sarebbe inoltre sensato, dal punto di vista della politica finanziaria, ostacolare ulteriormente i pensionamenti anticipati volontari, già penalizzati dalle previste riduzioni delle pensioni. Si farebbe inutilmente pressione sui pensionamenti secondo il piano sociale, nell'ambito del quale ogni pensionamento costa in media 200'000 franchi. L'attuale partecipazione del datore di lavoro nella misura del 50 per cento alla rendita transitoria invece provoca costi di circa 70'000 franchi per singolo caso. Le modalità concrete di finanziamento della rendita transitoria devono essere realizzate a livello di regolamenti previdenziali, nel quadro di trattative con le associazioni del personale e in accordo con la politica finanziaria e del personale della Confederazione.

#### *Capoverso 1*

I regolamenti previdenziali prevedono una rendita transitoria in caso di pensionamento prima del compimento del 65° anno di età. La disposizione legale è formulata in modo aperto affinché i datori di lavoro dispongano della necessaria flessibilità. Secondo l'articolo 1d dell'OPP 2 (RS 831.441.1), è possibile proporre sino a tre piani agli assicurati di una collettività (p. es. assicurati che fanno parte di un piano di base o di un piano per quadri).

#### *Capoverso 2*

In virtù della possibilità di scelta prevista all'articolo 1d OPP 2, i regolamenti di previdenza potrebbero prevedere piani di previdenza con o senza rendita transitoria. Invece del prefinanziamento della rendita transitoria mediante contributi paritetici, un piano di previdenza potrebbe anche prevedere la possibilità di aumentare in misura corrispondente gli accrediti di vecchiaia, ciò che porterebbe a pensioni più elevate in caso di pensionamento anticipato. Si rinuncia al finanziamento per ripartizione della rendita transitoria per l'inconveniente che, in caso di uscita dall'istituto di previdenza, i premi di ripartizione finanziati pariteticamente non fanno parte delle

prestazioni di libero passaggio e sono dunque perse per l'assicurato che lascia l'istituto (art. 17 cpv. 2 lett. c legge sul libero passaggio). Inoltre questa modalità di finanziamento non stimola a restare il più a lungo possibile nella vita professionale. Invece del finanziamento per ripartizione si prevede pertanto per il finanziamento della rendita transitoria la procedura di copertura del capitale. Secondo il capoverso 2, la partecipazione del datore di lavoro non può superare il 50 per cento dei costi. La partecipazione del datore di lavoro è prevista in primo luogo per assicurati nel piano di base. Solo in casi eccezionali, per particolari categorie di persone o per motivi sociali, è possibile derogare al finanziamento paritetico a vantaggio dell'assicurato. Questa formulazione limita la partecipazione della Confederazione, lascia tuttavia un margine di manovra sufficiente a livello di piani previdenziali per attuare conformemente alla situazione le esigenze di politica del personale connesse con la rendita transitoria. Se la rendita transitoria al momento della riscossione è finanziata dalla persona assicurata e dal datore di lavoro, le prestazioni di vecchiaia dopo il 65° anno di età non vengono più ridotte, diversamente da quanto avviene oggi.

### *Capoverso 3*

Il vigente diritto del lavoro prevede all'articolo 33 capoverso 5 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3) prestazioni complementari della Confederazione per il personale militare e di frontiera che può andare in pensione già prima del 60° anno di età. Le disposizioni vigenti si fondano su una base legale formulata in modo impreciso (art. 10 cpv. 3 LPers). Cogliamo pertanto l'occasione per creare, con il capoverso 3, una base giuridica chiara per simili prestazioni. Il margine finanziario per un'eventuale estensione ad ulteriori categorie di personale è comunque molto limitato.

### *Art. 32l*           Adeguamento delle pensioni al rincaro mediante i redditi patrimoniali di PUBBLICA

Il legislatore mantiene la soppressione della garanzia dell'adeguamento delle pensioni al rincaro attuata nel quadro della revisione parziale urgente della legge sulla CPC e l'abolizione della parità di trattamento tra impiegati andati in pensione prima che le aziende della Confederazione diventassero autonome e pensionati dell'amministrazione federale. L'abolizione della parità di trattamento vale anche per gli ex pensionati federali di altri datori di lavoro (ad es. settore dei PF) e si applica pure in caso di futuri scorpori di unità amministrative (cfr. art. 32f) se i corrispondenti pensionati federali saranno attribuiti al datore di lavoro diventato autonomo.

### *Capoverso 1*

Come finora, l'entità dell'adeguamento della pensione al rincaro dipenderà dal reddito patrimoniale. Secondo l'articolo 36 della LPP rivista (RS 831.40), entrata in vigore il 1° gennaio 2005, le pensioni sono adeguate all'evoluzione dei prezzi nei limiti delle possibilità finanziarie dell'istituto di previdenza. Conformemente all'articolo 36 capoverso 2 LPP (nuovo), la competenza di decidere in merito all'utilizzazione dei redditi patrimoniali spetta all'organo di cassa paritetico o all'organo supremo. Tale disposizione si applica anche nell'ambito della previdenza sovraobbligatoria. Il capoverso 1 prevede che la decisione sia presa dall'organo paritetico della cassa previdenziale. Per la Confederazione ciò significa che, come finora, l'entità dell'adeguamento al rincaro deve essere stabilita mediante negoziati

con i partner sociali e con l'organo paritetico. Conformemente alla legge su PUBBLICA (art. 15), il reddito patrimoniale è suddiviso da PUBBLICA tra le singole casse previdenziali dopo deduzione delle riserve. Le singole casse previdenziali decidono quindi ognuna per sé e conformemente al rispettivo regolamento quanto «sia disponibile» effettivamente per l'adeguamento delle pensioni al rincaro. Ciò dipende in particolare da quanti accantonamenti e quante riserve sono necessarie (tra l'altro per rischi di longevità o di fluttuazioni).

#### *Capoverso 2*

Dato che più datori di lavoro fanno parte della cassa di previdenza della Confederazione, la decisione dell'organo paritetico della cassa previdenziale vale per tutti loro.

La decisione dei datori di lavoro sull'adeguamento delle pensioni al rincaro vale solo per gli aventi diritto alle rendite di PUBBLICA e solamente all'interno della stessa cassa previdenziale. A causa dell'abolizione della parità di trattamento tra beneficiari di pensioni federali e gli ex impiegati della Confederazione che ricevono la pensione dalle casse pensioni delle aziende federali, l'entità dell'adeguamento ordinario al rincaro per queste persone si basa sulle disposizioni dei rispettivi istituti previdenziali. Gli ex impiegati federali che non appartengono alla cassa di previdenza della Confederazione, ma ad una propria cassa previdenziale ai sensi della LPers o della legge su PUBBLICA non hanno diritto alla parità di trattamento con i beneficiari di pensioni federali. Per queste persone vale la decisione presa dalla relativa cassa previdenziale.

#### *Art. 32m* Adeguamento straordinario al rincaro da parte del datore di lavoro

##### *Capoverso 1*

Questa disposizione può essere applicata solo se i redditi patrimoniali a disposizione di PUBBLICA non sono sufficienti, cioè non permettono un adeguamento al rincaro o lo permettono solo in parte. Si rinuncia a fissare indici in presenza dei quali la disposizione potestativa dovrebbe essere applicata. I datori di lavoro devono poter decidere liberamente se far uso della propria competenza; in questo contesto tengono conto della situazione economica generale (entità del rincaro) e dei propri mezzi finanziari. Si rinuncia anche ad una possibile graduazione che non solo sarebbe inconsueta, ma creerebbe anche problemi legali per PUBBLICA, oltre a rappresentare un dispendio tecnico, perché non è a disposizione un criterio di differenziazione soddisfacente. In particolare l'entità della pensione, l'ultimo stipendio o il guadagno assicurato prima del pensionamento non sono criteri affidabili. Una pensione può risultare bassa, ad esempio, anche perché eventualmente è stato fatto un prelievo anticipato per l'acquisto di un immobile o perché la persona interessata riceve una seconda pensione da un altro istituto previdenziale. Per quanto riguarda la cassa di previdenza della Confederazione, l'eventuale adeguamento al rincaro deciso dal Consiglio federale vale per tutti gli impiegati che fanno parte di tale cassa.

##### *Capoverso 2*

Poiché l'abolizione della parità di trattamento tra beneficiari di pensioni federali e gli ex impiegati della Confederazione vale anche per l'adeguamento straordinario al rincaro, la decisione di un datore di lavoro non ha effetti sulle pensioni degli ex impiegati federali assicurati presso un altro istituto al momento dell'adeguamento delle pensioni né sulle pensioni di persone assegnate ad un altro datore di lavoro

affiliato a PUBBLICA. Se ad esempio il Consiglio dei PF decide di accordare al proprio ex personale, sulle pensioni, un adeguamento straordinario al rincaro, questa decisione non ha effetti sul personale assegnato al Consiglio federale quale datore di lavoro. Il diritto alla parità di trattamento non esiste neanche fra pensionati dello stesso datore di lavoro assegnati a casse di previdenza diverse, come può essere il caso nella Cassa previdenziale chiusa (cfr. a questo merito l'art. 21 cpv. 6 legge su PUBBLICA) o in caso di effettivi di aventi diritto alle rendite lasciati ai sensi dell'articolo 32f LPers. L'adeguamento straordinario al rincaro dipende dunque dall'istituto di previdenza di PUBBLICA a cui è attribuito il pensionato e, se si tratta di una cassa comune, dal datore di lavoro competente.

### *Capoverso 3*

Analogamente al diritto vigente, in caso di un adeguamento straordinario delle pensioni al rincaro, i datori di lavoro devono rimborsare a PUBBLICA il capitale di copertura necessario.

### *Capoverso 4*

Il capoverso 4 è rivolto, da una parte, alle persone che pur non lavorando più al servizio della Confederazione hanno mantenuto su base volontaria lo statuto di membro e l'assicurazione presso la CPC e PUBBLICA (dopo l'entrata in vigore della modifica di ordinanza, il 1° gennaio 2005, l'assicurazione facoltativa di cui all'articolo 10 OCFP 1 è abrogata e sino alla fine del 2005 si applica un regime transitorio). Il capoverso 4 si applica anche alle persone il cui salario è diminuito ai tempi della CPC a causa di una riduzione del grado di occupazione oppure a causa di una modifica delle condizioni di servizio, ma che hanno deciso su base volontaria di mantenere la parte soppressa del loro guadagno assicurato (dopo il passaggio dalla CPC a PUBBLICA ciò è diventato possibile solo a titolo transitorio). Gli aventi diritto alle rendite nell'ambito dell'assicurazione facoltativa hanno diritto all'adeguamento ordinario della pensione al rincaro secondo l'articolo 32k, ma non all'adeguamento straordinario della pensione al rincaro, che è una prestazione finanziata dal datore di lavoro. La stessa cosa vale per gli aventi diritto alle rendite per quanto riguarda la pensione relativa alla parte del guadagno assicurato che hanno mantenuto su base volontaria in seguito a una riduzione del grado di occupazione oppure a una modifica delle condizioni di servizio.

*Art. 41a*          Disposizione transitoria

### *Capoverso 1*

Questa disposizione regola i preparativi relativi al passaggio all'istituto collettore PUBBLICA e corrisponde all'articolo 27 della legge su PUBBLICA. Rimandiamo alle spiegazioni relative a tale articolo.

### *Capoverso 2*

Il nuovo sistema di previdenza non fa distinzioni fra uomini e donne. La durata di assicurazione ammonta di regola a quaranta anni, incomincia a 25 e termina a 65 anni per tutti. Dato che attualmente l'età AVS delle donne è fissata a 64 anni, e che, in virtù dell'articolo 10 capoverso 2 lettera a LPers, i rapporti di lavoro dei dipendenti della Confederazione terminano quando le persone raggiungono questa età, le donne sarebbero svantaggiate nei confronti degli uomini se il loro avere di vecchiaia venisse convertito con il tasso di conversione applicabile alle persone di



In compenso, PUBBLICA rinuncia alla garanzia delle riserve di fluttuazione di cui all'articolo 25 della legge sulla CPC e ad altre garanzie fornite dalla Confederazione nell'ambito del bilancio d'apertura. Il contenuto delle garanzie è basato sul decreto del Consiglio federale del 19 dicembre 2003. In dettaglio si tratta del finanziamento delle perdite dovute a pensionamenti anticipati volontari a partire dal 1° gennaio 2005 fino al passaggio al primato dei contributi, della garanzia per i rischi di processo (eccetto i grandi rischi), della garanzia per casi di invalidità basati sul diritto previgente e infine della garanzia per i pensionamenti delle donne della generazione d'entrata assicurate presso organizzazioni affiliate. PUBBLICA assume anche il finanziamento della garanzia statica dei diritti acquisiti per la generazione di transizione e infine il finanziamento delle rendite AI (riduzione del tasso d'interesse tecnico al 3,5 per cento) per costi di circa 80 milioni di franchi.

PUBLICA provvederà al finanziamento di queste posizioni, i cui costi complessivi sono stimati a 660 milioni di franchi (senza la garanzia delle riserve di fluttuazione, che non è quantificabile), per il tramite di accantonamenti costituiti principalmente nell'ambito del conto annuale 2005 e al più tardi al momento della liquidazione parziale della cassa. Se i risultati degli investimenti non dovessero bastare si utilizzerebbero le riserve di fluttuazione. La ditta Aon Chuard Consulting SA ha sottoposto i calcoli di PUBBLICA a un esame di plausibilità e ne ha confermato l'esattezza.

#### **4.1.1.2 Contributi del datore di lavoro**

Il totale dei contributi annuali del datore di lavoro versati dalla Confederazione per finanziare il nuovo piano previdenziale non dovrà essere superiore né inferiore alle spese precedentemente sostenute dalla Confederazione, commisurate all'importo salariale assicurabile. Il Consiglio federale ha approvato questa disposizione il 19 gennaio 2005 nell'ambito dell'adozione del documento interlocutorio sull'introduzione del primato dei contributi e sul consolidamento di PUBBLICA, delimitando così il quadro finanziario del nuovo piano previdenziale. Il confronto dei contributi del datore di lavoro determinati mediante modelli in base all'attuale effettivo del personale della Confederazione per i nuovi piani previdenziali con le spese sinora sostenute dalla Confederazione per la previdenza è reso complicato per i seguenti tre motivi:

##### **a. difficile comparabilità**

I contributi della Confederazione determinati dall'esperto di casse pensione di PUBBLICA per i nuovi piani previdenziali sono basati su carriere modello (cfr. commento all'art. 32*i*), su un tasso di inflazione dell'1,5 per cento e sull'effettivo di assicurati alla fine del 2003 nel piano di base (primato delle prestazioni). Inoltre i nuovi contributi sono stati calcolati con un interesse tecnico del 3,5 per cento, mentre il sistema previdenziale vigente si basa su un interesse tecnico del 4 per cento;

##### **b. lacune nel finanziamento per quanto riguarda il sistema vigente**

L'esperto di casse pensioni di PUBBLICA ha determinato sulla base dell'effettivo di assicurati dopo la migrazione (1° giugno 2003) una lacuna di finanziamento di 25 – 30 milioni all'anno per quanto riguarda le prestazioni regolamentari che gli assicurati hanno il diritto di aspettarsi. Inoltre nel sistema attuale non sono coperti i costi dei pensionamenti anticipati volontari per un importo annuo di circa 60 – 90 milioni.

Questi costi corrispondono a circa il 3 per cento dei guadagni assicurati. Le due lacune dovrebbero essere eliminate a scadenza più o meno breve mediante un aumento dei contributi, con conseguenti maggiori costi per la Confederazione e gli assicurati o con una riduzione delle prestazioni (risanamento);

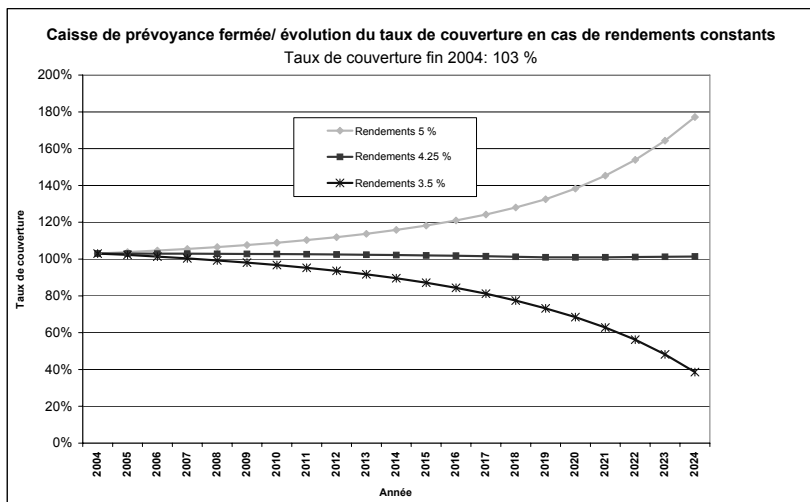
c. misure di sgravio 03, 04 e piano di rinuncia a determinati compiti

Se si confrontano i futuri oneri contributivi (orizzonte di pianificazione finanziaria 2007 e 2008) si deve considerare che i contributi determinati dall'esperto di casse pensioni nel nuovo sistema previdenziale non tengono conto dei risparmi realizzati nei prossimi quattro anni nell'ambito delle remunerazioni assicurabili. Infine si deve osservare che nel primato dei contributi sono aboliti i versamenti unici tipici del primato delle prestazioni in caso di aumenti del guadagno assicurato. Essi sono integrati nei contributi periodici. L'andamento dei contributi del datore di lavoro è reso statico. Nel primato dei contributi essi aumentano o diminuiscono proporzionalmente all'aumento/alla diminuzione della somma salariale soggetta all'AVS.

### 4.1.1.3 Cassa previdenziale chiusa di PUBLICA

Secondo le stime della Aon Chuard Consulting SA, partendo da un grado di copertura del 103 per cento la Cassa previdenziale chiusa non avrebbe bisogno di ricorrere alla garanzia di prestazioni della Confederazione se potesse realizzare un rendimento netto costante degli investimenti del 4 ¼ per cento. Il grado di copertura del 103 per cento risulta dal bilancio attuariale di PUBLICA al 31 dicembre 2004, tenendo conto degli accantonamenti ancora da effettuare.

*Grafico 1*



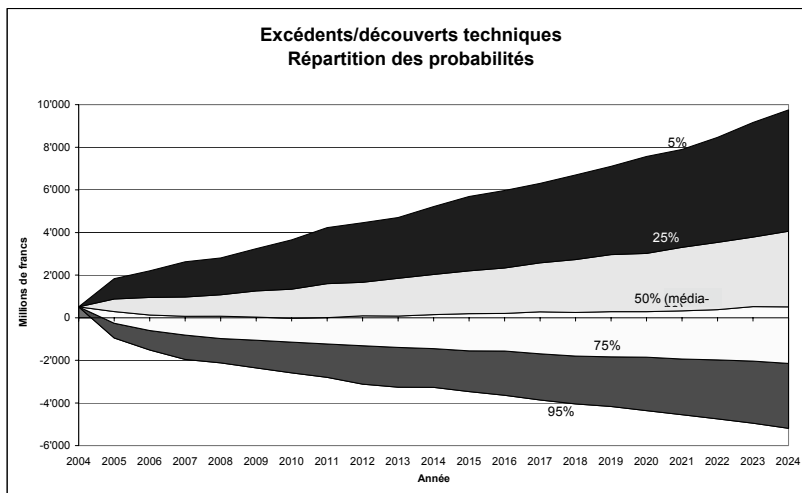
Il grafico 1 mostra l'evoluzione del grado di copertura della Cassa di previdenza PUBBLICA a differenti rendimenti costanti. Si presuppone che la cassa inizi con un grado di copertura del 103 per cento. Se nel corso dei prossimi 20 anni il rendimento raggiunge costantemente il 5 per cento, il grado di copertura aumenta circa al 180 per cento (curva superiore). In caso di rendimento costante del 4,25 per cento il grado di copertura ammonta nel 2024 al 100 per cento circa (curva centrale). Se nel corso dei prossimi anni il rendimento raggiunge costantemente il 3,5 per cento, il grado di copertura ammonta nel 2024 al 40 per cento circa (curva inferiore).

Non si può tuttavia ipotizzare un rendimento costante. Negli ultimi anni sono state registrate grosse oscillazioni. La volatilità dei mercati finanziari può essere simulata mediante modelli. Le stime per questi modelli indicano con quale probabilità possono essere previste determinate evoluzioni del grado di copertura. La base dei seguenti risultati è costituita da un modello della Aon Chuard Consulting SA, che parte dal presupposto che il rendimento medio del portafoglio dell'attuale strategia di investimento, in seguito all'atteso aumento dei rendimenti delle obbligazioni, si assesta nei primi anni al 3 per cento per salire quindi al 5 per cento.

Il seguente grafico mostra l'evoluzione delle eccedenze e dei disavanzi in forma di campi di probabilità. La curva centrale (curva del 50 per cento) riproduce l'evoluzione media attesa delle eccedenze e dei disavanzi; essa scorre poco al disopra dell'asse dello zero. In questo caso gli obblighi in materia di pensioni possono essere coperti esclusivamente mediante la sostanza disponibile. Con una probabilità del 50 per cento le eccedenze e i disavanzi si trovano sopra o sotto questa linea. Con una probabilità del 75 per cento il disavanzo è tuttavia inferiore nell'anno corrispondente agli importi lungo la linea del 75 per cento. Ciò significa che con una probabilità del 75 per cento il disavanzo scende sotto i 2 miliardi di franchi fino al 2024. Questo importo risulta dall'evoluzione del rendimento negli anni precedenti e comprende dunque l'effetto dell'interesse composto. Con grande sicurezza (probabilità del 95 per cento) i disavanzi sono inferiori ai punti sulla linea del 95 per cento. Con una probabilità del 5 per cento il disavanzo può salire a oltre 5 miliardi di franchi fra 20 anni. Dall'altro lato, è però anche possibile che possano risultare eccedenze di 10 o più miliardi nel 5 per cento degli scenari analizzati.

Se consideriamo la situazione alla fine del 2007, con una probabilità del 50 per cento può risultare o non risultare un disavanzo. Con una probabilità del 75 per cento il disavanzo è inferiore a 800 milioni. Con grande sicurezza (probabilità del 95 per cento) un'eventuale sottocopertura ammonta a meno di due miliardi. La probabilità che si registri un'eccedenza superiore a 900 milioni ammonta al 25 per cento (linea del 25 per cento). Con una probabilità del 5 per cento l'eccedenza è superiore a 2,6 miliardi.

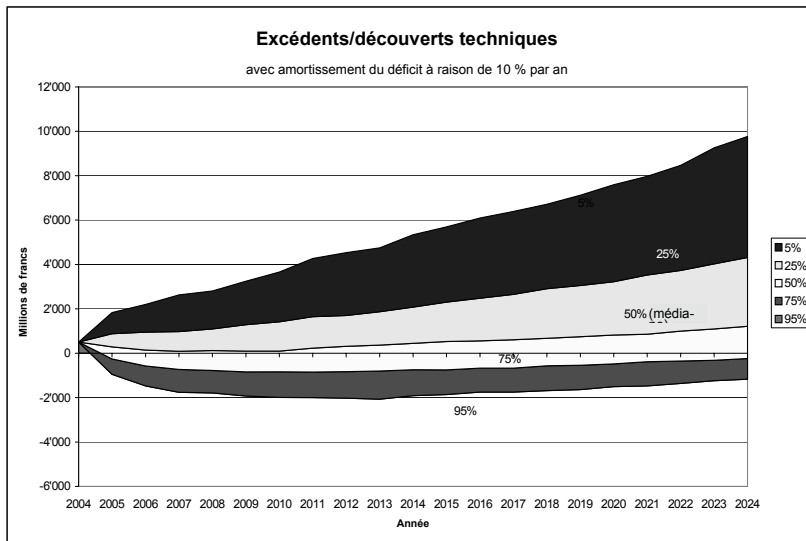




Dalle analisi della Aon Chuard Consulting risulta anche che per la Confederazione quale garante delle prestazioni vale la pena di coprire quanto prima eventuali disavanzi. In tal modo è possibile interrompere per tempo la dinamica di disavanzi che si susseguono sempre più rapidamente. Per questo motivo, non appena si registra una sottocopertura devono poter essere effettuati versamenti al fondo di garanzia di cui all'articolo 25. Questi versamenti tuttavia non vanno confusi con eventuali pagamenti nella Cassa di previdenza, che sono previsti solo in caso di illiquidità della cassa o se la cassa deve adeguare la sua politica di investimento a causa della diminuzione del grado di copertura (cfr. commento all'art. 23 cpv. 2).

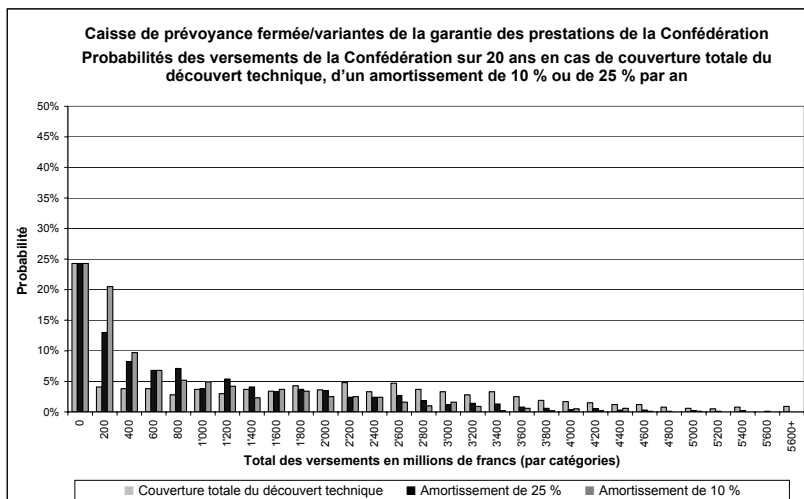
Aon Chuard Consulting SA ha esaminato tre regole per quanto riguarda i versamenti da effettuare nel fondo di garanzia.

Una possibile regola (copertura totale del deficit nel corso dell'anno) potrebbe essere: in caso di sottocopertura alla fine di un anno, la Confederazione versa un importo equivalente nel fondo di garanzia nel corso dell'anno successivo. In alternativa è immaginabile che la Confederazione non finanzia integralmente i disavanzi ma solo il 10 o il 25 per cento (regola 2). A seconda della regola adottata, si deve prevedere un altro andamento dei possibili pagamenti nel corso del tempo in caso di condizioni sfavorevoli sul mercato dei capitali.

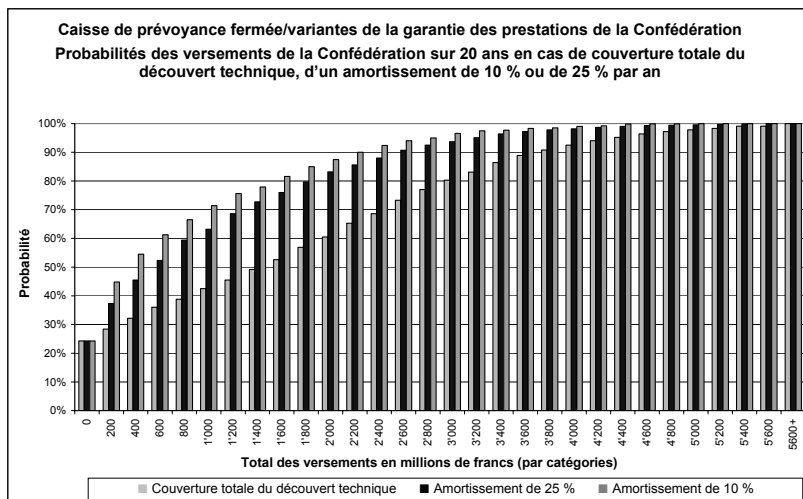


Questo grafico presenta il possibile andamento delle eccedenze/dei disavanzi in caso di ammortamento del 10 per cento della sottocopertura.

I risultati del grafico possono essere interpretati come segue: con un'elevata probabilità del 95 per cento, nel 2024 il disavanzo è inferiore all'importo di 1,2 miliardi di franchi. Sull'arco del periodo di 20 anni, il disavanzo non supera mai i due miliardi. Con una probabilità del 50 per cento l'eccedenza ammonta a un miliardo circa.



Il grafico 4 mostra la probabilità di versamenti della Confederazione in caso di copertura integrale del disavanzo nell'anno successivo e in caso di ammortamento del 25 e del 10 per cento. Con una probabilità del 25 per cento, nel corso dei prossimi 20 anni non saranno necessari versamenti della Confederazione, indipendentemente dal fatto che sia coperto tutto il disavanzo o che sia ammortizzato solo un importo parziale. Se viene ammortizzato il 10 per cento, con una probabilità del 20 per cento circa sono versati fra 0 e 200 milioni. La probabilità che non debbano essere pagati più di 200 milioni ammonta pertanto al 45 per cento (probabilità cumulata).



Il grafico 5 rappresenta la probabilità cumulata della necessità di pagamenti sino a un determinato importo.

Con una probabilità del 50 per cento i versamenti ammontano in caso di ammortamento del 10 e del 25 per cento rispettivamente a 300 e 600 milioni al massimo e in caso di copertura integrale del disavanzo a 1,4 miliardi. Con una sicurezza del 90 per cento i versamenti ammontano in caso di ammortamento del 10 e del 25 per cento rispettivamente a 2,2 e 2,6 miliardi di franchi al massimo. In caso di copertura integrale del disavanzo, allo stesso livello di sicurezza possono essere necessari versamenti sino a 3,8 miliardi.

In caso di copertura totale del disavanzo nell'anno seguente, la probabilità di versamenti è maggiore nei primi anni. In caso di ammortamenti parziali i versamenti sono ripartiti in misura regolare su periodi di tempo relativamente lunghi. Nell'ambito di questa regola di finanziamento sussiste inoltre la possibilità che i restanti disavanzi siano successivamente coperti in parte anche mediante rendimenti superiori degli investimenti.

#### 4.1.1.4 Garanzia delle riserve di fluttuazione

Al momento dell'allestimento del bilancio di apertura, la garanzia delle riserve di fluttuazione ammontava a circa 2,8 miliardi di franchi. Se fosse stata mantenuta, le condizioni che avrebbero portato all'utilizzazione della garanzia sarebbero state precisate per limitare la probabilità e l'importo di eventuali prestazioni della Confederazione. Pertanto è assai difficile quantificare le conseguenze della soppressione di questa garanzia dal punto di vista della Confederazione.

#### **4.1.1.5 Finanziamento dei pensionamenti anticipati volontari fino al passaggio al primato dei contribuiti**

Il calcolo dei costi dei pensionamenti anticipati volontari si basa sulla differenza tra patrimonio effettivamente esistente e capitale di copertura necessario per finanziare la pensione. Secondo i calcoli effettuati, i pensionamenti anticipati volontari hanno generato una perdita di 66 milioni nel 2004 e di 68 milioni nel 2003. Alla fine del 2004, PUBBLICA disponeva di un accantonamento di 200,4 milioni di franchi. Fino al passaggio al primato dei contribuiti, le perdite (comprese quelle dovute al fatto che tutte le persone che potranno andare in pensione conformemente al vecchio diritto lo faranno potendo usufruire di riduzioni moderate) saranno finanziate attraverso lo scioglimento dell'accantonamento e assunte da PUBBLICA. La garanzia della Confederazione concessa nell'ambito del bilancio di apertura è abolita (art. 21 legge su PUBBLICA).

#### **4.1.1.6 Finanziamento della garanzia statica dei diritti acquisiti per la generazione di transizione**

La garanzia prevista è statica. Nel primato dei contribuiti una persona di 55 anni con un guadagno assicurato di 50 000 franchi proprio prima dell'entrata in vigore della legge su PUBBLICA avrebbe, andando in pensione a 62 anni, dopo aver versato contributi dall'età di 22 anni, diritto a una pensione del 60 per cento, cioè a 30 000 franchi. Dopo il passaggio al primato dei contribuiti, la pensione garantita ammonterà al 95 per cento di questa cifra, cioè a 28 500 franchi. Questo importo è garantito. Al momento del pensionamento dell'assicurato, questo importo è confrontato con la pensione risultante dall'aver di vecchiaia e dal tasso di conversione: sarà versato l'importo più elevato. Se il salario dell'assicurato aumenta fino al pensionamento a 62 anni, l'assicurato pagherà più contributi ciò che consente di ridurre i costi. Più è elevato il rendimento degli investimenti che può essere conseguito sull'aver di vecchiaia sino al pensionamento, tanto più basso è il costo della garanzia.

Supponendo un rincaro dell'1,5 per cento (evoluzione degli stipendi) e un rendimento reale del 2 per cento, si ottiene un costo globale di circa 300 milioni di franchi (per l'insieme di PUBBLICA).

Se la garanzia fosse dinamica, l'importo garantito non sarebbe definitivamente fissato in franchi al momento del cambiamento di regime, ma potrebbe aumentare con il passare del tempo (in funzione dell'evoluzione degli stipendi). Nel caso dell'esempio precedente ciò significherebbe che, se il guadagno assicurato salisse a 55 000 franchi fino al pensionamento dell'assicurato a 62 anni, la pensione garantita del 95 per cento del 60 per cento ammonterebbe a 31 350 franchi. In caso di notevole aumento degli stipendi, una garanzia dinamica potrebbe dunque generare costi sensibilmente più elevati della garanzia statica. Inoltre, il ricorso a una garanzia dinamica implica un enorme lavoro amministrativo e tecnico per cui questa soluzione non è presa in considerazione.

#### **4.1.1.7 Garanzia per rischi di processo**

Nessuna previsione è stata fatta in questo contesto perché è praticamente impossibile prevedere in maniera affidabile il genere e la quantità di casi. Considerata la garanzia delle prestazioni accordata dalla Confederazione alla cassa di previdenza, PUBBLICA può rinunciare a questa garanzia concessa dal Consiglio federale mediante il decreto relativo al bilancio di apertura di PUBBLICA. Questa garanzia è pertanto abolita, tranne che per i casi giudiziari di particolare importanza finanziaria o che implicano grossi rischi su vasta scala (art. 21 cpv. 1 lett. c legge su PUBBLICA). Allo stato attuale delle conoscenze nessun caso simile è pendente.

#### **4.1.1.8 Garanzia per i casi di invalidità basati sul diritto previgente**

L'esperienza mostra che tra l'inizio dell'incapacità di lavoro che porta all'invalidità e la decisione che fonda il diritto alla pensione passa un certo lasso di tempo. Ne derivano dunque regolarmente questioni di delimitazione durante la fase di transizione. Si tratta di decidere chi è responsabile del finanziamento dei capitali di copertura mancanti. Nel caso in questione si tratta di decidere cosa è di competenza della vecchia CPC e cosa di PUBBLICA. Quest'ultima è disposta a rinunciare alla garanzia per i casi di invalidità basati sul diritto previgente (che fa parte della garanzia per i rischi di processo), in deroga all'articolo 23 LPP secondo il quale la pensione deve essere versata dall'istituto di previdenza presso il quale il beneficiario era assicurato quando è sopraggiunta l'incapacità di lavoro che ha portato all'invalidità. Ne consegue l'abolizione della garanzia per i diritti a una pensione basati sul diritto previgente e che hanno effetto retroattivo a partire da un momento specificato prima della migrazione (art. 21 cpv. 1 lett. b legge su PUBBLICA). PUBBLICA si assume retroattivamente i casi di AI che datano dal tempo della CPC, cioè tutti i casi di AI per i quali l'incapacità di lavoro è cominciata prima del 1° giugno 2003, indipendentemente dalla data in cui il diritto alla pensione è sorto. PUBBLICA valuta a 125 milioni di franchi il costo di questa misura.

#### **4.1.1.9 Interesse tecnico**

L'interesse tecnico deve essere stabilito in maniera da restare, a lunga scadenza, con un margine adeguato al di sotto della rendita patrimoniale effettiva e da poter essere mantenuto per un lungo periodo di tempo. Nella scelta del tasso tecnico devono essere presi in considerazione aspetti economici. Dato che le previsioni in materia di tasso tecnico sono basate sul lungo termine è escluso che si tenga conto di fluttuazioni a breve termine dei tassi d'interesse sul mercato dei capitali. Nel regime del primato dei contributi si remunera l'avere di vecchiaia degli assicurati attivi con un tasso d'interesse che continuerà a dipendere dai rendimenti conseguiti. In questo ambito, deve essere rispettato il tasso d'interesse minimo di cui all'articolo 15 capoverso 3 LPP per il minimo legale dell'accredito di vecchiaia. Per gli assicurati attivi, l'interesse tecnico serve a calcolare le aliquote di conversione e i contributi necessari per le prestazioni dei rischi di morte e invalidità e gli altri diritti. Serve per gli assicurati attivi alla determinazione dei diritti acquisiti e, di conseguenza, al calcolo dei contributi necessari. È inoltre alla base del calcolo dell'aliquota di conversione. Oggi

il tasso d'interesse tecnico di PUBBLICA è del 4 per cento. Questo tasso è applicato nei calcoli per gli assicurati attivi come pure per gli aventi diritto alle rendite. Con il passaggio al primato dei contributi il tasso d'interesse tecnico passerà al 3.5 per cento per gli attivi. In un primo tempo, il tasso d'interesse tecnico per gli aventi diritto alle rendite sarà mantenuto (cfr. n. 1.2.1 e il commento esplicativo all'articolo 23 della legge su PUBBLICA).

#### **4.1.1.10 Costi di adeguamento**

Se con il passaggio al primato dei contributi si deve raggiungere l'obiettivo di disporre, per il finanziamento delle pensioni di vecchiaia, del medesimo capitale disponibile oggi con il sistema del primato delle prestazioni, si devono prevedere costi unici di adeguamento. Per motivi di politica finanziaria, questi costi devono essere il più possibile contenuti. Più la graduazione degli accrediti viene approssimata all'attuale progressione dei contributi nel piano di base tanto più saranno bassi i costi di adeguamento, perchè nel sistema attuale e nel modello di primato dei contributi gli andamenti del capitale di copertura sono praticamente analoghi per tutte le fasce d'età. Più invece la graduazione è attenuata – ossia più gli accrediti dei giovani assicurati si approssimano a quelli degli assicurati anziani – tanto più divergono gli andamenti del capitale di copertura. Un altro fattore che influisce sull'ammontare dei costi di adeguamento è l'età tecnica di pensionamento scelta. Nella misura in cui nel nuovo sistema previdenziale si prevedono un'età tecnica di pensionamento di 65 anni e una forte graduazione dei contributi, la modalità di finanziamento del nuovo modello previdenziale è praticamente identica a quella del sistema vigente. I costi di adeguamento virtuali di 10 milioni calcolati per motivi di controllo appaiono quindi ridotti. Effettivamente sono sopportati dagli assicurati.

#### **4.1.1.11 Freno alle spese**

La presente modifica di legge non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, ad eccezione della garanzia federale per la Cassa previdenziale chiusa, dato che non contiene disposizioni in materia di sovvenzioni, crediti d'impegno o limite di spesa. I contributi del datore di lavoro non sono sottoposti al freno alle spese dato che non sono sovvenzioni. Il debito risultante dal disavanzo di cui all'articolo 19 capoverso 1 della legge su PUBBLICA è registrato all'attivo nel bilancio della Confederazione conformemente al vigente articolo 26 capoverso 5 della legge sulla CPC e ammortizzato negli anni successivi a carico del conto economico. La nuova legge riprende questa disposizione con l'articolo 20 capoverso 5. La nuova norma non porta a oneri supplementari. Per questo motivo il freno alle spese non trova applicazione. Neppure il capitale d'esercizio previsto all'articolo 22 sottostà al freno alle spese, dato che costituisce parte integrante del disavanzo. Inoltre l'importo è troppo piccolo per sottostare al freno alle spese.

La garanzia federale si estende all'insieme della Cassa previdenziale chiusa. Non vale dunque solo per gli aventi diritto alle rendite (definiti all'art. 23) attribuiti alla Confederazione quale datore di lavoro, ma si estende anche agli aventi diritto alle rendite versate da altri datori di lavoro. È in particolare il caso degli aventi diritto alle rendite del settore dei PF, dell'IPI e dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici.

tici, come pure delle persone che ricevono una rendita dalle organizzazioni affiliate trasferite dalla CPC a PUBBLICA. Ne fanno parte tra l'altro gli effettivi esclusivamente costituiti degli aventi diritto alle rendite che sono restati affiliati alla CPC quando Swisscom, RUAG e le organizzazioni affiliate l'hanno lasciata.

Con il presente progetto di garanzia federale delle prestazioni viene a cadere per tutti i datori di lavoro l'obbligo di versare per la durata della Cassa di previdenza eventuali contributi di risanamento in caso di redditi patrimoniali insufficienti o l'obbligo di pagare il capitale di copertura mancante in caso di un abbassamento del tasso d'interesse tecnico.

Non è giuridicamente chiaro se si potrebbero obbligare i datori di lavoro che hanno lasciato la vecchia CPC a versare contributi di risanamento per i loro pensionati restati nella cassa federale. Di conseguenza non è chiaro se eventuali pagamenti della Confederazione a titolo di garanzia hanno carattere di sovvenzione oppure se la Confederazione debba assumere il corrispondente rischio di risanamento finanziario per gli aventi diritto alle rendite restati nella CPC nella sua veste di garante delle prestazioni della CPC.

Chiara è invece la situazione giuridica per quanto riguarda il Consiglio dei PF, l'IPI, l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici e le organizzazioni affiliate trasferite a PUBBLICA nel giugno 2003. In effetti, eventuali pagamenti della Confederazione in favore della Cassa previdenziale chiusa a titolo di garanzia devono essere considerati sovvenzioni per questi datori di lavoro. Per tale ragione, la garanzia federale sottostà al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

Secondo i calcoli della Aon Chuard Consulting SA, la probabilità che i versamenti necessari per questi datori di lavoro superino i valori limite determinanti per il freno alle spese non è irrilevante.

Una suddivisione degli eventuali versamenti secondo i datori di lavoro non ha senso in base a quanto detto. Per tale motivo subordiniamo integralmente al freno alle spese la garanzia di prestazioni della Confederazione per la Cassa previdenziale chiusa. Concretamente sottostanno al freno alle spese l'articolo 23 capoverso 2 e, parallelamente, l'articolo 25 capoverso 2. In caso di non raggiungimento della maggioranza dei voti, i due capoversi non entrerebbero in vigore. Di conseguenza verrebbe a cadere un elemento centrale del progetto in quanto di dovrebbe costituire la Cassa previdenziale chiusa senza garanzia della Confederazione e di conseguenza PUBBLICA e in particolare gli assicurati attivi dovrebbero assicurare il finanziamento di tutte le rendite. Bisogna chiedersi se a queste condizioni sarebbe ancora sensato istituire una cassa di previdenza oppure se non sarebbe necessario ripensare tutto il progetto.

#### **4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Le modifiche proposte non comportano ripercussioni sull'effettivo del personale. Mediante misure di formazione si assicura inoltre che i servizi del personale siano preparati alla gestione del nuovo sistema previdenziale. Per la realizzazione degli investimenti della Cassa previdenziale chiusa (art. 23 cpv. 7) e la gestione del fondo di garanzia (art. 24 cpv. 4) il DFF metterà a disposizione le risorse necessarie al momento opportuno.



### **4.1.3 Ripercussioni sull'informatica**

Sono interessati principalmente i sistemi informatici di PUBBLICA. Va ricordato che è già operativo un sistema a livello di primato dei contributi (piano complementare). Le modifiche proposte con il presente disegno hanno pertanto ripercussioni eminentemente quantitative sul sistema in funzione perchè se ne deve aumentare la capacità. Sono da aspettarsi altre ripercussioni all'interfaccia tra il sistema (di gestione) degli stipendi e il sistema di PUBBLICA.

### **4.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni**

Il progetto non ha conseguenze finanziarie per i Cantoni e i Comuni. Non si può tuttavia escludere che il passaggio al primato dei contributi nella previdenza per la vecchiaia del personale della Confederazione non possa costituire un segnale. Non vi sono comunque ripercussioni dirette per gli istituti di previdenza svizzeri. La legge su PUBBLICA è una legge speciale che disciplina esclusivamente le questioni relative alla Cassa pensioni della Confederazione. Non se ne possono quindi dedurre diritti o obblighi di altri istituti previdenziali di diritto pubblico.

### **4.3 Ripercussioni economiche**

Il progetto non ha ripercussioni significative sull'economia.

## **5 Programma di legislatura**

Nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>13</sup> la revisione totale della legge sulla CPC figura fra le linee direttive dell'obiettivo 3: garantire a lungo termine l'equilibrio budgetario della Confederazione.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

La basi costituzionali del progetto sono le stesse dell'attuale legge sulla CPC e della LPers (art. 111, 113 e 173 cpv. 2 Cost.).

### **6.2 Delega di competenze legislative**

In materia di previdenza professionale, il diritto vigente (art. 20 legge sulla CPC) conferisce al Consiglio federale ampie competenze di emanare disposizioni. In virtù dell'articolo 20 capoverso 3, il Consiglio federale può delegare tali competenze alla Commissione della cassa. Secondo l'articolo 21 della legge sulla CPC, la Commis-

<sup>13</sup> FF 2004 969

sione della cassa può emanare regolamenti di organizzazione e di investimento come pure i principi inerenti alla politica in materia di rischio. Tali disciplinamenti (eccettuato il regolamento interno e di organizzazione) richiedono l'approvazione del Consiglio federale. Anche gli Statuti di PUBLICA (RS 172.222.034.3), che regolano, fra l'altro, gli emolumenti amministrativi, le modalità del pagamento dei contributi, l'uscita di una datore di lavoro e la liquidazione parziale come pure gli obblighi di informare sono emanati dalla Commissione della cassa e sottostanno parimenti all'obbligo di approvazione del Consiglio federale. Si rinvia inoltre all'articolo 17 della legge sulla CPC che conferisce al Consiglio federale la competenza di fissare la strategia d'investimento e di disciplinare l'utilizzo dei proventi del patrimonio.

Diversamente dalla legge sulla CPC, la legge su PUBLICA delega alla Commissione della cassa la facoltà di emanare le principali disposizioni d'esecuzione (art. 11 cpv. 3 legge su PUBLICA). Questo cambiamento è fondato nella maggiore autonomia di PUBLICA (cfr. n. 1.2.5). In futuro PUBLICA avrà due «cerchie di clienti» chiaramente distinte dal punto di vista formale: da un lato i datori di lavoro che non fanno parte dell'Amministrazione federale (attualmente: organizzazioni affiliate [art. 2 legge sulla CPC e art. 4 cpv. 2 legge su PUBLICA]); dall'altro i datori di lavoro dell'Amministrazione federale affiliati a PUBLICA ex lege (art. 4 cpv. 1 legge su PUBLICA).

I contratti di affiliazione e i regolamenti previdenziali in vigore per i datori della lavoro della Confederazione e i loro impiegati attivi e ex impiegati richiedono l'approvazione del Consiglio federale (art. 32c).

Nelle relazioni con i datori di lavoro affiliati che non fanno parte dell'amministrazione federale PUBLICA continua ad essere autonoma (contenuto dei contratti di affiliazione, regolamenti previdenziali); la Commissione della cassa ha invece solo un influsso indiretto sui contratti di affiliazione e sui regolamenti previdenziali dei datori di lavoro della Confederazione. Tuttavia, la configurazione dei regolamenti previdenziali interni della Confederazione influisce sul contenuto del contratto di affiliazione. Vi sono fissate, infatti, le condizioni di gestione della previdenza professionale quali i costi amministrativi, il traffico dei pagamenti, la trasmissione dei dati, l'obbligo d'informare e via dicendo. In questo senso, i contratti di affiliazione tra i datori di lavoro della Confederazione (art. 32c legge su PUBLICA) subentrano agli statuti di PUBLICA attualmente vigenti per tutti i datori di lavoro affiliati.

### **6.3 Rapporto con la LPP**

La legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (LPP, RS 831.40) definisce le prescrizioni minime in materia di previdenza professionale. Le leggi speciali che disciplinano la previdenza professionale del personale federale (cioè la legge su PUBLICA e la LPers) possono contenere norme che derogano alle disposizioni generali della LPP.

Né la legge su PUBLICA né le nuove disposizioni della LPers concernenti la previdenza professionale del personale federale contengono disposizioni contrarie alla LPP.

Per quanto concerne la gestione e il funzionamento degli istituti pensionistici aziendali, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il 3 giugno 2003 la direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali. La direttiva concerne le istituzioni che offrono prestazioni pensionistiche legate a un'attività professionale e finanziate con il sistema di capitalizzazione. La direttiva non concerne i sistemi legali di sicurezza sociale né i sistemi di previdenza per la vecchiaia finanziati con il sistema di ripartizione e non si applica neppure ai piani di risparmio pensione puramente individuali. La direttiva non fa parte del relativo acquis comunitario ai sensi degli accordi conclusi dalla Svizzera con la CE e i suoi Stati membri; essa non vincola pertanto il nostro Paese.

Secondo la sistematica il nostro secondo pilastro (un regime minimo obbligatorio di assicurazione per tutti i dipendenti le cui modalità sono disciplinate dettagliatamente dalla LPP e, se del caso, una previdenza più estesa determinata dagli istituti di previdenza e disciplinata nei relativi regolamenti) è nei confronti del diritto comunitario un sistema legale di sicurezza sociale per quanto riguarda la parte obbligatoria e un sistema pensionistico aziendale ai sensi del diritto comunitario per quanto riguarda la parte sovraobbligatoria.

Il disegno di legge su PUBBLICA deve essere esaminato alla luce della direttiva 2003/41. Si tratta in primo luogo di determinare se PUBBLICA, quale istituto di diritto pubblico della Confederazione dotato di personalità giuridica, rientra obbligatoriamente nel campo di applicazione della direttiva se essa venisse applicata al nostro Paese. L'articolo 5 della direttiva prevede infatti che «Gli Stati membri possono decidere di non applicare gli articoli da 9 a 17 agli enti che gestiscono schemi pensionistici aziendali e professionali stabiliti per legge e garantiti da una pubblica autorità.» PUBBLICA è un istituto per il quale la fornitura di prestazioni di previdenza professionale è prescritta; dato tuttavia che non è più garantita dalla Confederazione (a parte qualche eccezione), non possiamo escluderla a priori dal campo di applicazione della direttiva. Di conseguenza il disegno di legge è compatibile con la direttiva 2003/41.

