

99.023

**Messaggio
concernente una legge federale sulla Cassa pensioni
della Confederazione**

del 1° marzo 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione.

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

- 1996 P 96.3542 Statuto e forma organizzativa della CPC
(S 5.12.96, CPI CPC CS)
- 1996 P 96.3550 Statuto e forma organizzativa della CPC
(N 10.12.96, CPI CPC CN)
- 1996 P 96.3544 Provvedimenti intesi a rafforzare la fiducia
(S 5.12.96, CPI CPC CS)
- 1996 P 96.3552 Provvedimenti intesi a rafforzare la fiducia
(N 10.12.96, CPI CPC CN)
- 1998 P 98.3328 Cassa pensioni della Confederazione (CPC).
Questione dell'autonomizzazione giuridica
(S 24.9.98, Gemperli del 25 giugno 1998)

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

1° marzo 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Il presente disegno di legge disciplina due diversi ambiti. Da un lato, vengono formulati i principi della previdenza professionale per il personale della Confederazione. I disciplinamenti dettagliati saranno decisi a un livello più basso (nelle disposizioni esecutive del Consiglio federale, negli statuti e nei regolamenti della Commissione della Cassa). Riguardo alla concezione di previdenza, le principali differenze rispetto all'attuale regime sono lo scaglionamento dei contributi per l'aumento del guadagno e il disciplinamento in base al quale la compensazione del rincaro non è più garantita dai datori di lavoro al 100 per cento. Invece, anche in futuro varrà il primato delle prestazioni.

D'altro canto, si intende sopprimere l'Ufficio federale della Cassa federale d'assicurazione e dare nuove basi all'attuale Divisione Cassa pensioni della Confederazione. Dal profilo giuridico, la Cassa pensioni viene dotata di personalità giuridica e diventa indipendente dall'Amministrazione federale. Dal profilo organizzativo, la Commissione della Cassa, quale organo direttivo supremo, assumerà progressivamente la guida della Cassa. Dal profilo finanziario, si passerà dall'attuale sistema di copertura parziale a un istituto di previdenza completamente autofinanziato, al quale i datori di lavoro versano costantemente i loro contributi. Dal profilo strumentale, si costituisce, al posto dell'odierno istituto comune, un istituto collettivo nel quale vengono tenute contabilità separate per i diversi datori di lavoro.

Finché la Cassa pensioni della Confederazione continuerà a dipendere da garanzie federali, l'autonomia dei suoi organi rimarrà limitata. Durante questa fase di transizione la Commissione della Cassa sarà limitata soprattutto nelle sue competenze finanziarie. Solo dopo un certo periodo introduttivo potrà assolvere il suo nuovo compito di organo direttivo della Cassa pensioni della Confederazione, mentre il Consiglio federale determinerà in maniera sostanziale i ritmi del processo verso l'autonomia.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 Evoluzione storica della previdenza professionale del personale federale

111.1 Osservazioni preliminari

Le imprese ferroviarie private disposero già molto presto di proprie Casse pensioni. Con la nazionalizzazione delle ferrovie svizzere nel 1907, questi istituti di previdenza professionale furono riuniti nella Cassa pensioni e di soccorso per il personale delle Ferrovie federali svizzere (CPS).

Per costituire un istituto di previdenza per il rimanente personale federale fu necessario attendere qualche anno. Di seguito saranno menzionate in breve unicamente le principali tappe. Una panoramica dettagliata sugli inizi della previdenza professionale nella Confederazione è contenuta nel messaggio del 16 maggio 1919 concernente la legge federale sulla Cassa di soccorso dei funzionari, impiegati e operai federali (FF ted. 1919 III 1 segg.).

111.2 Inizi della previdenza professionale per il personale della Confederazione

Già pochi anni dopo la fondazione dello Stato federale si compiono i primi passi verso la costituzione di istituti di previdenza professionale per il personale federale.

La legge federale sull'organizzazione militare (RU ted. I 366) del 1850 assicurava i militari contro gli infortuni, mentre i superstiti ricevevano un indennizzo finanziario.

Da sempre il corpo insegnante dei Politecnici federali ha avuto il diritto a una pensione di anzianità (legge federale sull'istituzione di una scuola politecnica federale; RU ted. IV 1 segg.). Più tardi fu istituita una Cassa per vedove e orfani.

Nel 1863, circa 2000 tra funzionari postali e doganali si rivolsero al nostro Consiglio con una petizione nella quale chiedevano la costituzione di un istituto di previdenza per l'assicurazione dei rischi di malattia, vecchiaia e morte. Di conseguenza, esso propose di accordare al personale federale contributi per i premi di un'assicurazione sulla vita o per il deposito in una Cassa di risparmio. Nel 1866 il Parlamento respinse però la relativa proposta, così che il personale federale prese l'iniziativa e, nel 1870, da un'idea di un buralista postale di Ebnet nel Toggenburgo, fondò la «Associazione di soccorso e di assicurazione dei funzionari e dei dipendenti postali svizzeri» (in seguito: «Associazione svizzera delle assicurazioni sulla vita»). Dal 1873 l'associazione, cui la Confederazione accordava contributi annui di 500 000 franchi, fu aperta a tutto il personale federale.

Con la legge federale sul licenziamento di funzionari e impiegati divenuti inabili al lavoro (FF ted. 1889 IV 694), il Parlamento prevedeva una remunerazione di pensionamento pari al 50 per cento dello stipendio. La legge fu però respinta in votazione popolare nel 1891.

Nel 1906 il nostro Consiglio approvò gli Statuti della Cassa pensioni e di soccorso per i funzionari e i dipendenti delle Ferrovie federali. Cinque anni dopo fu fondata la «Cooperativa per il fondo della Cassa di soccorso», fondo nel quale veniva versato l'1 per cento dello stipendio.

111.3 Statuti del 1920

Il 1° gennaio 1920 entrò in vigore la legge federale sulla Cassa d'assicurazione dei funzionari, impiegati e operai federali (legge sulla Cassa d'assicurazione; FF ted. 1919 III 1 ff.). Gli Statuti della Cassa federale d'assicurazione CFA furono approvati in via definitiva dopo lunghe e laboriose trattative (FF ted. 1920 III 49 e 165). Essi prevedevano prestazioni a invalidi, vedove e orfani. Dal guadagno annuo veniva detratto il 5 per cento ai funzionari, mentre la Confederazione garantiva il 7 per cento. L'età di pensionamento fu fissata a 70 anni. Per ricevere la piena prestazione erano necessari 50 anni di servizio per gli uomini e 35 per le donne.

111.4 Statuti del 1948/1950 - revisione degli Statuti dopo l'introduzione dell'AVS

Il 1° gennaio 1948 entrò in vigore la legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10; CS 8 447). Gli Statuti dovettero perciò essere modificati sostanzialmente (RU 1948 1194). Il guadagno assicurato fu coordinato con il primo pilastro e di conseguenza non fu più assicurato il pieno stipendio. Per gli assicurati divenuti invalidi prima dell'inizio del diritto alla pensione di vecchiaia gli Statuti introdussero il *supplemento fisso*. Il pensionamento fu fissato a 65 anni per gli uomini e a 60 anni o 35 anni di assicurazione per le donne. I contributi periodici del personale federale ammontavano al 6 per cento del guadagno assicurato e quelli del datore di lavoro al 6 per cento nella CFA e al 7 per cento nella CPS. La pensione di vecchiaia massima ammontava al 60 per cento del guadagno assicurato.

Nel 1950, gli Statuti della CFA e quelli della CPS furono sottoposti a una revisione totale. I principi degli Statuti del 1948 furono ripresi, ma tutte le disposizioni furono riformulate. Tutte le disposizioni di massima, in quanto riguardino gli assicurati, degli Statuti della CFA e degli Statuti della CPS hanno lo stesso tenore. Poiché per il personale ferroviario il rischio d'invalidità è più elevato, i contributi dei datori di lavoro divergono. Per determinare il guadagno assicurato, dalla somma delle retribuzioni complessive veniva detratto un importo di 1400 franchi. La pensione per vedove fu elevata uniformemente al 30 per cento del guadagno. Gli assicurati finanziavano il supplemento fisso con 6 franchi al mese e i loro datori di lavoro con 6 franchi nella CFA e 7 franchi nella CPS.

111.5 Piccole modifiche degli Statuti dal 1950 - revisione degli Statuti dopo l'introduzione dell'assicurazione per l'invalidità

Il periodo tra il 1950 e il 1960 fu caratterizzato da varie revisioni minori degli Statuti. Nel 1953, in seguito a un nuovo regime di retribuzioni, ebbe luogo la prima modifica degli Statuti del 1950 (RU 1953 166). Nel 1957, la seconda e quarta revisione della LAVS resero necessario un ulteriore adeguamento (RU 1957 230). Nel 1959, dopo una nuova revisione del regime di retribuzioni, essi furono riveduti ancora una volta (RU 1959 2204).

L'introduzione della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità rese necessaria un'ulteriore revisione degli Statuti (FF 1959 1089). Le prestazioni della previdenza professionale del personale federale furono coordinate con quelle della suddetta legge, in particolare nell'ambito del *supplemento fisso*. Questa revisione contemplava anche la possibilità, a determinate condizioni, di mantenere volontariamente la qualità di membro della CFA.

Nel 1962 furono aumentate le pensioni nella previdenza professionale per il personale federale (FF 1962 945). Già nel 1964 ebbe luogo la successiva revisione degli Statuti. Il guadagno assicurato fu definito come la somma, ridotta del 20 per cento, per un massimo di 2500 franchi, dello stipendio e delle indennità assicurabili (FF 1964 89). Inoltre, il 20 per cento della parte dello stipendio annuo superiore ai 35 000 franchi non era assicurato (FF 1964 I 89).

Nel 1969 fu abrogata la legge sulla Cassa d'assicurazione del 1919. Da quel momento, soltanto il riveduto articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari costituì la base legale per gli Statuti delle Casse d'assicurazione della Confederazione.

L'ottava revisione dell'AVS richiese un'ulteriore revisione degli Statuti. Furono aboliti i contributi pro capite di 6 o 7 franchi per il finanziamento del supplemento fisso. La pensione per vedove fu elevata al 40 per cento del guadagno assicurato.

111.6 Statuti del 2 marzo 1987

Principale ragione per la revisione degli Statuti (FF 1987 III 238) fu l'introduzione della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40), in vigore dal 1° gennaio 1985, e dell'ordinanza del 4 luglio 1984 concernente l'introduzione della legge federale sulla previdenza professionale (LPP) per il personale federale (RS 172.222.41).

Un secondo punto importante fu l'adeguamento degli Statuti della CFA alla modificata giurisprudenza del Tribunale federale sull'uguaglianza fra donna e uomo. Nella DTF 109 Ib 81 segg., esso aveva infatti rilevato come il fatto che gli Statuti consentissero unicamente alle assicurate di beneficiare del pensionamento anticipato, senza riduzione della pensione, dopo 35 anni di contribuzione, violasse l'articolo 4 capoverso 2 della Costituzione federale. Eliminare questa disparità non era però compito del Tribunale.

Sostanzialmente, la revisione degli Statuti del 1987 contemplava i seguenti punti:

- i contributi periodici dei datori di lavoro e dei lavoratori furono aumentati dal 6 al 7,5 per cento del guadagno assicurato;

- la pensione per vedove fu trasformata in pensione del coniuge senza distinzione di sesso;
- il riscatto di anni di assicurazione da allora fu finanziato integralmente dai lavoratori;
- la soppressione della possibilità di pensionamento per le donne (senza riduzione della pensione di vecchiaia) a partire dai 60 anni fu compensata da un periodo transitorio di 20 anni per le donne a partire dal 40° anno di età;
- la necessità, per raggiungere la pensione massima, di almeno 40 (fino ad allora 35) anni di assicurazione e di avere compiuto 62 anni;
- l'introduzione del pensionamento flessibile e senza distinzione di sesso fra il compimento dei 60 e dei 65 anni con relativa riduzione delle pensioni di vecchiaia e contemporanea introduzione di una pensione transitoria rimborsabile in linea di massima per metà;
- il disciplinamento dell'attività a tempo parziale;
- l'introduzione della Commissione della Cassa e dell'organo di controllo;
- la remunerazione del patrimonio della CPC secondo il rendimento medio delle obbligazioni della Confederazione, ma per lo meno al 4 per cento;
- l'adeguamento alla LPP della cerchia dei membri della CPC;
- il nuovo modello per il calcolo della pensione di invalidità.

Gli Statuti approvati dal Parlamento furono da noi posti in vigore il 1° gennaio 1988.

111.7 Statuti del 24 agosto 1994

Il 1° gennaio 1995 entrarono in vigore sia la legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, LFLP; RS 831.42), sia l'ordinanza del 3 ottobre 1994 sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale (OPPA). Gli Statuti della Cassa pensioni dovettero perciò essere adeguati alla nuova situazione giuridica (FF 1994 V 279).

Sostanzialmente, la revisione degli Statuti del 1994 contemplava i seguenti punti:

- modifica delle vigenti disposizioni sul libero passaggio e introduzione del libero passaggio completo nella Cassa pensioni della Confederazione;
- adeguamento delle prescrizioni in materia di riscatto alle disposizioni della legge sul libero passaggio e dell'ordinanza sulla promozione della proprietà d'abitazioni;
- diritto al prelievo anticipato o alla costituzione in pegno delle prestazioni della Cassa pensioni per finanziare la proprietà di un'abitazione per uso proprio;
- adeguamento delle vigenti disposizioni sulla distribuzione del disavanzo tecnico a quelle della legge sul libero passaggio;
- costituzione della base statutaria per riscuotere i contributi per le spese amministrative;

- snellimento e uniformazione delle basi per il calcolo del guadagno assicurato;
- nuovo disciplinamento restrittivo in materia di licenziamento amministrativo;
- nuova definizione restrittiva delle condizioni per l'affiliazione dei datori di lavoro alla CPC;
- ammissione nella CPC dei professori neoeletti dei Politecnici federali;
- quanto fino ad allora designato come «Statuti CFA» da allora porta la denominazione di «Statuti CPC»;
- razionalizzazione delle disposizioni relative alla decisione volontaria di proseguire l'assicurazione in caso di abbandono parziale o completo del lavoro presso la Confederazione, una sua azienda o un'organizzazione affiliata.

Gli Statuti del 1994 (RS 172.222.1), emanati dal nostro Consiglio il 24 agosto 1994 e approvati dal Parlamento il 15 dicembre 1994, sono entrati in vigore il 1° gennaio 1995.

112 Genesi del presente disegno di legge

Dagli anni Ottanta, la Cassa pensioni della Confederazione (CPC), una divisione della Cassa federale d'assicurazione (CFA), deve lottare contro vari problemi. Il 23 giugno 1995, il consigliere nazionale Peter Hess ha presentato un'iniziativa parlamentare (95.412) in nome del Gruppo democratico-cristiano, nella quale si chiedeva di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI).

Con decisione del 2 ottobre 1995 il Consiglio nazionale, su proposta del suo Ufficio, ha approvato il decreto federale sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta. Il 4 ottobre 1995, il Consiglio degli Stati ha approvato il relativo decreto federale.

Nel suo rapporto, la commissione parlamentare d'inchiesta sostenne tra l'altro l'opinione che andasse modificato lo statuto giuridico della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) quale parte dell'Ufficio federale *Cassa federale d'assicurazione* (cfr. più sotto n. 113.2). La CPI CPC chiese per la CPC maggiore autonomia e indipendenza dalla Confederazione, raccomandando nel suo rapporto di verificare come potesse essere migliorata l'organizzazione giuridica della Cassa pensioni della Confederazione (raccomandazione n. 8; rapporto CPI, p. 218 seg.). Nella fattispecie, nel rapporto CPI furono menzionate, quali possibili forme d'organizzazione, la fondazione di diritto privato (ai sensi dell'articolo 80 segg. del Codice civile, CC; RS 210) e l'ente autonomo di diritto pubblico con personalità giuridica.

La raccomandazione numero 8 della CPI fu poi concretizzata in un postulato numero 4 (cfr. più sotto n. 113.2). Il nostro Consiglio veniva esortato a esaminare la possibilità di rendere giuridicamente autonoma la Cassa pensioni della Confederazione, secondo il modello di diverse casse pensioni di amministrazioni cantonali, sia nell'ambito di una fondazione di diritto privato sia come istituto autonomo di diritto pubblico della Confederazione (rapporto CPI, p. 304).

Riteniamo opportuno scorporare la CPC dall'Amministrazione centrale della Confederazione e renderla giuridicamente autonoma. La Cassa pensioni della Confederazione otterrà maggiore flessibilità e potrà gestire la previdenza professionale per il

personale federale in modo efficiente dal profilo economico-aziendale e imprenditoriale. Se si analizzano i disciplinamenti in materia di Casse pensioni delle amministrazioni *cantonali*, risulta inoltre evidente come nella maggior parte dei Cantoni la previdenza professionale sia affidata a istituti di previdenza giuridicamente autonomi. Sono appena sei i Cantoni (ZH, AI, SG, GR, GL e TG) i cui istituti di previdenza non hanno personalità giuridica ma sono una parte organizzativa dell'amministrazione cantonale.

Per quanto riguarda la forma giuridica, occorre optare per un istituto di diritto pubblico piuttosto che per una fondazione di diritto privato. Poiché, almeno in un primo tempo, anche la nuova CPC, giuridicamente autonoma, ai sensi dell'articolo 69 capoverso 2 LPP derogherà al principio del bilancio in cassa chiusa, giusta l'articolo 45 dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2; RS 831.441.1) la Confederazione dovrà continuare a garantire il pagamento delle prestazioni dovute in conformità della LPP. Questa garanzia presuppone però che la Confederazione mantenga una certa influenza sulla struttura concreta della previdenza professionale del personale federale. L'esigenza di una politica del personale attiva richiede inoltre che la Confederazione possa determinare in maniera sostanziale la concezione di previdenza proposta. Con una Cassa pensioni sotto forma di fondazione, quest'influenza si ridurrebbe alla sua partecipazione negli organi paritetici. Non sorprende perciò che solamente due Casse pensioni cantonali siano rette dal diritto privato: la Cassa di previdenza del Cantone del Vallese è una fondazione ai sensi dell'articolo 80 segg. CC e nel Cantone di Obvaldo è una cooperativa giusta l'articolo 828 segg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

Decisa il 24 marzo 1995 dalle vostre Camere, la modifica dell'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari (OF; RS 172.221.10) prevedeva che i «principi concernenti la cerchia degli assicurati, la forma assicurativa, il tipo e l'estensione della copertura assicurativa e il finanziamento» fossero disciplinati in un decreto federale di obbligatorietà generale non sottoposto al referendum (art. 48 cpv. 1^{bis} OF).

Poiché non è possibile rendere giuridicamente autonoma la Cassa pensioni della Confederazione emanando un simile decreto federale che non sottostà al referendum, una cosiddetta ordinanza parlamentare, bensì, secondo il principio della legalità, proponendo una legge federale al Parlamento, appare sensato integrare anche nel disegno di legge esistente i contenuti disciplinari originariamente previsti per un decreto federale di obbligatorietà generale. Perciò, oltre alla base legale per l'autonomia della CPC, il disegno di legge contiene anche i tratti fondamentali del concetto di previdenza della previdenza professionale.

Dapprima occorre menzionare che già la LPP disciplina in modo dettagliato, nel senso di prescrizioni minime, la previdenza professionale. Poiché le prescrizioni imperative della LPP sono vincolanti anche per la Cassa pensioni della Confederazione, nella presente legge saranno disciplinati solamente i tratti fondamentali della previdenza sovraobbligatoria.

Il nostro Consiglio ha badato anche ad adeguare la densità normativa dell'attuale legge federale a quella, a essa strettamente connessa, della legge sul personale della Confederazione (LPer), da noi approvata nel dicembre 1998 all'attenzione delle vostre Camere.

Oltre a questi motivi piuttosto formali, esistono però anche motivi materiali assai importanti, che impongono con urgenza di disciplinare la previdenza professionale del personale federale unicamente in una legge quadro.

Nella direzione e nell'organizzazione amministrative della Confederazione sta avvenendo un intenso processo di cambiamento. Si tende a conferire maggiore autonomia a varie unità organizzative federali. Servano da esempio la costituzione dell'Istituto della proprietà intellettuale e la trasformazione delle aziende d'armamento in società anonime. Sempre di più, a livello federale, si intende operare mediante mandati di prestazione e budget globali. Questa trasformazione strutturale, avviata dalla nuova legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) del 1995, non è ancora ultimata. Poiché il diritto in materia di personale e quello in materia di previdenza professionale si intrecciano, sarebbe inopportuno fissare oggi per scritto nella legge, in tutta l'estensione possibile, un concetto di previdenza che, a seguito delle continue evoluzioni nel mondo del lavoro, sarebbe superato già dopo breve tempo e che quindi dovrebbe essere ben presto riadeguato.

Ma i forti sovvertimenti nel mondo del lavoro non interessano solo i datori di lavoro. Anche per i lavoratori sono in corso grandi mutamenti. Possiamo menzionare ad esempio l'aumentata tendenza al lavoro a tempo parziale, il ripetuto cambiamento del grado di occupazione durante la vita lavorativa e il pensionamento flessibile. La previdenza professionale del personale federale deve poter tenere conto di simili sviluppi, che interessano sia i datori di lavoro sia i lavoratori, alla stregua di quanto deve fare una cassa pensioni nell'economia privata.

Tra l'altro, la nuova legislazione deve costituire la base per una Cassa pensioni facilmente amministrabile. Disciplinando troppi dettagli nella legge, l'obiettivo verrebbe mancato.

Tutti questi argomenti portano a strutturare la previdenza professionale del personale federale nel modo più flessibile possibile, onde poter reagire in modo rapido e mirato ai mutamenti nel mondo del lavoro e nella rimanente legislazione sulle assicurazioni sociali. Una simile flessibilità verrà però raggiunta solo se nella legge stessa saranno regolamentati unicamente i tratti fondamentali e tutto il resto sarà disciplinato nel diritto esecutivo.

Stabilire i tratti fondamentali delle prestazioni della previdenza professionale nella presente legge soddisfa la giustificata esigenza di sicurezza dei lavoratori della Confederazione.

113 Interventi parlamentari

113.1 Mozioni e postulati

- *Finanziamento del disavanzo tecnico della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) (CN Schmied Walter, 13.12.1996): 1996 M 96.3674*

La mozione non è ancora stata trattata in Parlamento.

- Mozione relativa allo scioglimento del regime previdenziale C 25 dell'Azienda delle PTT e integrazione dei suoi assicurati nella Cassa pensioni della Confederazione (CPC) (S 9.6.97, Commissione della gestione/Commissione delle finanze CS)

La mozione non è ancora stata trattata in Parlamento.

- Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e organizzazioni affiliate (Gruppo dell'UDC, 10.6.1998): 1998 M 98.3236

La mozione non è ancora stata trattata in Parlamento.

- Mozione Cassa pensioni della Confederazione (CPC), trasferimento dei fondi (Gruppo dell'UDC, 10.6.1998): 1998 M 98.3238

La mozione non è ancora stata trattata in Parlamento.

- Postulato Cassa pensioni della Confederazione (CPC), questione dell'autonomizzazione giuridica (CS Gemperli, 25 giugno 1998): 1998 P 98.3328

Nel postulato vengono affrontate le questioni dell'autonomizzazione giuridica, del finanziamento integrale e della presentazione della politica d'investimento da parte della Commissione della Cassa della Cassa pensioni, questioni alle quali si risponde nel presente messaggio. Si suggerisce perciò di togliere di ruolo il postulato.

113.2 Mozioni e postulati della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI CPC) del 1996

In virtù del rapporto CPI CPC, durante la sessione invernale 1996 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati ci hanno trasmesso quattro postulati dallo stesso tenore, che ci invitavano a seguire il più rapidamente possibile le raccomandazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta CPI CPC.

Secondo il primo rapporto intermedio sul controlling della CPI CPC del 9 dicembre 1998 e il rapporto della CDG al Consiglio degli Stati del 2 settembre 1998, una buona parte delle raccomandazioni elencate nell'allegato 4 è stata realizzata o sta per esserlo. Rinunciamo tuttavia a suggerire di togliere già di ruolo postulati della CPI CPC qualora, pur essendo soddisfatte singole raccomandazioni, altre però sono appena in via di realizzazione. Sugeriamo dunque di mantenere per il momento i seguenti postulati:

- *Postulati 96.3539 e 96.3547: provvedimenti nel settore dell'informatica (N 10.12.96, CPI CPC CN)*
- *Postulati 96.3541 e 96.3549: provvedimenti nel settore direzione e organizzazione (N 10.12.96, CPI CPC CN)*

Qualora dovesse risultare che durante le deliberazioni parlamentari in merito a questa legge possono essere soddisfatti ulteriori suggerimenti della CPI CPC, ci riserviamo il diritto di ritornare sulla nostra decisione.

Per contro, suggeriamo di togliere di ruolo i seguenti postulati:

- *Postulati 96.3542/96.3550: Statuto e forma organizzativa della CPC (N 10.12.96, CPI CPC CN)*

Il testo di questi postulati ha il seguente tenore:

«Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento, il più rapidamente possibile, un rapporto in merito:

- a. alla possibilità di dotare di maggiore autonomia la Cassa pensioni della Confederazione, trasferendole competenze accresciute;
- b. alla possibilità dell'autonomizzazione giuridica della Cassa pensioni della Confederazione, sul modello di varie casse pensioni di amministrazioni cantonali;
- c. alla possibilità di trasferire la gestione patrimoniale dalla Confederazione alla Cassa pensioni della Confederazione.»

Adempiamo a questo mandato mediante il presente messaggio.

- *Postulati 96.3544/96.3552: Provvedimenti per rafforzare la fiducia*

Secondo l'allegato 4, proponiamo al Parlamento di non mettere in atto la relativa raccomandazione e quindi di toglierli di ruolo.

12 Rapporto con revisioni di leggi in corso

121 Rapporto con il messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione (FF 1998 2393 segg.)

La nuova politica d'investimento della CPC dovrebbe consentire il passaggio a una moderna gestione di portafoglio improntata a un'ampia diversificazione degli investimenti. Visto che l'articolo 36 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) proibisce l'acquisto di fondi e di diritti di partecipazione a scopo d'investimento, occorre completare tale disposizione con una clausola derogatoria a favore della CPC. Era inoltre necessario adeguare gli Statuti della CPC alle nuove esigenze. Poiché la messa in atto della politica d'investimento richiederà numerosi anni e bisognerebbe iniziarla il più rapidamente possibile, si è proceduto a una suddivisione in due messaggi. I progetti sottoposti al Parlamento con il messaggio sulla politica d'investimento sono stati approvati dal secondo Consiglio nella sessione invernale 1998. Tuttavia, soltanto il presente atto legislativo fornirà il disciplinamento definitivo alla politica d'investimento della CPC. Il messaggio sugli investimenti non dovrebbe recare pregiudizio riguardo al nuovo ordinamento della Cassa pensioni federale. Rispetto al suddetto messaggio, ora alla CPC sono attribuite competenze più vaste. Il motivo è da ricercare nella maggiore autonomia cui tende la CPC rispetto all'attuale soluzione. Solo con le competenze più ampie conferite dal nuovo diritto essa può assumersi la propria responsabilità finanziaria.

122 Rapporto con la legge sul personale della Confederazione

Nel dicembre 1998 abbiamo approvato la legge sul personale della Confederazione (LPer) all'attenzione del Parlamento. Diversamente dal vigente ordinamento dei funzionari, il disegno della LPer non contiene disciplinamenti dettagliati. Il progetto è stato formulato quale legge sommaria, che disciplina solo i principi più importanti, lasciando le modalità ai successivi livelli di disciplinamento. In futuro sarà pertanto possibile una politica del personale flessibile che, da un lato, possa tenere in considerazione le esigenze dei datori di lavoro presso la Confederazione e, dall'altro, sia così aperta da consentire future riorganizzazioni. Va da sé che il disegno di legge

sulla previdenza professionale del personale federale dev'essere votato assieme al disegno della LPer. I disciplinamenti in materia di previdenza professionale del personale federale non possono trovarsi in contrasto con i principi di quest'ultima. Quindi, anche il disegno di legge sulla Cassa pensioni della Confederazione necessita di una certa apertura, affinché rigidi disciplinamenti nel quadro della previdenza professionale non rendano impossibili soluzioni flessibili a livello di personale.

In diversi punti, il disegno di legge della LPer si interseca con la futura legge sulla CPC:

- Il nuovo diritto del personale della Confederazione dovrebbe basarsi sul **modello dei quattro cerchi**.

Il primo cerchio (più interno) comprende la tradizionale Amministrazione centrale della Confederazione. Al secondo cerchio appartengono gli uffici gestiti con mandato di prestazione e budget globali, i cosiddetti uffici GEMAP, quali l'Istituto svizzero di meteorologia e l'Ufficio federale di topografia. Nel terzo cerchio si trovano unità amministrative decentrate giuridicamente autonome, detenute al 100 per cento dalla Confederazione e che tengono un proprio conto, quali la Posta o l'Istituto della proprietà intellettuale. Il quarto cerchio (più esterno), infine, comprende imprese private e a economia mista (ad es. Swisscom SA), che assolvono compiti della Confederazione. Purché in virtù di leggi speciali non sia previsto altrimenti, possono aderire alla CPC su base volontaria se corrispondono ai criteri della nostra ordinanza d'esecuzione.

La legge sulla CPC riprende il suddetto modello dei quattro cerchi. La Confederazione quale datore di lavoro del primo e secondo cerchio (cfr. art. 3 lett. a) disciplina uniformemente la previdenza professionale. In settori giuridicamente ben determinati, il concetto di previdenza per gli appartenenti al terzo cerchio può derogare da codesta soluzione uniforme (ad esempio riguardo al guadagno assicurato sopra una determinata soglia [art. 4 cpv. 2] o riguardo alla compensazione del rincaro garantita dal datore di lavoro [art. 5 cpv. 3]). Oltre a ciò, i piani assicurativi non devono essere uniformi per tutti i datori di lavoro del terzo cerchio. Infine, nel quarto cerchio, purché sia in grado di sostenerne l'onere amministrativo, la CPC può offrire ulteriori piani assicurativi a questi datori di lavoro (art. 4 cpv. 4).

In futuro il salario dovrà basarsi sulla funzione, l'esperienza e la prestazione. È prevedibile che rispetto alle componenti di salario legate a funzione ed esperienza, quella legata alla prestazione sarà sottoposta a fluttuazioni. Il tutto dipenderà però da come saranno applicati i disciplinamenti della legge sul personale della Confederazione. Nel diritto esecutivo stabiliremo se e in quale forma saranno assicurate suddette componenti.

- Il disegno della LPer prevede **piani e prestazioni sociali**. Il datore di lavoro deve ad esempio emanare un piano sociale se, a seguito di provvedimenti di ordine economico o aziendale, devono essere licenziati importanti effettivi di personale. Degli ulteriori provvedimenti e prestazioni per la sicurezza sociale del personale fanno parte soprattutto il sostegno in caso di riorientamento professionale o prestazioni transitorie in caso di pensionamento anticipato. Il licenziamento senza colpa conformemente alla LPer va differenziato dal pensionamento anticipato nel quadro della Cassa pensioni, disciplinato nel disegno di legge sulla Cassa pensioni (cfr. l'art. 5 cpv. 4 con-

nesso all'art. 20 cpv. 2 lett. f). In tal senso, nelle disposizioni esecutive dobbiamo fissare l'età di pensionamento. In tale contesto è disciplinato anche il diritto a una pensione di transizione, al quale si contrappongono pensionamenti nell'ambito di un piano sociale ai sensi della LPer. Ne possono essere interessate persone che giusta il regolamento non hanno ancora diritto a una pensione anticipata. In tali casi il datore di lavoro deve finanziare il capitale di copertura mancante e, se del caso, una pensione di transizione supplementare. Pare inoltre importante che nel quadro di simili piani sociali sia rispettata la parità di trattamento nei confronti dei collaboratori e delle collaboratrici. Occorre evitare che le persone che hanno già raggiunto l'età di pensionamento stabilita nelle disposizioni esecutive debbano subire una riduzione della pensione vita natural durante, mentre non devono subirla lavoratori più giovani grazie alle prestazioni versate dal datore di lavoro. Nella LPer sono previste le competenze di quest'ultimo di emanare piani sociali e la base legale per versare prestazioni alla Cassa pensioni e il pagamento di eventuali pensioni di transizione. Nella legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione è invece costituita la base che consente alla CPC di fornire prestazioni in questi casi particolari.

123 Rapporto con l'undicesima revisione dell'AVS e la prima revisione della LPP

La presente legge è strutturata in modo che il nostro Consiglio a livello di ordinanze o la Commissione della Cassa negli Statuti possano procedere agli adeguamenti all'undicesima revisione dell'AVS e alla prima revisione della LPP che dovessero rendersi necessari.

13 Obiettivi e concezione del disegno di legge

131 Obiettivi

Obiettivo primario è una Cassa pensioni efficiente con un'offerta di prestazioni interessante per il personale federale e i collaboratori di istituti affini. Riteniamo un obiettivo politico essenziale snellire l'attuale organizzazione e i compiti anche nel settore della previdenza per il nostro personale. Poiché inoltre gli obiettivi della previdenza del personale derivano da obiettivi superiori di politica del personale e finanziaria e non sono fini a sé stessi, bisogna tenere conto delle tendenze e dei programmi in corso. Vanno menzionati in particolare i seguenti aspetti principali della politica federale:

131.1 Nuovo orientamento della politica in materia di personale federale

Modernizzare l'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione esige una profonda modifica del diritto in materia di personale. In particolare sono necessari maggiore flessibilità nelle condizioni d'assunzione e ravvicinamento del diritto in materia di servizi federali a quello dell'economia privata. Solo così è possibile rea-

lizzare la permeabilità e il trasferimento del know-how, soprattutto tra l'economia privata e il servizio pubblico.

131.2 Politica finanziaria intesa a risanare le finanze federali

Fino al 2001, preventivo e pianificazione finanziaria della Confederazione continueranno a registrare deficit nell'ordine di miliardi (1999: 3,9; 2000: 1,9; 2001: 0,8 miliardi di franchi). Gli sforzi di risanamento continuano a concernere prevalentemente le uscite. L'obiettivo è di impedire oneri supplementari non finanziabili rispetto alla pianificazione finanziaria. Quest'ultima prevede un incremento medio dei contributi per la Cassa pensioni della Confederazione del 2,5 per cento all'anno dal 1999 al 2002. Gli oneri supplementari preventivati risultano soprattutto dai costi che i datori di lavoro della Cassa pensioni pagano per i loro collaboratori il cui posto di lavoro è soppresso e i quali, conformemente alle disposizioni dell'ordinanza del 18 ottobre 1995 sulle misure da adottare in favore del personale in caso di ristrutturazioni nell'Amministrazione generale della Confederazione (RS 172.221.104.0), sono pensionati anticipatamente.

La pianificazione finanziaria non consente di gravare ulteriormente sul bilancio federale, ma nel contempo bisogna soddisfare le esigenze degli assicurati e dei loro datori di lavoro di una Cassa pensioni trasparente, efficace e flessibile. La via d'uscita consiste nell'aumentare l'efficienza delle prestazioni della Cassa pensioni e nel reperire entrate supplementari attraverso i mercati dei capitali. Gli obiettivi fondamentali che ne risultano per una nuova Cassa pensioni della Confederazione si possono riassumere nelle seguenti linee direttive:

132 Linee direttive della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

Compito

La CPC si occupa della previdenza professionale del personale della Confederazione e di istituti ad essa vicini.

Obiettivo

La CPC intende in primo luogo soddisfare i suoi assicurati e i loro datori di lavoro.

Livelli delle prestazioni esemplari

La CPC si rifà allo standard delle prestazioni di grandi casse pubbliche e private.

Economicità e flessibilità

La CPC è gestita secondo principi economico-aziendali e imprenditoriali. Essa fornisce le sue prestazioni in modo mirato e con un impiego redditizio delle risorse. Il contenuto e il tipo di prestazioni fornite sono costantemente adeguati alle mutate esigenze.

Collaboratori motivati

La motivazione e la competenza specialistica dei collaboratori costituiscono la base per fornire un servizio efficace al cliente. Lo stile direttivo e i provvedimenti in favore della formazione sono definiti di conseguenza.

Comunicazione trasparente

Un'intensa comunicazione interna ed esterna contribuisce a una cultura aziendale nella quale i collaboratori si orientano verso obiettivi concordati congiuntamente. L'aperta comunicazione serve anche alla trasparenza nei confronti dei clienti e dell'opinione pubblica.

14 Attuazione delle linee direttive

La Cassa pensioni della Confederazione dovrebbe riunire gli elementi essenziali di una cassa pensioni autonoma di diritto pubblico o privato. Principale base in tal senso è la personalità giuridica, che verrà costituita mediante il presente disegno di legge. La CPC assumerà la forma di un ente di diritto pubblico nel terzo cerchio amministrativo. In futuro non sarà più soggetta alla legge federale sulle finanze della Confederazione, bensì terrà la contabilità secondo i principi validi per tutti gli istituti sottoposti alla LPP. Nel contempo si assumerà la responsabilità di strutturare e controllare le procedure di pagamento e la gestione patrimoniale. La Commissione della Cassa, composta in modo paritetico, sarà avr  nuovi diritti e obblighi, onde poter assolvere il suo compito quale organo direttivo supremo. Il suo effettivo sar  ridotto da 26 a 14 membri. La Commissione della Cassa, alla stregua di un consiglio di fondazione o di amministrazione, sovrintende alla direzione quale organo di direzione operativo della CPC.

141 Separazione delle competenze fra il Consiglio federale e la Commissione della Cassa

Per vari motivi, non   tuttavia possibile n  sensato equiparare completamente la Cassa pensioni della Confederazione a istituti di previdenza nell'ambito del diritto privato. Innanzitutto, diversamente da un istituto di previdenza privata, la Cassa pensioni della Confederazione non pu  presentarsi sul mercato quale offerente o concorrente. Il presente disegno di legge ne definisce e ne delimita il campo d'attivit . L'affiliazione di nuovi datori di lavoro e la denuncia di contratti d'affiliazione esistenti, purch  non venga da un datore di lavoro, risiede nell'ambito di competenza della Cassa pensioni, ma necessita della nostra approvazione (art. 2 cpv. 2). La relativa ordinanza disciplina le condizioni e le modalit  per nuove affiliazioni e denunce. In secondo luogo, gi  solamente il fatto che anche in avvenire la CPC, almeno per un periodo transitorio di pi  anni, dovr  fare fronte a un disavanzo nel capitale di copertura e continuare a dipendere da garanzie federali (cfr. in particolare n. 37), rende necessario limitare la Commissione della Cassa soprattutto nelle sue competenze finanziarie. Cos , dovremo stabilire le aliquote di contribuzione, decidere in merito alla strategia d'investimento da seguire per il patrimonio e approvare gli Statuti, le direttive d'investimento, il regolamento d'investimento e i principi inerenti alla politica in materia di rischio (art. 21 cpv. 2).

La decisione di conferirci la competenza di stabilire le aliquote di contribuzione è in sintonia con la LPP. Conformemente all'articolo 66 LPP, i contributi dei datori di lavoro devono almeno raggiungere quelli (complessivi) dei lavoratori (contributi paritetici); il datore di lavoro non può essere obbligato a versare contributi sovrapparitetici contro la sua volontà esplicita. Risulta quindi ovvio affidarci la competenza di strutturare i contributi; non possiamo tuttavia costringere gli altri datori di lavoro a versare contributi sovrapparitetici. Pur essendo soltanto uno dei datori di lavoro menzionati nell'articolo 3, siamo comunque il più grande di essi assieme alla Posta. Proprio in quanto Consiglio federale, difenderemo inoltre gli interessi dei datori di lavoro ai sensi dell'articolo 3 lettere b e c (Posta e unità amministrative decentrate della Confederazione). I datori di lavoro giusta l'articolo 3 lettera d (organizzazioni e imprese affiliate) sono liberi di affidarsi alla CPC.

142 Concetto di previdenza, cerchia degli assicurati e prestazioni della Cassa pensioni

Nell'offerta di piani assicurativi, la CPC non è autonoma rispetto alla Confederazione. L'entità delle prestazioni che la Cassa pensioni deve fornire nei confronti dei datori di lavoro non è oggetto di trattative, bensì è stabilito nella legge e nelle nostre disposizioni esecutive. Queste norme giuridiche contengono il concetto di previdenza secondo il quale la Confederazione assicura il proprio personale. Da questo profilo, la Cassa pensioni della Confederazione si differenzia dagli istituti di previdenza nell'ambito del diritto privato, nei quali il concetto di previdenza e il rapporto con i datori di lavoro affiliati sono disciplinati nel regolamento o tutt'al più nel contratto d'affiliazione. Saranno condotti negoziati con le associazioni sui singoli punti inerenti alla realizzazione del concetto di previdenza nell'ordinanza. Nel piano di base si applicherà il principio del primato delle prestazioni. Nel *primato delle prestazioni* le prestazioni previdenziali sono prestabilite e il finanziamento segue queste indicazioni. Il piano assicurativo (il regolamento) calcola i diritti alle prestazioni mediante l'aliquota di pensione sulla base del reddito al momento del verificarsi del caso coperto dalla prestazione. Assicurazioni più estese possono essere proposte secondo il sistema del primato dei contributi. Nel *primato dei contributi* i contributi sono prestabilite e le prestazioni risultano dalle possibilità finanziarie (capitale risparmiato). Il piano assicurativo (il regolamento) estrapola i diritti alle prestazioni dal capitale disponibile mediante l'aliquota di conversione.

È relativamente delicato delimitare fin dove la legge debba disciplinare il concetto di previdenza. Almeno il principio assicurativo (primato delle prestazioni o primato dei contributi) e i cardini del piano di previdenza (ammontare della pensione di vecchiaia, ovvero aliquota di pensione nell'età di pensionamento regolamentare e i cardini per la prestazione di invalidità e per i superstiti) dovrebbero essere stabiliti dal legislatore. Con la Commissione della Cassa condividiamo la competenza di elaborare nel dettaglio il piano assicurativo. Se le prestazioni di una cassa pensioni sono definite, i contributi sono stabiliti secondo criteri tecnico-assicurativi.

Il legislatore definisce e delimita la cerchia degli assicurati. È previsto che la compongano i dipendenti dell'Amministrazione generale della Confederazione, dei servizi del Parlamento, dei Tribunali federali e delle Commissioni federali di arbitrato e di ricorso, della Posta, delle unità amministrative decentrate della Confederazione, integrati dalle organizzazioni affiliate. Mentre gli assicurati menzionati per primi

coincidono con la delimitazione ai sensi del progetto di una nuova LPer, nelle unità amministrative decentrate e nelle organizzazioni affiliate possono sorgere differenze, come si può rilevare nella sottostante tavola. Soprattutto le maggiori unità amministrative decentrate e società anonime perseguiranno soluzioni previdenziali autonome per attuare la loro politica del personale. Nel caso di Swisscom SA è già avvenuto il 1° gennaio 1999, mentre per la Posta la decisione non è definitiva.

Esempi	Cerchio	Sottoposti alla LPer	CPC (attuale e nuova)
Impiegati FFS	3	Sì	Non assicurati
Impiegati Posta	4	Sì	Assicurati
Impiegati Tribunale federale	1	Sì	Assicurati
Istituto della proprietà intellettuale	3	Sì	Assicurati
Personale insegnante PF	3	No	In parte assicurato
SWISSCOM	4	No	Lavoratori attivi non assicurati; beneficiari di rendite ¹ assicurati
Personale CPC (previsto)	3	Sì	Assicurato
Aziende d'armamento	4	No dal 1999	Assicurate
Ufficio federale di topografia	2	Sì	Assicurato

Dal profilo della previdenza professionale, i magistrati quali i consiglieri federali, il cancelliere della Confederazione o i giudici federali sottostanno a una legislazione speciale (legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati; RS 172.121), la cui esecuzione è stata tuttavia trasferita alla Cassa federale d'assicurazione e che dovrebbe essere portata avanti dalla CPC.

Come menzionato all'inizio di questo numero, i cardini del futuro piano assicurativo (ovvero, oltre alla forma assicurativa, il tipo e l'estensione delle prestazioni assicurative e il finanziamento) sono sanciti nella legge.

Sono orientativi del livello delle prestazioni i risultati dello studio comparativo (studio «Benefit Index») pubblicato nel 1996, che ha analizzato il pacchetto di prestazioni sociali e accessorie della Confederazione assieme a 13 imprese e amministrative pubbliche all'avanguardia attive in Svizzera. In base ad esso per gli assicurati del primo e del secondo cerchio il livello delle prestazioni nella previdenza professionale dovrebbe sostanzialmente essere mantenuto. Questo studio ha infatti evidenziato come le prestazioni della CPC si situino nell'ambito dei datori di lavoro considerati da buoni a ottimi².

L'attuale piano assicurativo sarà comunque sottoposto a correzioni, in particolare per quanto riguarda il minimo e il massimo assicurativo e le speciali coperture delle prestazioni assicurative sovraobbligatorie. Nell'articolo 4 capoverso 1 la legge prevede imperativamente che nell'assicurazione di base i redditi assicurati, ossia quelli coordinati, debbano sottostare al primato delle prestazioni fino a un limite inferiore

¹ Per gli assicurati della Swisscom e che sono andati in pensione entro la fine del 1998.

² Al confronto, gli impiegati federali devono versare più contributi. Cfr. il successivo numero 144.1.

di 108 540 franchi (nel 1999)³. Inoltre, ogni datore di lavoro è libero di perseguire soluzioni separate per il proprio collettivo di dipendenti (cpv. 2). Al riguardo, per il nostro personale intendiamo mantenere l'attuale livello assicurativo. Fino al massimo della 31^a classe di stipendio, vale a dire fino a un guadagno assicurato pari attualmente a 144 681 franchi⁴, il reddito coordinato va assicurato, come finora, al 100 per cento e inoltre nell'assicurazione complementare ancora all'80 per cento. La Confederazione prevede invece un limite superiore per questa assicurazione complementare: il guadagno assicurato massimo nel sistema del primato delle prestazioni dev'essere limitato agli importi in vigore al momento dell'introduzione del nuovo piano.

Due esempi per il calcolo del reddito determinante e del guadagno assicurato:

	Collaboratore fr.	Quadro superiore fr.
Retribuzione (prima della detrazione dei contributi per la CP)	79 168.–	185 882.–
Reddito determinante (guadagno netto: dopo la detrazione delle indennità e dei bonus)	77 262.–	183 980.–
Deduzione di coordinamento	24 120.–	24 120.–
Guadagno assicurato nell'assicurazione di base (computo al 100%) = reddito determinante dopo la deduzione di coordinamento	53 142.–	159 860.–
Massimo dell' assicurazione di base		fr. 144 681.–
Guadagno assicurato nell' assicurazione complementare (computo all'80%)		(80% * 15 179.–) = 12 143,20
Totale guadagno assicurato	53 142.–	156 824,20

Nell'assicurazione complementare, tutti gli elementi della retribuzione fino all'importo massimo fuori classe sono assicurabili conformemente all'articolo 36 capoverso 3 OF.

Quanto all'assicurazione complementare, l'intenzione è di proporre ora, oltre al piano di base ai sensi del primato delle prestazioni, un piano supplementare per ogni datore di lavoro che rispetti il principio del primato dei contributi, i cui punti di forza sono la flessibilità e la trasparenza. Le fluttuazioni, che in futuro si risconterranno sempre di più, ad esempio nel caso di componenti flessibili del salario sulla base di componenti di prestazione e di efficacia, dovrebbero essere rilevate dal piano del primato delle prestazioni. Lo stesso varrà in avvenire per le componenti del salario superiori al limite massimo per il guadagno assicurato nonché per i rapporti di lavoro flessibili per chi svolge un'attività a tempo parziale con grado di occupazione variabile, vale a dire non ancora fissato. Il seguente elenco offre una panoramica

³ Più precisamente, l'affermazione vale per le componenti fisse del salario fino al limite menzionato, mentre le componenti flessibili delle prestazioni possono essere coperte dall'assicurazione complementare secondo il primato dei contributi.

⁴ A questo vanno aggiunte le indennità di residenza, anch'esse assicurate.

sull'ordine di grandezza numerico dei rapporti di lavoro nell'Amministrazione generale della Confederazione:

**Panoramica sui rapporti di lavoro nella Confederazione (senza la Posta):
numero (stato rilevazione del personale il 1° gennaio 1998)**

Grado d'occupazione	Persone
Attività a tempo pieno	39 500
Attività a tempo parziale	8 000
Totale	47 500

Soltanto pochissimi di questi lavoratori (circa 200 persone) non hanno un grado di occupazione stabilito, bensì variabile con guadagno orario e raggiungono nel contempo un reddito annuo che dovrebbe essere assicurato in conformità della LPP. Il quadro muta solamente quando si considerano ulteriori categorie non contemplate dalla rilevazione ufficiale del personale, quali il personale di pulizia e quello ausiliario (inclusi gli assistenti dei PF).

143 Puntii degli Statuti del 1994 da rivedere

Gli Statuti del 1994 attualmente in vigore saranno sottoposti a una sostanziale revisione allo scopo di semplificarli. In futuro la CPC dovrebbe essere gestita quale istituto collettivo che assiste vari datori di lavoro con esigenze in parte diverse. Spetta alla Cassa pensioni, all'istituto collettivo insomma, definire talune prestazioni standard all'interno delle quali dovrebbe essere possibile definire soluzioni individuali fatte su misura per i datori di lavoro. Non è assolutamente possibile fornire una prestazione economica senza un minimo di standardizzazione nell'offerta di prestazioni. Questa procedura corrisponde a una raccomandazione contenuta nel rapporto CPI CPC. Più avanti sono riportati gli orientamenti conformemente allo stato della pianificazione al momento di adottare il presente messaggio. Soltanto i lavori in relazione alle disposizioni esecutive forniranno una spiegazione sui vantaggi e sugli inconvenienti della loro realizzazione.

143.1 Semplificazioni del piano di base

Di massima, l'odierno piano di base secondo il primato delle prestazioni va snellito. Partendo dagli Statuti vigenti occorre verificare fino a che punto i disciplinamenti corrispondono allo standard conformemente ai piani assicurativi correnti secondo il primato delle prestazioni⁵. Laddove ciò non fosse possibile e anche la soluzione federale non lasciasse intravedere alcuna semplificazione, verrà proposta una revisione. Senza pretese di completezza, sono ipotizzabili i seguenti ambiti di revisione:

⁵ Orientativi per lo standard del settore sono i piani della Novartis SA e dell'UBS, ristrutturati nei mesi scorsi.

- semplificare la formula di calcolo per la pensione di vecchiaia accertando i 40 anni di contribuzione a partire da un'età di pensionamento regolamentare;
- semplificare la formula per il calcolo del reddito determinante, ciò che si rivelerà importante in particolare nell'ottica delle componenti flessibili del salario;
- semplificare la formula per la determinazione del reddito assicurato ricorrendo a una deduzione di coordinamento proporzionale;
- modificare la grandezza di riferimento delle prestazioni per i superstiti e della pensione d'invalidità;
- la pensione transitoria dev'essere accordata a prescindere dallo stato civile;
- occorrerà esaminare se equiparare il concetto di invalidità a quello della LAI. In caso affermativo, l'obbligo di previdenza in casi speciali sarebbe trasferito ai datori di lavoro⁶;
- passare alla procedura che prevede un grado di occupazione medio, in sostituzione di prestazioni di libero passaggio nel caso di diminuzione del grado di occupazione.

143.2 Ripresa di piani speciali nel piano di base e in quello complementare

Si sta esaminando al momento se taluni elementi degli attuali Statuti possano essere abrogati e integrati nei nuovi piani proposti, conformi al primato delle prestazioni o a quello dei contributi. Al riguardo si possono menzionare:

- la cassa di deposito;
- gli assicurati volontari;
- l'abolizione di disciplinamenti speciali;
- la verifica del disciplinamento C25 nella Posta e il disciplinamento speciale per i professori dei PF;
- il divieto di affiliazioni multiple nel piano di base a seguito di molteplici occupazioni.

143.3 Semplificazioni amministrative

Sono all'esame diversi provvedimenti, la cui adeguatezza dev'essere ancora provata, che si propongono soprattutto di semplificare gli Statuti dal profilo amministrativo. Detti provvedimenti possono però anche causare perdite nelle prestazioni. Ne fanno parte ad esempio:

- la limitazione temporale del periodo d'ammortamento nel caso di riscatti;
- la soppressione di modifiche nel grado di occupazione inferiori al mese ed eventualmente all'anno;

⁶ Cfr. le considerazioni del n. 234.

- l'assicurazione di dipendenti assunti a tempo limitato e di quelli con grado di occupazione variabile nel piano complementare secondo il primato dei contributi. Le stesse considerazioni valgono per componenti del salario flessibili e irregolari e per le assicurazioni dei quadri al di sopra del limite massimo previsto ora.

In sostanza, ogni semplificazione degli Statuti è legata alla soppressione di privilegi e di diritti particolari di determinati gruppi di assicurati. Senza la disponibilità a sopprimere prestazioni particolari, non è possibile una semplificazione degli Statuti. In particolare dovrebbe valere il principio secondo cui per ogni modifica sono da evitare del tutto o da limitare nel tempo i disciplinamenti transitori, altrimenti si mancherebbe l'obiettivo auspicato, ovvero una semplificazione degli Statuti.

143.4 Compatibilità informatica

La compatibilità informatica del progetto dipende fundamentalmente dalle summenzionate semplificazioni degli Statuti. Gli attuali programmi che aiutano nella gestione degli assicurati sono senz'altro molto più facili da utilizzare e un po' più flessibili che non in passato. Tuttavia è ancora sentita la necessità di introdurre un minimo di standardizzazione, affinché un istituto collettivo con circa 90 organizzazioni affiliate possa essere gestito in modo efficiente, ossia con l'aiuto dei relativi strumenti informatici. In ogni caso, gli esperti sottolineano regolarmente l'incompatibilità degli attuali Statuti con l'informatica e si può per lo meno affermare che, senza una semplificazione degli Statuti del 1994, non è possibile ricorrere a prodotti software standard. Gli attuali Statuti dovrebbero essere illustrati mediante programmi informatici elaborati su misura, il che aumenterebbe fortemente non soltanto i rischi del progetto «CPC», bensì aumenterebbe eccessivamente i costi d'investimento riportati nel numero 34.

144 Contributi

144.1 Contributi periodici

Oltre che con i redditi del patrimonio, le prestazioni vanno finanziate mediante contributi. Verranno mantenuti i contributi periodici paritetici. Non è neppure previsto di modificare il sistema dell'impiego dei contributi, tanto più che lo studio «Benefit Index» indica che, nel confronto, la Confederazione riscuote contributi piuttosto elevati dai propri dipendenti, così che si manterrà l'attuale aliquota di contribuzione del 15 per cento, per metà a carico del lavoratore e per metà del datore di lavoro. Tuttavia, conformemente alle linee direttive, a medio termine dev'essere perseguito l'obiettivo di migliorare le prestazioni con il livello attuale di contributi, oppure di ridurre i contributi mantenendo invariate le prestazioni.

144.2 Contributi individuali per l'aumento del guadagno dei lavoratori

I contributi per l'aumento del guadagno devono essere versati in maniera scaglionata. In tal modo gli elevati costi connessi dovrebbero essere trasferiti agli assicurati

(per ogni contributo d'aumento degli ultracinquantenni, i datori di lavoro versano nella Cassa pensioni un importo pari a 3-8 volte il contributo). I datori di lavoro saranno sgravati per un importo corrispondente al trasferimento. Con lo scaglionamento verrà indebolita una forma di solidarietà considerata a volte particolarmente scandalosa. D'altro canto, le persone più anziane saranno molto più svantaggiate, il che potrebbe ripercuotersi negativamente se, ad esempio, dovessero candidarsi a un posto di lavoro presso la Confederazione.

Classi di età	% dell'aumento del guadagno
20-34	50
35-44	50
45-54	70
55-65	85

144.3 Contributi generali per l'aumento del guadagno dei datori di lavoro

Come accadeva finora, i datori di lavoro «garantiscono» un guadagno assicurato reale, ovvero si accollano i costi scoperti dovuti all'aumento generale della massa salariale assicurata dei loro dipendenti. Occorre peraltro tenere presente che l'interesse supplementare sul capitale di copertura dei lavoratori attivi può essere impiegato per finanziare detti costi (cfr. le considerazioni nel n. 145).

144.4 Contributi volontari dei datori di lavoro

I contributi volontari dei datori di lavoro servono, da un lato, a finanziare prestazioni volontarie della cassa pensione (inclusi possibili versamenti alla cassa di soccorso). Dall'altro, sono ipotizzabili contributi volontari dei datori di lavoro legati a provvedimenti di carattere sociale oppure nel caso di un possibile risanamento della cassa pensioni. In particolare, il datore di lavoro risponde dei costi causati da licenziamenti senza colpa. Nella nuova LPer, l'articolo 27 capoverso 6 costituisce la base per i piani sociali. La Cassa pensioni li considera contributi volontari dei datori di lavoro ai sensi dell'articolo 7, poiché sono contributi sottratti alla sua sfera d'influenza. Il disciplinamento in materia di contributi volontari dei datori di lavoro segue inoltre il modello delle casse private e va visto per esempio quale alternativa a misure di risanamento sotto forma di riduzioni delle prestazioni e di aumenti dei contributi. Considerata la situazione delle finanze federali, simili contributi da parte della Confederazione non sono però attualmente in discussione.

145 Nuovo concetto di finanziamento: soluzione autonoma

La strategia di finanziamento costituisce la base d'esistenza di ogni cassa pensioni. Le peculiarità economico-finanziarie dell'odierna CPC possono essere così descritte:

- la CPC è una cassa finanziata solo per due terzi mediante il sistema di capitalizzazione. Un terzo del capitale necessario a coprire gli impegni è il cosiddetto disavanzo. La legge attuariale della perennità costituisce la base di questa modalità di finanziamento, il che significa semplicemente che un effettivo di assicurati non mortale e numericamente abbastanza stabile non necessita di un tasso di copertura del 100 per cento mediante relativi valori patrimoniali;
- i contributi periodici dei datori di lavoro e degli assicurati finanziano un dato livello di guadagno assicurato;
- se il guadagno (assicurato) aumenta con il salto di livello della retribuzione individuale o a seguito di promozioni, dev'essere versato un contributo per l'aumento del guadagno;
- il datore di lavoro si assume gran parte dei costi generali legati agli aumenti di guadagno, ossia dovuti al rincaro e quindi solo nominali. Può rinunciare a versare i suoi contributi per l'aumento del guadagno fintanto che il grado di copertura supera i due terzi;
- le rendite sono adeguate periodicamente al rincaro. L'interesse supplementare è impiegato per finanziare i suddetti costi;
- negli investimenti scelti (composti di un deposito remunerato presso l'Amministrazione federale delle finanze e di mutui ipotecari), non sono necessari accantonamenti per proventi volatili del patrimonio, le cosiddette riserve di fluttuazione;
- il datore di lavoro si assume i costi dell'amministrazione della Cassa pensioni (finora esclusivamente la Confederazione).

Sostanzialmente, ci troviamo di fronte alla scelta di portare avanti il concetto di finanziamento con alcune correzioni, oppure di andare nella direzione di una maggiore autonomia della Cassa pensioni. Continuare con l'attuale regime non è possibile, poiché in futuro, passando a una gestione più attiva del patrimonio da investire in conformità della nuova politica d'investimento, non si potrà più rinunciare alle riserve di fluttuazione.

Benché, conformemente alla perizia Bühlmann e coautori del 1995, sarebbe possibile mantenere la regola della copertura dei due terzi, abbiamo deciso di cambiare sistema; in una prima fase, questo comporta il congelamento del disavanzo nel corso del primo anno d'esercizio della CPC. In una fase successiva, il disavanzo dovrebbe poi essere coperto, con tempi e modalità che oggi non sono ancora fissati. Per decidere in tal senso, sono state determinanti le seguenti considerazioni:

1. Anche in futuro perdurerà nell'Amministrazione federale la tendenza verso unità più indipendenti dotate di una maggiore autonomia finanziaria. Questa autonomia si traduce anche nella possibilità di scegliere una propria soluzione previdenziale, della quale potrebbero profittare per lo meno le unità organizzate secondo i principi dell'economia privata.
2. Oggi, soluzioni poco trasparenti possono dare adito a speculazioni nell'opinione pubblica. La trasparenza è divenuta un imperativo per le casse pensioni in generale e per quella della Confederazione in particolare.
3. Il suddetto imperativo è stato applicato nella legge sul libero passaggio del 1995, dove sono stati posti in primo piano tanto il diritto individuale (in ca-

so di uscita singola) quanto il diritto collettivo (in caso di liquidazioni parziali) al capitale della Cassa pensioni. Da allora entrate e uscite, in base al cosiddetto principio della «porta girevole», vanno trattate allo stesso modo dal profilo attuariale (art. 9 cpv. 3 LFLP).

4. Secondo un'inchiesta della Cassa pensioni del Cantone di Soletta, nel 1996 soltanto tre delle 29 casse pubbliche interrogate presentavano un tasso di copertura inferiore al 75 per cento. Inoltre, per la grande maggioranza delle casse pensioni il grado di copertura è aumentato fra il 1994 e il 1996/7.
5. Considerazioni di ordine finanziario (cfr. n. 3 in merito alle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale).

La decisione di rinunciare al sistema della copertura dei due terzi e di congelare il disavanzo è soprattutto un passo verso una maggiore trasparenza e autonomia della Cassa pensioni. Nell'ottica della CPC, il disavanzo congelato può essere equiparato a un credito a tasso fisso nei confronti della Confederazione. La CPC quale istituto di diritto pubblico parte così come una cassa pensioni con un grado di copertura al 100 per cento nel momento in cui diventa autonoma.

Bilancio della CPC alla fine del 1997 (37,2 mia di fr.)

attivi circolanti (0,3 mia)	capitali terzi a breve (0,1 mia)
mutui (3,4 mia)	riserve di rincarò (0,2 mia)
investimenti presso la Confederazione (21,6 mia)	capitali di copertura dei lavoratori attivi (17,1 mia)
disavanzo fruttifero (garanzia) (11,9 mia)	capitali di copertura dei beneficiari di rendite (19,8 mia)

La decisione ha conseguenze immediate sul versamento dei contributi generali sovrapparietici per l'aumento del guadagno, sulla chiave di riparto dell'interesse supplementare, sulle riserve di fluttuazione e sulla struttura della garanzia federale.

Viceversa, la questione politico-finanziaria sul quando e secondo quali tappe sarà coperto il disavanzo va separata dalla decisione sul congelamento dello stesso.

Il principale cambiamento di rotta rispetto all'attuale regime concerne i contributi generali per l'aumento del guadagno, che in avvenire dovranno essere versati annualmente anche dalla Confederazione e dalla Posta. Si estenderà agli attivi il collaudato meccanismo, finora riservato all'indicizzazione delle rendite, per cui l'interesse supplementare sul patrimonio da investire può essere impiegato per finanziare il fabbisogno supplementare di capitale di copertura, dovuto al rincarò. Verrà meno invece in futuro la possibilità di far confluire nel disavanzo quella parte del fabbisogno supplementare che non può essere finanziato mediante gli interessi. Affinché i costi dei datori di lavoro possano essere controllati anche in tempi di forte inflazione, disponiamo di due strumenti: da un lato, la compensazione del rincarò per i beneficiari è fatta dipendere dalla possibilità di finanziamento della Cassa, dato che il datore di lavoro non deve più garantire la compensazione integrale del rincarò.

Dall'altro, per quanto riguarda gli attivi, in periodi finanziariamente critici il datore di lavoro può limitarsi a un adeguamento parziale del guadagno assicurato all'evoluzione salariale, o rinunciarvi del tutto. Tali possibilità garantiscono che anche in anni di forte inflazione sia mantenuto un certo equilibrio finanziario, senza caricare eccessivamente il datore di lavoro.

146 Disavanzo, chiave di riparto e garanzie federali

Non appena è garantito che i nuovi impegni risultanti per la Cassa pensioni saranno sempre finanziati, si hanno le condizioni affinché il disavanzo non cresca ulteriormente. Per quanto riguarda la posizione del disavanzo in una CPC giuridicamente autonoma è necessario fare alcune considerazioni fondamentali:

L'articolo 69 capoverso 1 LPP prevede che l'istituto di previdenza, purché assuma esso stesso la copertura dei rischi, per la sicurezza dell'equilibrio finanziario può tenere conto soltanto dell'esistente effettivo di assicurati e di beneficiari di rendite (principio del bilancio in cassa chiusa). Giusta l'articolo 69 capoverso 2 LPP l'autorità di vigilanza può, alle condizioni stabilite dal Consiglio federale, autorizzare gli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico a derogare al principio del bilancio in cassa chiusa. Oggi queste condizioni sono stabilite dall'articolo 45 OPP 2. Il primo presupposto ai sensi dell'articolo 45 capoverso 1 OPP 2 è che una collettività (Confederazione, Cantoni o Comuni) garantisca il pagamento delle prestazioni dovute in conformità della LPP (garanzia federale). Un ulteriore presupposto è che l'istituto di previdenza deve iscrivere nel passivo del bilancio una riserva corrispondente almeno alla somma di tutti gli averi di vecchiaia e al valore attuale delle rendite in corso conformemente alla LPP. Se dalla garanzia in conformità dell'articolo 45 capoverso 1 OPP 2 risulta un impegno di diritto pubblico, il relativo importo deve figurare nell'attivo del bilancio.

Oggi la Cassa pensioni della Confederazione presenta un disavanzo di 11,9 miliardi di franchi, il che corrisponde a un tasso di copertura del 67,9 per cento degli impegni sull'intero effettivo di assicurati, mentre il grado di copertura calcolato separatamente per la Confederazione e la Posta si situa leggermente al di sotto della copertura dei due terzi prevista dagli Statuti (cfr. la tavola nel n. 147). Il disavanzo in questione è riconducibile alle seguenti cause:

1. fondazione negli anni Venti dell'organizzazione precedente la CPC;
2. lacune o eccedenze nel finanziamento delle prestazioni assicurative (in particolare, la Confederazione versa i suoi contributi in base ad aumenti di salario lineari, esclusi i contributi generali per l'aumento del guadagno già citati);
3. perdite o eccedenze nell'investimento di capitale;
4. le perdite o gli utili tecnici⁷ e
5. modifiche riguardanti i datori di lavoro affiliati.

⁷ Generalmente, le perdite o gli utili tecnici risultano quando la realtà diverge dalle ipotesi attuariali (parametri). È il caso, tra l'altro, per divergenze nell'aspettativa di vita o nei casi di rischio di invalidità e di morte. Altrettanto importanti sono le variazioni demografiche (ad es. calo del numero di figli; aumento dei «single» rispetto alle famiglie).

Il sesto fattore, intervenuto una sola volta, riguarda la modifica nella procedura di calcolo del capitale di copertura che ha dovuto essere armonizzata con la nuova legge sul libero passaggio, provocando un aumento del capitale di copertura e un peggioramento del grado di copertura. Per tale motivo, i giorni 12 e 15 dicembre 1994 il Parlamento, nell'approvare gli Statuti della CPC del 24 agosto 1994 ha espresso la seguente riserva (Boll. Uff. 1994 CdS 1256 e 1994 CN 2395):

«Il Consiglio federale deve presentare entro il 31 dicembre 1997 una revisione degli statuti che permetta di ridurre il disavanzo tecnico della Cassa pensioni della Confederazione e della Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS), legato anzitutto alle prestazioni supplementari conseguenti all'introduzione del libero passaggio. Se necessario, gli assicurati sono tenuti a contribuire al versamento delle relative prestazioni.»

In generale, le modifiche del tasso di copertura riconducibili ai metodi applicati sono di natura temporanea. Anche la perizia attuariale ordinata dalla CFA è così giunta alla conclusione che in seguito ai disciplinamenti della legge sul libero passaggio non si impongono provvedimenti particolari volti a mantenere il grado di copertura. La perizia riteneva che esso sarebbe aumentato da solo in base alla futura evoluzione della CPC e che provvedimenti particolari risultavano quindi superflui.

Oggi il disavanzo è costituito in gran parte dal debito del datore di lavoro. Sostanzialmente, a causare il disavanzo summenzionato sono state le generazioni entrate nella Cassa negli anni precedenti la Seconda Guerra mondiale e i contributi non versati dai datori di lavoro in occasione di aumenti di salario generali. I lavoratori di oggi non possono quindi essere presi in considerazione per coprirlo. Analogamente all'ammortamento di un debito, il disavanzo congelato può essere ridotto soltanto mediante i pagamenti alla Cassa pensioni da parte di un datore di lavoro che presenta un disavanzo. Né i contributi dei datori di lavoro o dei lavoratori, né gli interessi sul patrimonio esistente sono disponibili per l'ammortamento del debito.

È così sollevata la questione dei criteri, della chiave di riparto insomma, in base ai quali può essere utilizzato l'interesse supplementare sul patrimonio. La chiave di riparto alla base del concetto di finanziamento della CPC è riassunta nella seguente tavola. Quale confronto, è presentata la chiave di riparto prevista nel messaggio sulla politica d'investimento della CPC:

Ordine di priorità per l'utilizzazione dell'interesse supplementare ⁸

Conformemente al messaggio sulla politica d'investimento	Formula CPC
1. rincaro corrente	1. stabilizzare il grado di copertura
2. rischio di longevità	2a. riserva di fluttuazione
3. riserva di fluttuazione	2b. rischio di longevità
4. riserva di rincaro	3a. rincaro corrente; compensare il rincaro sulle rendite in corso e (novità) versare contributi sovrapparietici del datore di lavoro per l'aumento del guadagno
5. ulteriori miglioramenti delle pre-stazioni	3b. riserve di rincaro
	4. ulteriori miglioramenti delle prestazioni

Nota: i numeri nella tavola indicano la priorità di impiego, mentre le lettere che li seguono rimandano a differenti livelli di scaglionamento nell'ordine di priorità.

Una cassa pensioni il cui disavanzo è congelato è paragonabile a qualunque altra cassa pubblica o privata che presenta il bilancio secondo i principi del bilancio in cassa chiusa. È essa stessa responsabile del finanziamento equilibrato, così che risulta di importanza prioritaria (scopo d'impiego 1) stabilizzare il tasso di copertura, che al 100 per cento indica un finanziamento equilibrato. Tuttavia, allo stato attuale delle conoscenze, è prevedibile che il concetto attuariale di finanziamento non produrrà deficit sistematici e permetterà di neutralizzare anche rischi maggiori. Sono esclusi da tali considerazioni i rischi di longevità, che a una più severa osservazione appartengono anch'essi ai rischi tecnici, ma che considerate la loro portata e le loro ripercussioni finanziarie vanno finanziati separatamente. Poiché viene esercitata una politica d'investimento attiva, infine, bisogna costituire anche riserve di fluttuazione. Queste ultime creano la condizione preliminare per assumere rischi sugli investimenti, per così dire il presupposto affinché si possa realizzare un interesse supplementare. Nella lista delle priorità, sia i cumuli di riserve per i rischi legati all'aumento dell'aspettativa di vita, sia per quelli dovuti alla volatilità degli investimenti vanno posti allo stesso livello (scopi d'utilizzo 2a e 2b). Ma dato che i rischi di volatilità sono più a breve termine e quelli di longevità più a lungo termine, è prioritario accumulare riserve di fluttuazione.

Soltanto al terzo livello di priorità segue l'impiego per provvedimenti dovuti al rincaro. Da una parte, l'obiettivo è di pareggiare le perdite valutarie correnti; dall'altra, qualora siano disponibili capitali adeguati, possono essere costituiti capitali per la riserva di rincaro.

⁸ Nell'elenco non sono considerati potenziali contributi alla cassa di soccorso. Da un lato, non è ancora decisa la struttura esatta di quest'ultima (cfr. le considerazioni nel n. 144.4), dall'altro l'ordine di grandezza di questi pagamenti attuali (meno di 1/centesimo per mille) rende superfluo menzionarli esplicitamente

In quarta e ultima posizione dell'ordine di priorità si situano le possibilità, complementari, di ridurre i contributi oppure di accordare ulteriori miglioramenti delle prestazioni.

Nell'ottica dei beneficiari, la chiave di riparto non muta nella sostanza (cfr. tavola qui sopra, colonna destra). L'interesse eccedente è accertato separatamente per i capitali di copertura degli assicurati attivi e dei beneficiari e ripartito sui relativi aventi diritto. Fondamentalmente, dev'essere possibile un saldo fra assicurati attivi e beneficiari mediante le riserve di rincarato.

Le riserve di fluttuazione necessitano di un disciplinamento particolare nella situazione iniziale. L'articolo 60a capoverso 3 lettera a degli Statuti della CPC, modificato nel quadro della nuova politica d'investimento della CPC, prevede il cumulo di riserve di fluttuazione mediante i proventi del patrimonio che eccedono il 4 per cento e non impiegati per adeguare le rendite al rincarato e costituire accantonamenti. Probabilmente, nella prima metà del 1999, l'Amministrazione federale delle finanze allestirà un portafoglio di obbligazioni, azioni ed eventualmente immobili; non v'è tuttavia da attendersi un contributo decisivo alla costituzione di riserve di fluttuazione. Dai calcoli risulta che le riserve di fluttuazione così costituite possono raggiungere circa il 5 per cento, ma sarebbero necessarie riserve dell'ordine del 10 per cento.

Per ottenere comunque una certa fluttuazione dei valori patrimoniali, la Confederazione garantirà il 10 per cento (al massimo) del capitale di copertura. L'importo di questa garanzia completa lo scoperto del finanziamento. Non appena le riserve di fluttuazione proprie della Cassa avranno raggiunto l'importo della predetta garanzia, quest'ultima verrà meno. In base ai calcoli e secondo la strategia d'investimento scelta e la costituzione di riserve (cfr. n. 37), ci vorranno da 10 a 15 anni finché la Cassa pensioni potrà operare con una propria riserva di fluttuazione, rinunciando alla garanzia federale.

La struttura della garanzia federale risulta dalle seguenti considerazioni: in primo luogo la Confederazione garantisce le prestazioni fintanto che sussiste un disavanzo in conformità del bilancio di apertura. Anche in avvenire il disavanzo accumulato dovrà essere documentato nel conto annuale della Cassa pensioni e potrà essere appurato in modo definitivo solo una volta rettificato il dossier, con ogni probabilità a metà del 2000. Ma la Confederazione può decidere liberamente e non è neppure escluso che a media scadenza essa effettui un pagamento scaglionato del disavanzo. Determinante è il momento in cui esso sarà interamente versato dalla Confederazione. A partire da quel momento la CPC non potrà più derogare al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 15 cpv. 1).

In secondo luogo, la Confederazione garantisce ai suoi beneficiari (art. 1 cpv. 1 lett. a, b, e ed f) la stessa compensazione percentuale del rincarato accordata al personale federale attivo, nel contesto attuale quindi, fintanto che non tutti i capitali disponibili saranno investiti sui mercati conformemente alla strategia d'investimento.

In terzo luogo, la Confederazione aiuta la CPC a costituire la riserva di fluttuazione, finché la relativa voce non avrà raggiunto il livello richiesto. La garanzia relativa alle oscillazioni congiunturali del patrimonio verrà meno non appena le riserve di fluttuazione avranno raggiunto il 10 per cento del capitale di copertura, calcolato in base al bilancio di apertura.

Visione d'assieme delle garanzie federali a favore della Cassa pensioni con probabile data limite

Tipo di garanzia	Scadenza	Probabile limite
Garanzia delle prestazioni della Cassa pensioni (obbligatorie e sovraobbligatorie) <i>articolo 15 capoverso 3</i>	Non appena il disavanzo è interamente finanziato dalla Confederazione.	Non è stabilito un termine preciso
Garanzia dei provvedimenti per il rincarò integrale per i beneficiari <i>articolo 22 capoverso 3</i>	La garanzia si riduce alla metà dell'importo non appena sono effettuati gli investimenti del patrimonio. I provvedimenti di rincarò sono disgiunti da quelli per il personale attivo.	Garanzia ridotta dal 2003 circa
Costituzione delle riserve di fluttuazione <i>articolo 25</i>	Finché è raggiunto il 10 per cento del capitale di copertura conformemente al bilancio di apertura.	Dal 2014 circa

Fintanto che sussiste un disavanzo, la Confederazione deve garantire le prestazioni della Cassa conformemente alla LPP (art. 69 cpv. 2 LPP in relazione all'art. 45 cpv. 1 OPP 2). Il presente disegno di legge va oltre questi requisiti minimi, in quanto le prestazioni sono garantite in generale, vale a dire anche nell'ambito sovraobbligatorio. Finora non era necessario sancire esplicitamente la garanzia federale, poiché la CFA non ha personalità giuridica e coincide quindi oggi con la Confederazione. Va sottolineato che la garanzia vale solo sussidiariamente, ossia entra in gioco solo nel momento in cui i mezzi della Cassa pensioni non sono più sufficienti. Fra l'altro la Cassa pensioni dovrebbe essere trasformata gradatamente in una cassa che operi secondo i principi del bilancio in cassa chiusa. In una Cassa pensioni autonoma i diritti sono garantiti dal patrimonio. Non appena l'ammontare sarà sufficiente, sarà possibile compiere il passo verso l'autonomia e rinunciare alla garanzia federale. In seguito sarà il fondo di garanzia a rispondere delle prestazioni e non più la Confederazione. A tale proposito va ricordato che, nonostante la garanzia federale, la CPC ha versato ogni anno i suoi contributi al fondo di garanzia.

Inoltre, occorre segnalare nuovamente che il disavanzo nel bilancio di apertura deriva originariamente dalla generazione d'entrata e che nel corso degli anni è aumentato soprattutto per il mancato versamento dei contributi dei datori di lavoro. Successive perdite della CPC non porteranno invece più ad un ulteriore aumento del disavanzo. Fintanto che le perdite sono imputabili alla politica d'investimento, per simili disavanzi interviene la garanzia delle riserve di fluttuazione ai sensi dell'articolo 25 della legge sulla CPC. Diversamente, dovranno essere adottate le abituali misure di risanamento, vale a dire aumenti dei contributi e/o diminuzioni delle prestazioni, se i datori di lavoro non sono disposti a effettuare versamenti volontari di contributi conformemente all'articolo 7. Tuttavia, il margine di manovra riguardante le prestazioni è minore se paragonato a quello delle casse pensioni organizzate secondo il diritto privato (cfr. le considerazioni del n. 233.4 in merito all'art. 20).

147 Ripercussioni del congelamento del disavanzo sulla Posta e sulle organizzazioni affiliate

Oltre al disavanzo per il personale federale assicurato, i capitali di copertura non integralmente finanziati dai datori di lavoro affiliati contribuiscono al disavanzo nel bilancio. Alla fine del 1997, detto disavanzo ammontava al 98 per cento per Posta e Confederazione, con una quota leggermente superiore della seconda rispetto alla prima, perché per ora il disavanzo proporzionale risultante dal passaggio straordinario alla legge sul libero passaggio il 1° gennaio 1995 è stato aggiunto al disavanzo della Confederazione (si tratta di un importo di 135 mio di fr.). La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) mette in dubbio tale procedura, che va quindi ancora chiarita. Del resto, le organizzazioni affiliate presentano globalmente un disavanzo di 230,4 milioni di franchi.

Capitale di copertura - Composizione del disavanzo alla fine del 1997

Suddivisione del disavanzo	Capitale di copertura	Tasso di copertura	Disavanzo 1997	
	in mio di fr.	%	in mio di fr.	%
Confederazione	17 032,0	63,3	6 259,9	52,4
PTT	15 141,5	64,0	5 445,0	45,6
Regia federale degli alcool	123,9	100,0	0	
Aziende d'armamento	1 768,6	100,0	0	
Organizzazioni affiliate incluso l'IPI	2 651,2	91,6	230,4	1,8
Assicurati volontari	211,9	100,0	0	
Cassa di deposito	7,9	100,0	0	
Totale		67,9	11 935,3	
Totale capitale di copertura	36 936,9			

Con la nuova CPC, sulla base di un conto annuale corretto, il disavanzo sarà suddiviso definitivamente sui singoli datori di lavoro in conformità dell'articolo 3. Nelle nostre disposizioni esecutive dovremo stabilire la chiave di riparto. Congelare il disavanzo consente di soddisfare una richiesta avanzata da tempo dalla Posta. Fino a oggi bisognava rinunciare a un'assegnazione definitiva del predetto disavanzo. Un congelamento nell'attuale CPC significa che le fluttuazioni assicurative dell'effettivo totale (assicurati con e senza disavanzo congelato) devono essere sopportate dall'effettivo di assicurati senza disavanzo congelato. Tale procedura era possibile solo fintanto che i disavanzi congelati erano percentualmente bassi. Nella nuova Cassa pensioni operante secondo i principi di un istituto collettivo, nonostante il disavanzo congelato sarà possibile una compensazione dei rischi tra le cerchie contabili⁹.

Sarà poi necessario chiarire in un'ordinanza fino a che punto i singoli datori di lavoro devono finanziare il disavanzo. Seguendo le finalità espresse nel nostro decreto

⁹ Cfr. le considerazioni del n. 15.

(non pubblicato) del 19 novembre 1997, il disavanzo proporzionale della Cassa pensioni con il relativo impegno sugli interessi va a carico delle aziende e degli istituti che si sono resi autonomi. Nel quadro del bilancio di apertura dell'unità amministrativa non più affiliata, la Confederazione garantisce un adeguato aumento del capitale iniziale di questa impresa (ricapitalizzazione nel quadro del bilancio di apertura). Nel nostro decreto ci siamo occupati anche di varie altre questioni inerenti al sostegno dei costi nel settore della previdenza professionale qualora aziende della Confederazione e settori dell'Amministrazione si rendano autonomi (ad es. garanzia della compensazione del rincaro).

148 Principi d'investimento

In avvenire, la Cassa pensioni della Confederazione dovrà occuparsi attivamente di questioni inerenti alla gestione patrimoniale. Il grande vantaggio di una politica d'investimento attiva sta nel mobilitare il potenziale di rendimento dei valori patrimoniali, il cosiddetto «terzo contribuente». Una politica d'investimento attiva fa sperare in un maggiore provento del capitale d'investimento, ma è necessariamente connessa a rischi più elevati; non è infatti possibile perseguire un rendimento supplementare senza aumentare il rischio.

Se e in quale misura si possono correre rischi dipende obiettivamente dalla capacità di rischio, soggettivamente dalla disponibilità al rischio. La componente oggettiva si rifà alla situazione finanziaria della Cassa pensioni, così com'è espressa dal grado di copertura. Una Cassa con un tasso di copertura superiore al 100 per cento presenta oggettivamente una maggiore capacità di assumere rischi d'investimento rispetto a una Cassa con una copertura del 95 per cento o addirittura inferiore. Come menzionato nel numero 146, dal profilo della politica d'investimento la CPC con disavanzo congelato va considerata alla stregua di una cassa integralmente finanziata con una copertura del 100 per cento.

Attualmente la CPC non dispone di riserve di fluttuazione. Se queste verranno costituite, metaforicamente parlando una parte del patrimonio (ad es. il 10%) dovrebbe essere dichiarata quale riserva che, per lo meno a breve scadenza, non sarebbe più a disposizione per le prestazioni degli assicurati. Il grado di copertura calerebbe così immediatamente. Proponiamo per contro di operare con una garanzia federale pari al 10 per cento del capitale di copertura, come da bilancio di apertura.

I principi d'investimento sono sanciti nelle direttive d'investimento. Conformemente al messaggio concernente la politica d'investimento, sono queste ultime a determinare le categorie e gli strumenti d'investimento, i limiti per la partecipazione a imprese, i criteri sociali, etici o ecologici da considerare nell'investire i capitali della Cassa pensioni e la condotta per esercitare i diritti di voto. Ci si atterrà a questi criteri anche per il disciplinamento definitivo dei principi d'investimento in virtù del presente disegno di legge.

149 Strategia di comunicazione

Per soddisfare le esigenze di una comunicazione trasparente ai sensi delle linee direttive, sarà dapprima sviluppato una strategia di comunicazione.

Il pubblico a cui è destinata la comunicazione è costituito da gruppi interni (i collaboratori, la Direzione, la Commissione della Cassa e altri interlocutori quali l'organo di revisione e l'esperto LPP), come pure da gruppi esterni (innanzitutto gli assicurati e i datori di lavoro, ma anche il Parlamento, le autorità di vigilanza, gli uffici di statistica, gli istituti di previdenza terzi e altri ancora). Il fatto che la CPC operi su mandato della Confederazione le assicurerà anche in avvenire molta attenzione da parte dell'opinione pubblica, tanto più che i contributi dei datori di lavoro sono finanziati da entrate fiscali.

15 Profilo della CPC

Fatta eccezione per le disposizioni oggetto del presente disegno di legge (prescrizioni particolari a livello giuridico ed esecutivo; garanzia federale; competenze limitate della Commissione della Cassa), la CPC sarà una cassa pensioni «normale». Rispetto alla CFA vi saranno i seguenti cambiamenti:

- la CPC non sarà più soggetta alla LFC. Presenta il rendiconto in conformità dei principi della LPP e si rifà alle raccomandazioni della Camera fiduciaria svizzera;
- come già previsto per l'attuale CPC, l'organo di revisione sarà una società fiduciaria privata;
- la scelta dell'organo di revisione e dell'esperto riconosciuto in materia di previdenza professionale è di competenza della Commissione della Cassa;
- in avvenire il conto annuale non sarà più approvato dal Parlamento, bensì dalla Commissione della Cassa;
- la CPC organizza autonomamente e in collaborazione con i relativi organi dei datori di lavoro il traffico dei pagamenti dei contributi, i pagamenti di capitali, le pensioni ecc.;
- la gestione patrimoniale sarà allestita, organizzata e applicata dalla CPC. Possono essere impiegati anche gestori di portafoglio esterni, così come è ipotizzabile che l'Amministrazione federale delle finanze svolga taluni compiti per la CPC su mandato di quest'ultima;
- la CPC sarà gestita quale istituto collettivo, vale a dire che riunirà diversi collettivi di assicurati che possono avere piani assicurativi differenti. Tuttavia, le differenze nei piani non sono imperative. In una prima fase, si prevedono esclusivamente i collettivi, con gestione contabile separata, della Confederazione, della Posta, dei beneficiari di Swisscom e di altri grandi datori di lavoro affiliati;
- oltre alle menzionate cerchie contabili per gli assicurati, il rimanente effettivo, simile a un istituto comune, dovrebbe essere gestito globalmente sotto il tetto dell'istituto collettivo;
- in linea di massima e per quanto possibile, ai singoli datori di lavoro vanno imputati i costi effettivi della previdenza professionale per il loro personale (per Swisscom SA è un effettivo di beneficiari);
- le spese amministrative sono conteggiate singolarmente alle cerchie contabili separate, mentre ai collettivi gestiti in comune sono computate sotto forma

di un contributo ai costi medi (pro capite degli assicurati, differenziati tra attivi e beneficiari). A prescindere dalla possibilità di trasferimento, la Cassa pensioni si assume le spese amministrative alla stregua di qualunque impresa autonoma;

- almeno in una prima fase, tutti i capitali saranno amministrati in comune e nel quadro di una strategia globale, tuttavia i proventi saranno attribuiti separatamente ai conti delle differenti cerchie¹⁰;
- le cerchie contabili separate a livello degli effettivi di assicurati, dei capitali di copertura e delle procedure di contabilità finanziaria costituiscono la base per i conteggi separati;
- le perdite e gli utili tecnici sono compensati fra le cerchie contabili. I datori di lavoro affiliati partecipano quindi in comune al rischio.

Nei confronti delle organizzazioni affiliate vale il principio secondo cui solo le organizzazioni in stretti rapporti con la Confederazione possono assicurare il proprio personale presso la CPC. L'ordinamento economico svizzero vieta per principio alla Confederazione di entrare in concorrenza con i privati. Già soltanto per questo motivo, l'ammissione di nuove organizzazioni dev'essere subordinata a criteri restrittivi. Inoltre bisogna contenere le spese amministrative. Già negli anni scorsi il numero delle organizzazioni affiliate è calato. Al momento della pubblicazione del rapporto CPI erano 104, dopo l'ultimo conto speciale per l'esercizio 1997 erano ancora 88. Verosimilmente il nuovo orientamento dell'offerta di prestazioni farà proseguire questo processo. L'orientamento definitivo della politica della Confederazione nei confronti delle organizzazioni affiliate dipende dal risultato di uno studio attualmente in corso.

Oltre alle procedure aziendali per attuare le linee direttive (cfr. n. 132), esistono già concetti e pianificazioni che non sono oggetto del presente messaggio. La struttura della CPC segue principi strettamente funzionali secondo due poli rappresentati dalla gestione dei beneficiari e dalla gestione patrimoniale. Entrambe queste funzioni chiave saranno integrate e completate dalle funzioni ausiliarie della contabilità e dell'elaborazione delle informazioni. Rispetto alla CFA, la contabilità è rafforzata e dotata di mezzi paragonabili a quelli delle maggiori casse pubbliche e private.

I programmi d'applicazione della tecnologia dell'informazione esistente saranno in gran parte sostituiti, mentre quelli per la gestione dei destinatari lo saranno completamente, il che comporta considerevoli investimenti (cfr. n. 3). Verso la metà del 1999 dovrebbe essere ultimata la valutazione inerente al bando di concorso per un nuovo sistema pubblicato nel dicembre 1998. In seguito vi saranno 18 mesi per la realizzazione, lo svolgimento di test e la formazione del personale. Tuttavia, spetta ai datori di lavoro portare avanti in modo parallelo e coordinato la trasformazione dei sistemi di gestione delle informazioni sul personale, trasformazione che non può essere influenzata in maniera sostanziale dalla Cassa pensioni. In avvenire si dovranno riconsiderare e attribuire più chiaramente che non in passato le responsabilità della fornitura di dati e della loro elaborazione. È senz'altro ipotizzabile che i datori di lavoro siano maggiormente coinvolti a livello di responsabilità.

¹⁰ Fintanto che è dato un disavanzo tecnico, conformemente alle considerazioni del n. 234.3 anche fra i beneficiari e i lavoratori attivi è prevista un'attribuzione separata, per lo meno dal profilo contabile.

Nel complesso, riteniamo che la CPC opererà con un numero esiguo di livelli gestionali e un effettivo ridimensionato, nonostante assuma le funzioni relative al traffico dei pagamenti e alla gestione patrimoniale¹¹. A ciò contribuisce il trasferimento di una parte delle funzioni finora assolte centralmente ai servizi del personale dei datori di lavoro, trasferimento che richiederà ingenti investimenti nel settore informatico.

Si deciderà caso per caso, ovvero separatamente per ogni settore d'attività e tenendo conto di criteri economici, in merito alla questione se i processi di produzione debbano essere assolti internamente, dai committenti o da società specializzate esterne. Non intendiamo invece trasferire gli assicurati della CPC a un'organizzazione o a una cassa pensioni di diritto privato esistente, come chiesto dal Gruppo UDC nella sua mozione del 10 giugno 1998. La previdenza professionale è uno strumento di politica del personale troppo importante per affidarla completamente a terzi. Tuttavia, la consistenza dell'effettivo di assicurati giustifica senz'altro una soluzione propria alla Confederazione, anche dal profilo della redditività.

È previsto di costituire gradualmente le nuove strutture aziendali. Al momento della ripresa dell'azienda avrà luogo l'uscita dell'effettivo di assicurati dall'attuale CFA e la sua entrata nella nuova cassa pensioni, con relativo conteggio d'uscita e certificato d'assicurazione. Parte del personale odierno e del know-how esistente dovrebbe essere trasferita dall'attuale CFA alla CPC.

I problemi del passato dovrebbero essere risolti entro la metà del 2000. Dopo il 2001 continuerà a esservi ancora una piccola unità della CFA, che tratterà separatamente richieste e casi giuridici in sospeso oltre la data del trasferimento.

2 Parte speciale

21 Situazione giuridica

La previdenza professionale per il personale della Confederazione si basava sinora sull'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari. I disciplinamenti particolareggiati erano contenuti nell'ordinanza del 24 agosto 1994 concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC; RS 172.222.1), un'ordinanza del Consiglio federale che doveva essere approvata dal Parlamento. Al momento dell'elaborazione di questa ordinanza, l'organo paritetico della CPC, la Commissione della Cassa, aveva unicamente il diritto di essere consultata.

22 Necessità di revisione

La Cassa pensioni della Confederazione deve essere resa autonoma. In qualità di istituto di diritto pubblico deve essere dotata di personalità giuridica. Questa modifica può avvenire solo in una legge formale.

La legge sul personale della Confederazione (LPer) dovrebbe abrogare l'ordinamento dei funzionari. In tal modo verrebbe a cadere la base legale per la previdenza professionale del personale della Confederazione. In quanto regolamentazione transitoria, l'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari non dovrebbe tuttavia essere abrogato dalla LPer. A lungo termine, questa soluzione non è tuttavia convincente.

¹¹ Cfr. le considerazioni del n. 34.

23 Spiegazione dei singoli articoli di legge

231 Capitolo 1: Disposizioni generali

Articolo 1

Conformemente all'articolo 2 degli Statuti della CPC in vigore, sono assicurati presso la Cassa pensioni della Confederazione il personale della Confederazione, le sue aziende con contabilità propria e il personale delle organizzazioni affiliate.

Il *personale della Confederazione* comprende tuttora, oltre all'Amministrazione centrale della Confederazione, anche il settore dei PF, e questo nonostante i Politecnici federali siano istituti dotati di personalità giuridica ai sensi del diritto federale. *Le aziende della Confederazione con contabilità propria* sono la Posta e la Regia federale degli alcool. Per quanto concerne le *organizzazioni affiliate* la cerchia è vasta. Si tratta in primo luogo di organizzazioni – più o meno vicine alla Confederazione – che operano nei settori della cultura, della formazione, dell'agricoltura e della scienza. Alla fine del 1997, la CPC contava 88 organizzazioni affiliate.

Il campo d'applicazione della legge sulla CPC è stato armonizzato con quello del disegno di legge sul personale della Confederazione (LPer). Sottostanno inoltre alla legge sulla CPC le organizzazioni e imprese affiliate alla Cassa pensioni della Confederazione (cpv. 1 lett. g).

Il campo d'applicazione di cui all'articolo 1 si estende – fatte salve norme di diritto speciali – a tutto il personale dei tre poteri dello Stato (art. 1 cpv. 1 lett. a, b, e ed f), alle unità amministrative decentrate (art. 1 cpv. 1 lett. d), alla Posta svizzera (art. 1 cpv. 1 lett. c) e al personale delle organizzazioni e imprese affiliate (art. 1 cpv. 1 lett. g).

Capoverso 1 lettere a, b, e ed f

Conformemente al capoverso 1 lettera a, la legge sulla CPC si applica all'Amministrazione federale classica ma anche ad uffici federali gestiti con mandato di prestazioni e budget globali, come ad esempio l'Istituto svizzero di meteorologia e l'Ufficio federale di topografia. Il capoverso 1 lettera b sottopone anche il personale del legislativo – i servizi del Parlamento secondo l'articolo 8^{novies} della legge sui rapporti fra i Consigli – al campo d'applicazione della legge sulla CPC. Conformemente al capoverso 1 lettera e, la legge si applica infine anche al personale delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato conformemente agli articoli 71a-71c della legge sulla procedura amministrativa, intendendo per «personale» non solo il personale delle segreterie conformemente all'articolo 11 dell'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (RS 173.31). In che misura la legge sulla CPC si applicherà ai giudici a tempo parziale indennizzati mediante diarie, dovrà essere disciplinato dal nostro Consiglio nelle disposizioni d'esecuzione. Nell'ambito della riforma della giustizia in corso, si sta cercando di abolire le commissioni di ricorso. Gli eventuali adeguamenti redazionali necessari riguardo al campo d'applicazione saranno però effettuati solo quando sarà conclusa la riforma della giustizia.

Anche il personale dei tribunali federali (tribunale federale svizzero e tribunale federale delle assicurazioni) rientra nel campo d'applicazione della legge sulla CPC (cpv. 1 lett. f).

Conformemente all'articolo 85 numero 4 della Costituzione federale, sono esclusi dal campo d'applicazione della legge i *magistrati* eletti dalle Camere federali (*consiglieri federali, cancelliere della Confederazione, giudici federali*). Ad essi si applica la legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (RS 172.121).

Capoverso 1 lettera c

Conformemente all'articolo 15 capoverso 1 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'Azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste, LOP; RS 783.1), il personale della *Posta svizzera* è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione. Per il momento non bisogna ancora stabilire definitivamente se, come Swisscom SA, in futuro anche la *Posta Svizzera* terrà la propria previdenza professionale indipendentemente dalla Cassa pensioni della Confederazione. Un'uscita della Posta dalla CPC presupporrebbe in ogni caso che sussista l'attuale disavanzo sul capitale di copertura della Posta e che, secondo l'articolo 24 della legge sull'organizzazione delle poste, la Confederazione possa assumersi interamente o parzialmente questo deficit. Bisogna inoltre considerare che un'uscita della Posta dalla CPC potrebbe aver luogo solo quando i dati dei nuovi membri saranno regolati definitivamente, il che non sarà il caso prima della metà del 2000. È quindi evidente che il personale della Posta rimarrà assicurato presso la CPC perlomeno per un primo periodo dopo l'entrata in vigore della presente legge.

Swisscom SA non rientra invece nel campo d'applicazione della CPC. Dal 1° gennaio 1998, *Swisscom SA* è stata retta come organizzazione affiliata alla CPC. Dall'inizio del 1999 – sulla base dell'articolo 17 della legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'Azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (legge sull'Azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11) – si è però staccata dalla CPC e ha istituito la fondazione di previdenza professionale ComPlan per il suo personale. I pensionati della *Swisscom SA* rimangono tuttavia assicurati presso la CPC.

Capoverso 1 lettera d

La legge sulla CPC si applica inoltre – fatta salva la legislazione speciale – al personale delle unità amministrative decentrate, conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Si tratta in particolare di unità amministrative che appartengono in qualche modo ai dipartimenti ma che con i loro atti organizzativi hanno ricevuto una posizione più o meno specifica e differenziata. Nell'ambito del diritto concernente il personale federale rientrano nel terzo cerchio. A questo proposito occorre menzionare brevemente l'Istituto federale della proprietà intellettuale, la Regia federale degli alcool, i Politecnici federali (PFZ e PFL) e gli istituti di ricerca del settore dei PF, così come le imprese d'armamento gestite sinora come aziende della Confederazione.

L'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) è uno stabilimento di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica (art. 1 cpv. 1 della legge federale del 24 marzo 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale [LIPI]; RS 172.010.31). L'IPI è autonomo a livello di organizzazione e gestione (art. 1 cpv. 2 LIPI). L'Istituto è gestito in base a principi economico-aziendali (art. 1 cpv. 3 LIPI). L'IPI sottostà alla vigilanza del nostro Consiglio. Il suo personale è assunto con un contratto di diritto pubblico (art. 18 cpv. 3 LIPI e art. 1 dell'ordinanza del 30 settembre 1996 sullo statuto del personale del

l'Istituto federale della proprietà intellettuale [OPer-IPI; RS 172.010.321]) ed è assicurato presso la CPC. Secondo l'articolo 10 capoverso 1 della OPer-IPI, se le condizioni quadro aziendali dell'Istituto lo richiedono, la direzione, previa approvazione del nostro Consiglio e della maggioranza dei due terzi dei voti del personale espressi per scritto, può decidere di affiliare l'Istituto a un'altra cassa pensioni.

La *Regia federale degli alcool* è incaricata di eseguire la legislazione sull'alcool. La Regia federale degli alcool ha personalità giuridica e deve tenere una contabilità indipendente (art. 71 della legge federale del 21 giugno 1932 sulle bevande distillate [legge sull'alcool; RS 680]). La Regia federale degli alcool è un istituto della Confederazione non autonomo ma dotato di personalità giuridica con un proprio bilancio. Rientra quindi anch'essa nell'articolo 1 capoverso 1 lettera d della legge sulla CPC.

I *Politecnici federali di Zurigo (PFZ)* e di *Losanna (PFL)*, così come gli *istituti di ricerca* ad essi legati sono istituti federali autonomi di diritto pubblico con personalità giuridica (art. 5 cpv. 1 della legge sui PF; RS 414.110). Essi regolano e gestiscono le loro attività autonomamente (art. 5 cpv. 2). Il Consiglio federale esercita l'alta sorveglianza sui PF e sugli istituti di ricerca (art. 39 cpv. 1). Come già detto, attualmente nella CPC non viene ancora tenuta una contabilità propria per il settore dei PF. Nel 2001 o 2002, dovrebbe tuttavia essere modificata la legge sui PF e i Politecnici federali dovranno quindi essere integrati nel terzo cerchio.

Le *ex imprese d'armamento* della Confederazione sono state trasformate in società anonime di diritto privato dal 1° gennaio 1999. Alla stessa data, i rapporti di servizio di diritto pubblico del personale delle imprese d'armamento sono stati trasformati in rapporti d'impiego di diritto privato conformemente al Codice delle obbligazioni (cfr. legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione, LIAC; RS 934.21; RU 1998 1202; FF 1997 III 651 segg.). Conformemente all'articolo 9 dell'ordinanza del 25 marzo 1998 concernente la trasformazione dei rapporti di servizio delle imprese d'armamento della Confederazione (RS 934.216; RU 1998 1426; in vigore dal 1° maggio 1998), le nuove imprese, vale a dire le società anonime di diritto privato, possono rimanere presso la Cassa pensioni della Confederazione in qualità di organizzazioni associate. Possono però anche assicurare il loro personale – dopo aver sentito le associazioni del personale e i sindacati – presso un'altra istituzione di previdenza del personale, secondo le disposizioni della LPP. Le imprese d'armamento rimarranno temporaneamente affiliate alla CPC in quanto organizzazioni associate.

Sino alla fine del 1998, le *Ferrovie federali svizzere* erano un istituto autonomo della Confederazione, la cui previdenza professionale era assunta dalla Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS). L'ordinamento in materia di previdenza professionale del personale delle FFS corrispondeva a quello del personale federale assicurato presso la CPC. Il 20 marzo 1998, il Parlamento – nell'ambito di una riforma generale delle ferrovie – ha emanato la legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; FF 1998 I 1028 segg.). L'articolo 16 di questa legge sulle FFS stabilisce che le FFS gestiscono una propria cassa pensioni. È quindi certo che l'attuale Cassa pensioni e di soccorso delle FFS non verrà fusa con la CPC. La nuova Cassa pensioni delle FFS è in funzione dal 1° gennaio 1999. Le FFS non solo gestiscono una propria cassa pensioni ma – secondo la volontà espressa dalle vostre Camere dopo le deliberazioni sulla riforma delle ferrovie – dovranno essere autonome anche in materia di prestazioni. Per tale motivo le FFS e di conseguenza il suo personale non rientrano nel campo d'applicazione della presente legge.

Articolo 2

Le organizzazioni e imprese che sono particolarmente vicine alla Confederazione possono concludere contratti di affiliazione con la sua Cassa pensioni. Questi contratti devono essere approvati dal nostro Consiglio. L'affiliazione di organizzazioni e imprese non solo può comportare un onere amministrativo supplementare, ma può avere anche notevoli conseguenze finanziarie. Fintanto che viene mantenuta la garanzia federale secondo gli articoli 15 e 25, da parte della Confederazione vi è l'interesse a controllare l'affiliazione di organizzazioni e imprese. Il nostro obbligo di approvare i contratti di affiliazione decisi dalla Commissione della Cassa tiene conto di questa esigenza. Sarà inoltre necessario che alcune organizzazioni possano aderire alla CPC. I criteri per l'affiliazione di organizzazioni e imprese devono essere disciplinati in un'ordinanza. In tal modo si intende garantire che l'affiliazione avvenga secondo criteri unitari e che le organizzazioni e imprese interessate abbiano un rapporto particolare con la Confederazione. Per il momento non si sa ancora quale sarà la strategia che la Confederazione applicherà in futuro per l'affiliazione di organizzazioni e imprese. La futura politica della Confederazione relativa alle organizzazioni e imprese affiliate dipenderà da uno studio separato (cfr. anche il n. 15).

Anche la denuncia di contratti di affiliazione da parte della CPC è sottoposta all'approvazione del nostro Consiglio. Disciplineremo le condizioni di disdetta in un'ordinanza. In tal modo si può conferire alla Cassa la necessaria autonomia, evitando da parte sua denunce arbitrarie. Le organizzazioni e imprese affiliate devono poter avere una certa sicurezza riguardo al fatto di poter rimanere presso questa istituzione di previdenza se adempiranno i loro obblighi nei confronti della Cassa. L'ordinanza disciplinerà inoltre altre modalità, come ad esempio il termine di disdetta (presumibilmente sei mesi alla fine di un anno civile).

Articolo 3

Ai datori di lavoro spettano diverse competenze. Spetta loro ad esempio decidere se intendono garantire il rincaro (integralmente o parzialmente) ai loro pensionati (art. 5 cpv. 3) o quali parti del salario che superano di una volta e mezzo il limite superiore di cui all'articolo 8 capoverso 1 LPP sono assicurabili (art. 4 cpv. 2).

La presente definizione di datore di lavoro si basa sul modello dei quattro cerchi (cfr. n. 122). Per il personale della Confederazione del primo e secondo cerchio è istituito un piano assicurativo unitario. In questi due cerchi la Confederazione è l'unico datore di lavoro (art. 3 lett. a), mentre il nostro Consiglio assume le funzioni di datore di lavoro. Le soluzioni previdenziali per il terzo cerchio possono invece divergere dalla soluzione unitaria dei primi due cerchi, in particolare per quanto concerne il guadagno assicurato al di sopra di un determinato limite e il rincaro garantito dal datore di lavoro. Le regolamentazioni dei diversi datori di lavoro del terzo cerchio non devono inoltre essere unitarie. Alle attuali organizzazioni e imprese affiliate (quarto cerchio) sono offerte le stesse possibilità di scelta. Inoltre, in futuro la CPC potrà offrire a questi datori di lavoro piani assicurativi supplementari (art. 4 cpv. 4). La CPC presenterà però tali offerte solo se sarà in grado di far fronte al risultante lavoro amministrativo, il che non sarà sicuramente il caso nella fase introduttiva. Inoltre, i datori di lavoro sono liberi di realizzare soluzioni previdenziali indipendenti dalla Cassa pensioni della Confederazione, ossia possono disdire il loro contratto di affiliazione presso la Cassa pensioni della Confederazione e affidarsi a un'altra istituzione di previdenza.

Per quanto concerne la rappresentanza dei datori di lavoro nella Commissione della Cassa, si dovrà trovare una soluzione adeguata a livello di ordinanza. È evidente che non tutte le unità amministrative o autorità, così come le organizzazioni affiliate che hanno lo statuto di datore di lavoro secondo la presente disposizione potranno sempre avere diritto a un seggio nella Commissione della Cassa. Lo stesso vale anche per la rappresentanza dei lavoratori di questi datori di lavoro.

232 **Capitolo 2: Regime previdenziale**

Articolo 4

Il capoverso 1 sancisce il principio del primato delle prestazioni: i guadagni assicurati sino a una volta e mezzo il limite superiore di cui all'articolo 8 capoverso 1 LPP sono assicurati nel primato delle prestazioni. Questo limite superiore ammonta dal 1° gennaio 1999 a 72 360 franchi. L'importo moltiplicato per una volta e mezzo è quindi di 108 540 franchi.

La decisione su quali parti del salario che superano il limite summenzionato sono assicurabili e se del caso secondo quale piano assicurativo spetta ai datori di lavoro di cui all'articolo 3 per il loro rispettivo personale (cfr. esempi nel n. 142). In tal modo si introduce una certa flessibilità per i datori di lavoro. Per il personale con un reddito medio e basso il guadagno assicurato rimane immutato. Per i redditi più alti sarà invece il datore di lavoro a decidere quali prestazioni del secondo pilastro intende finanziare. Nei settori salariali in questione si può ammettere che siano prevedibili soluzioni previdenziali private, mentre i datori di lavoro dovranno riflettere nell'ambito della loro politica concernente i quadri in che modo vorranno assicurarli. Come già detto nel numero 142, per il personale federale del primo e secondo cerchio, il nostro Consiglio intende porre questo limite al massimo della 31^{esima} classe di stipendio, vale a dire un guadagno assicurato pari attualmente a 144 681 franchi. Al di sopra di questo limite si applica l'assicurazione complementare secondo le spiegazioni nel numero 142.

La prevista limitazione del guadagno assicurato può portare in alcuni casi, per gli assicurati nel terzo e quarto cerchio, a una diminuzione dello stesso. In caso di diminuzione del guadagno assicurato, le persone interessate avranno diritto a una prestazione di libero passaggio secondo la LFLP. Nelle disposizioni transitorie, verrà peraltro istituita la possibilità per le persone che al momento dell'entrata in vigore della presente legge avranno compiuto i 55 anni di mantenere il loro precedente guadagno assicurato (cfr. art. 22 cpv. 1), nella misura in cui siano disposti a pagare tutti i contributi.

Inoltre, anche in futuro sarà possibile, in casi speciali, mantenere il guadagno assicurato (art. 20 cpv. 2 lett. j). Dal profilo della politica del personale, su questo punto è necessaria una certa flessibilità. Di conseguenza, non bisognerà ad esempio rendere impossibile una rinuncia volontaria all'esercizio di una funzione direttiva (con relativa perdita di salario) poco prima del pensionamento a causa della minaccia di una diminuzione della pensione. Non bisogna tuttavia dimenticare che ogni soluzione speciale comporta un onere amministrativo supplementare per la Cassa.

Per determinate categorie di personale e di salario, si può prescindere dal principio secondo cui la CPC, conformemente all'articolo 4 capoverso 1, è retta nel primato delle prestazioni (art. 4 cpv. 3). Nella prassi sono note categorie di persone che, in

quanto assicurati nel primato delle prestazioni, comportano basi di calcolo e procedure piuttosto complicate. Per questo motivo, in tali casi dovrebbe essere possibile una previdenza professionale con piani assicurativi speciali. Si prevede un primato dei contribuiti. In queste speciali categorie di personale rientrano ad esempio i lavoratori irregolari o le persone che hanno più rapporti d'impiego. Anche le persone il cui guadagno si situa al di sotto del minimo LPP rientreranno in futuro in questa categoria e potranno quindi passare dalla Cassa di deposito alla CPC. Le categorie di personale interessate dovranno essere descritte con precisione nelle disposizioni d'esecuzione del nostro Consiglio.

Conformemente al capoverso 4, la Cassa pensioni della Confederazione può offrire piani assicurativi supplementari per le organizzazioni e imprese affiliate. Dal momento che l'offerta di piani assicurativi supplementari comporta un ulteriore onere amministrativo, la decisione a questo proposito spetta alla Cassa. Per il rimanente, si veda la spiegazione dell'articolo 2.

Il capoverso 5 istituisce la base legale per una cassa di soccorso. Il nostro Consiglio dovrà disciplinarne più precisamente l'organizzazione. Può scorporare l'aver dell'attuale cassa di soccorso dalla Cassa pensioni e trasferirlo in una fondazione di diritto pubblico. Il capoverso 5 ci attribuisce la competenza di stabilire lo scopo della fondazione, vale a dire di determinare a quali condizioni la cassa di soccorso verserà prestazioni. Occorre inoltre disciplinare il finanziamento, affinché la cassa di soccorso possa svolgere i suoi compiti in modo adeguato.

Articolo 5

Nel capoverso 1 si determina *l'importo* massimo della pensione di vecchiaia, d'invalidità e per i superstiti, così come della pensione per i figli e gli orfani. Questa disposizione non disciplina tuttavia in modo esaustivo le condizioni per ricevere la pensione. È fatto salvo il diritto d'esecuzione. Dal momento che nella LPP le condizioni per ricevere la pensione sono disciplinate nel senso di norme minime, non sussiste alcuna necessità di una regolamentazione autonoma nella presente legge. Questo consente inoltre di tener conto della prima revisione della LPP, attualmente in fase di elaborazione. Inoltre deve rimanere aperta la possibilità di mantenere soluzioni più generose, ad esempio per quanto concerne la nozione d'invalidità, o di tenere conto degli sviluppi futuri. Come esempio a questo proposito citiamo la discussione sull'introduzione di una pensione per concubini.

Il *livello di prestazione* della pensione di vecchiaia corrisponde alla situazione attuale. La condizione è che il guadagno assicurato rimanga uguale. Nel capoverso 1 lettera b viene stabilito il diritto del coniuge superstite. Esso ammonta a due terzi della pensione di vecchiaia della persona deceduta. Già nel 1988 era stata introdotta la pensione di vedovo. Come sinora, il diritto sorge solo dopo due anni di matrimonio. Prima viene comunque versata una liquidazione in capitale. Se il coniuge superstite deve provvedere al sostentamento di uno o più figli, il diritto alla pensione del coniuge sorge indipendentemente dalla durata del matrimonio. La soluzione flessibile della legge consente di effettuare adeguamenti – se necessario – al livello più basso. Analogamente al capoverso 1 lettera b, la lettera c stabilisce la pensione per i figli e gli orfani. Questa ammonta a un sesto della pensione di vecchiaia della persona deceduta.

La durata assicurativa completa ammonta attualmente a 40 anni. Per il calcolo della pensione d'invalidità e di vecchiaia secondo la nuova concezione previdenziale si presuppone la durata assicurativa completa che il membro avrebbe potuto raggiun-

gere entro l'età di pensionamento regolamentare (cpv. 2). I particolari concernenti il pensionamento anticipato vanno disciplinati nel diritto d'esecuzione, il quale determina anche la riduzione attuariale della pensione. Affinché il pensionamento anticipato sia possibile non solo dal profilo giuridico ma anche di fatto, la Cassa pensioni della Confederazione versa su richiesta ai beneficiari di una pensione di vecchiaia una *pensione di transizione* (art. 4). A partire dal momento in cui viene versata la rendita di vecchiaia AVS, la pensione di transizione deve essere rimborsata, completamente o in parte, anche se la parte rimborsabile non deve essere stabilita a livello di legge ma a un livello subordinato. Per il rimborso bisogna scegliere una soluzione attuariale che porti a una riduzione della pensione di vecchiaia o della pensione del coniuge.

Conformemente al capoverso 3, la *compensazione del rincaro* sulle pensioni – diversamente da quanto avviene oggi – è indipendente dalla concessione dell'adeguamento al rincaro al personale attivo. Per stabilire l'ammontare della compensazione del rincaro è decisivo il reddito patrimoniale sul capitale di copertura disponibile dei pensionati. I datori di lavoro possono garantire ai loro pensionati la compensazione del rincaro integrale o parziale. La garanzia del datore di lavoro viene applicata quando i redditi patrimoniali non bastano a finanziare la compensazione del rincaro. In questo caso i datori di lavoro versano i fondi necessari a finanziare la compensazione del rincaro per l'importo della garanzia da loro assunta. La Confederazione garantirà metà della compensazione del rincaro per il personale della sua Amministrazione generale (primo e secondo cerchio; art. 1 cpv. 1 lett. a, b, e ed f). La stessa regolamentazione vale per la Posta e le unità amministrative decentrate.

Per un periodo transitorio, vale a dire fintanto che i fondi della Cassa pensioni della Confederazione saranno investiti conformemente all'articolo 24 secondo la strategia d'investimento fissata dal nostro Consiglio, la Confederazione garantisce al suo personale del primo e secondo cerchio una compensazione del rincaro sulle pensioni uguale, in termini percentuali, a quella che versa al suo personale attivo (art. 22 cpv. 3).

Il capoverso 5 istituisce la base legale per il versamento del *supplemento fisso*. La nozione d'invalidità alla base degli attuali Statuti della CPC diverge dalla nozione d'invalidità secondo la legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI). Secondo la regolamentazione attuale, non è determinante un'incapacità assoluta al lavoro ma l'incapacità a svolgere l'occupazione attuale o un'altra occupazione ragionevole. Se il datore di lavoro non può offrire un'altra attività ragionevole e il rapporto di servizio o di lavoro viene sciolto per tale motivo, il membro ha diritto a una pensione d'invalidità della CPC. Se egli non ha diritto a una rendita completa d'invalidità o a un'indennità giornaliera secondo la LAI, conformemente all'articolo 40 degli Statuti della CPC in vigore, la CPC gli versa un supplemento fisso. Questo supplemento fisso alla pensione d'invalidità della CPC non deve essere rimborsato dall'assicurato.

Allo scopo di semplificare gli Statuti ma anche per ripartire meglio i costi, si discute ora se mantenere l'attuale nozione d'invalidità o se modificarla ed eventualmente riprendere quella della LAI (cfr. n. 233.4 ad art. 20). Riprendendo la nozione d'invalidità secondo la LAI, si potrebbe rinunciare al versamento del supplemento fisso. La nozione d'invalidità non deve tuttavia essere definita a livello di legge ma, conformemente all'articolo 20 capoverso 2 lettera i, nelle nostre disposizioni d'esecuzione. A seconda della decisione presa bisognerà continuare a versare un supplemento fisso. L'articolo 5 capoverso 5 istituisce la base legale al riguardo.

Articolo 6

Conformemente al capoverso 1, i contributi periodici sono finanziati, come sinora, per metà ciascuno dai lavoratori e dai datori di lavoro.

Lo scaglionamento dei contributi per gli aumenti di guadagno, previsto nel capoverso 2, favorisce un certo sgravio dei datori di lavoro. Gli assicurati più anziani devono infatti contribuire maggiormente al capitale di copertura necessario per riscattare l'aumento di guadagno. Sinora i lavoratori pagavano sempre il 50 per cento sul loro aumento, mentre i datori di lavoro coprivano il resto, che ammontava a un multiplo del contributo del lavoratore, soprattutto per gli assicurati più anziani. Come menzionato in precedenza nel numero 144, il margine dello scaglionamento ammonta dal 50 all'85 per cento. Il principio della parità obbliga i datori di lavoro a versare contributi pari almeno ai contributi complessivi di tutti i lavoratori. L'importo necessario per compensare l'onere residuo del capitale di copertura è finanziato con gli utili della Cassa pensioni a disposizione per tale scopo, secondo l'ordine di priorità (cfr. n. 146). Se questi non bastano, il datore di lavoro copre la parte rimanente.

Articolo 7

L'articolo 7 costituisce la base legale per i contributi volontari del datore di lavoro (cfr. n. 144.4).

233 **Capitolo 3: Esecuzione della previdenza professionale**

233.1 **Sezione 1: Cassa pensioni della Confederazione e altri istituti di previdenza**

Articolo 8

L'attuale Cassa pensioni della Confederazione fa parte dell'Amministrazione centrale della Confederazione: è una divisione dell'Ufficio federale *Cassa federale d'assicurazione*. In futuro la Cassa pensioni della Confederazione dovrebbe essere un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica. Questa forma organizzativa segue il modello scelto in diversi Cantoni (ad es. nel Cantone di Berna). La sede sociale è stabilita dal nostro Consiglio.

Il capoverso 2 stabilisce che la CPC gestisce la previdenza professionale per i suoi membri *conformemente alla presente legge*. Sono quindi determinanti in primo luogo la legge sulla CPC e il relativo diritto d'esecuzione e, solo a titolo sussidiario, la LPP e la legge sul libero passaggio. *Le disposizioni cogenti* della LPP e della LFLP valgono tuttavia in ogni caso anche per la Cassa pensioni della Confederazione. Per motivi di chiarezza questo è stabilito espressamente dalla legge.

L'emanazione di *disposizioni speciali concernenti il contenzioso* non è quindi necessaria. Anche per la Cassa pensioni della Confederazione valgono le disposizioni cogenti della LPP in materia di contenzioso. Per controversie tra istituti di previdenza, datori di lavoro e aventi diritto, l'articolo 73 capoverso 2 LPP obbliga i Cantoni a prevedere una procedura semplice, spedita e di regola gratuita, mentre il giudice deve accertare d'ufficio i fatti. Conformemente all'articolo 73 capoverso 3 LPP, il foro è nella sede o nel domicilio svizzeri del convenuto o nel luogo dell'azienda presso la quale l'assicurato fu assunto. Le decisioni dei tribunali cantionali possono

essere impugnate davanti al Tribunale federale delle assicurazioni con ricorso di diritto amministrativo (art. 73 cpv. 4 LPP).

Come sinora, la Cassa pensioni della Confederazione dovrà essere iscritta nel registro della previdenza professionale, conformemente all'articolo 48 LPP. L'autorità di vigilanza secondo l'articolo 61 LPP rimane l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Il capoverso 3 stabilisce che il nostro Consiglio può affidare alla Cassa pensioni della Confederazione altri compiti, sempre che questi abbiano un nesso materiale con il settore di compiti previsti nella presente legge. Con questa disposizione si pensa ad esempio all'esecuzione dei regolamenti concernenti le pensioni dei magistrati e dei docenti dei Politecnici federali. Dal momento che la nuova Cassa pensioni non farà più parte dell'Amministrazione federale ma diventerà un'unità amministrativa decentrata, giuridicamente autonoma, della Confederazione, conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, trasferendo questi compiti alla CPC la Confederazione avrà un obbligo di risarcimento.

Articolo 9

Le unità amministrative decentrate della Confederazione sono in linea di principio assicurate presso la CPC (art. 1 cpv. 1 lett. d). L'articolo 9 istituisce la base legale affinché il nostro Consiglio possa autorizzare questi datori di lavoro a fondare una propria cassa pensioni o ad affiliarsi a un'altra istituzione di previdenza, diversa dalla CPC. Con l'autorizzazione, il nostro Consiglio decide anche se è applicabile il regime previdenziale conformemente alla legge sulla CPC. L'articolo 9 non mette peraltro in discussione i diritti di partecipazione paritetici del personale conformemente alla LPP.

L'articolo 15 capoverso 1 della legge sull'organizzazione delle poste stabilisce che il personale è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione. L'uscita della Posta dalla Cassa pensioni rende quindi necessaria una modifica della legge. Questa viene effettuata nell'articolo 29 della presente legge. In tal modo, il nostro Consiglio potrà in futuro autorizzare anche la Posta a gestire una propria cassa pensioni o ad affiliarsi a un'altra istituzione di previdenza. Il personale della Posta deve tuttavia approvare con un referendum l'uscita della Posta dalla Cassa pensioni della Confederazione.

233.2 Sezione 2: Organizzazione della Cassa pensioni della Confederazione

Articolo 10

L'articolo 10 designa gli organi della futura Cassa pensioni della Confederazione, vale a dire la Commissione della Cassa (cfr. art. 11) e la direzione (cfr. art. 12).

Articolo 11

La Commissione della Cassa sarà in futuro l'organo di direzione supremo della Cassa pensioni autonoma della Confederazione. Nell'ambito della legge e delle prescrizioni d'esecuzione del nostro Consiglio, essa emana gli statuti e i regolamenti necessari. In questo contesto occorre menzionare in particolare le direttive d'investimento

così come il regolamento interno e organizzativo. Il regolamento interno dovrà in particolare disciplinare la nomina del presidente della Commissione della Cassa, la procedura in caso di parità di voti e la procedura per la formazione delle opinioni all'interno della Commissione della Cassa. Nel regolamento organizzativo dovranno essere disciplinate le competenze interne della CPC. Dovranno in particolare essere disciplinati la ripartizione dei compiti tra la Commissione della Cassa e la direzione nonché il diritto di firma. Bisognerà inoltre stabilire chi rappresenterà la Cassa pensioni della Confederazione verso l'esterno. Per la ripartizione dei compiti tra la Commissione della Cassa e la direzione bisogna presupporre che la direzione dovrà occuparsi degli affari correnti della Cassa pensioni della Confederazione e della sua amministrazione. La Commissione della Cassa stabilirà le direttive supreme per quest'attività ma – tranne in casi eccezionali – non dovrà occuparsi degli affari giornalieri.

Il capoverso 1 sancisce diverse competenze della Commissione della Cassa: essa nomina ad esempio la direzione della Cassa pensioni e gli esperti riconosciuti per la previdenza professionale. Nomina anche l'ufficio di controllo. Per direzione si intendono il direttore della CPC e il suo sostituto. Il regolamento organizzativo della Commissione della Cassa dovrà stabilire quali dirigenti della Cassa pensioni apparterranno alla direzione.

La struttura e l'organizzazione attuali della Commissione della Cassa devono essere adeguate affinché essa possa assumere la sua nuova funzione di organo di direzione supremo della Cassa pensioni e i compiti che ne derivano. Una modifica della composizione della Commissione si imporrà peraltro anche nel caso in cui in una fase successiva la Posta dovesse uscire dalla Cassa pensioni della Confederazione. Il nostro Consiglio dovrà stabilire la dimensione della Commissione della Cassa. Attualmente essa si compone di 26 membri e 26 sostituti. In futuro, il numero di membri dovrà essere notevolmente ridotto - a un massimo di 14 persone. I rappresentanti dei lavoratori saranno in futuro nominati direttamente dagli assicurati. Nella nostra ordinanza concernente le nomine dovremo stabilire se e in che misura potranno essere nominati rappresentanti dei lavoratori che non appartengono alla cerchia degli assicurati.

Per il rimanente, la Cassa pensioni della Confederazione, anche se in futuro non sarà più gestita necessariamente come istituto collettivo ma molto probabilmente come istituto collettore, continuerà a disporre di una sola Commissione della Cassa.

Articolo 12

La direzione si occupa degli affari correnti della Cassa pensioni: è responsabile del corretto svolgimento delle attività giornaliere. Il capoverso 3 stabilisce che il personale e la direzione della Cassa pensioni sottostanno alla legislazione applicabile al personale federale.

Articolo 13

L'articolo 52 della LPP stabilisce che le persone incaricate dell'amministrazione, della gestione o del controllo dell'istituto di previdenza sono responsabili del danno che esse gli arrecano intenzionalmente o per negligenza. La responsabilità secondo la LPP è quindi – dal punto di vista dei funzionari interessati o delle persone loro equiparate secondo la legge sulla responsabilità – più severa della legge sulla responsabilità della Confederazione: secondo il suo articolo 8, il funzionario risponde solo dei danni che ha cagionato con intenzione o per grave negligenza. L'articolo 52

LPP non vale solo per le casse pensioni di diritto privato ma anche per le istituzioni previdenziali di diritto pubblico. Vi sarebbe quindi una violazione di disposizioni cogenti della LPP se nella legge sulla CPC il legislatore stabilisse una regolamentazione per la Cassa pensioni della Confederazione che la privilegierebbe rispetto alle altre casse pensioni. Per evitare eventuali ambiguità circa l'applicabilità dell'articolo 52 LPP, nell'articolo 13 questa disposizione è espressamente dichiarata applicabile.

Articolo 14

Nell'adempimento dei suoi compiti, la Cassa pensioni della Confederazione tratta i dati sugli assicurati e sui loro congiunti. A volte dalla documentazione degli assicurati è possibile risalire a «interi curriculum vitae». In particolare nei casi d'invalidità, la documentazione può contenere anche dati personali particolarmente degni di protezione. Per tale motivo, viene data particolare importanza alla protezione dei dati nella CPC. Con questa disposizione si istituiscono le basi formali, conformemente agli articoli 17 e 19 della legge sulla protezione dei dati (RS 235.1), per il trattamento di dati personali e di profili della personalità particolarmente degni di protezione.

Per evitare che vengano percepite pensioni ingiustificate, i dati degli assicurati (in particolare quelli sullo stato civile, gli annunci di decessi e le domande di prestazioni) sono esaminati periodicamente. A tale scopo, a determinate scadenze i dati elettronici degli assicurati vengono confrontati con i dati di assicurazioni sociali svizzere ed estere o di istituzioni di previdenza, in particolare con la Cassa centrale di compensazione, la Cassa svizzera di compensazione, l'assicurazione militare, l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni e l'ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero. È possibile che grazie allo sviluppo tecnologico in futuro questi controlli potranno essere effettuati in altra forma. Dato che sono necessari solo controlli periodici non deve essere istituita una base legale per una procedura di richiamo secondo l'articolo 19 capoverso 3 della legge sulla protezione dei dati.

233.3 Sezione 3: Disposizioni particolari in materia di finanziamento e rendiconto

Articolo 15

Nel capoverso 1 la Cassa pensioni della Confederazione è autorizzata a derogare al principio del bilancio in cassa chiusa. La procedura di finanziamento dell'attuale CPC è una forma mista con due terzi di copertura dei diritti in corso di maturazione e un terzo di quota spese. Contrariamente alla soluzione attuale, il disavanzo viene tuttavia «congelato». Questo significa che in futuro la Confederazione dovrà versare tutti i contributi dei datori di lavoro (compresi gli interessi sul disavanzo) nella Cassa pensioni (cfr. n. 146). Un disavanzo nel bilancio tecnico può sussistere ancora per anni.

Nel capoverso 2 si stabilisce che il disavanzo è soggetto a un interesse del 4 per cento. Questo tasso d'interesse corrisponde al tasso minimo d'interesse sull'aver di vecchiaia conformemente all'articolo 12 OPP 2. Il nostro Consiglio ha la competenza di aumentare il tasso d'interesse al 4,5 per cento. Questo può diventare necessario se vengono aumentati il tasso minimo di cui all'articolo 12 OPP 2 o il tasso tecnico, o se esigenze specifiche della Cassa lo richiedono (es. finanziamento del rischio di longevità).

La garanzia della Confederazione secondo l'articolo 15 capoverso 3 si riferisce sia alle prestazioni nel settore obbligatorio sia in quello non obbligatorio. Se la Confederazione deve rispondere di questa garanzia, può chiamare i singoli datori di lavoro a coprire proporzionalmente i costi risultanti.

La garanzia federale termina non appena la Confederazione ha versato la sua quota sul disavanzo. Se a questo punto devono ancora essere versati contributi di altri datori di lavoro, questi vengono iscritti nel bilancio in quanto debiti dei datori di lavoro, soggetti a un tasso d'interesse il cui ammontare dovrà essere da noi stabilito nelle disposizioni d'esecuzione.

Articolo 16

Se si considera il disavanzo della CPC come avere nei confronti della Confederazione, la Cassa pensioni della Confederazione è comparabile alle casse gestite secondo il principio del bilancio in cassa chiusa. Nell'articolo 16 si stabilisce il principio secondo cui il grado di copertura deve scendere al massimo del 10 per cento al di sotto del valore di equilibrio del 100 per cento prima che vengano prese misure di risanamento conformemente all'articolo 44 OPP 2. In questo 10 per cento deve essere compresa la riserva di fluttuazione garantita dalla Confederazione (cfr. art. 25). Non appena la Confederazione non dovrà più concedere garanzie, il valore di intervento per misure di risanamento verrà portato al 95 per cento.

Articolo 17

Come illustrato nel numero 141, la garanzia federale e la garanzia del disavanzo da parte della Confederazione, secondo l'articolo 15 capoverso 3, comportano un certo influsso di quest'ultima sulla politica d'investimento della Cassa pensioni. Questa influenza può essere esercitata mediante diversi strumenti: da un lato il nostro Consiglio determinerà la strategia d'investimento. La Commissione della Cassa emanerà le direttive d'investimento, il regolamento d'investimento e i principi della politica in materia di rischio. Questi devono essere approvati dal nostro Consiglio (art. 21 cpv. 2). Anche riguardo all'impiego dei redditi patrimoniali la Cassa non sarà libera. Sarà nostro compito determinare in che successione dovrà essere impiegato il reddito patrimoniale (ordine di priorità).

Articolo 18

L'articolo 18 dovrebbe costituire la base per continuare a gestire la Cassa pensioni della Confederazione come istituto collettore. Rimane da stabilire in che misura bisogna definire il principio dell'istituto collettore. Sarebbe poco sensato trattare ogni organizzazione affiliata (complessivamente quasi 90) come entità contabile separata. La grande maggioranza delle organizzazioni continueranno a essere gestite in una cerchia contabile, in qualità di istituti collettivi all'interno di un istituto collettore.

Per i datori di lavoro con un effettivo di personale elevato, come ad esempio la Posta o i pensionati della Swisscom SA, si tengono conti separati. Nel caso della Posta questo non significa tuttavia in alcun caso che si potrebbe offrire un piano assicurativo speciale, diverso da quello del personale dell'Amministrazione generale della Confederazione. La proposta di completare l'articolo 15 capoverso 1 della legge sull'organizzazione delle poste istituisce la base legale che consente alla Posta, con la nostra approvazione, di tenere la previdenza professionale per il suo personale al di fuori della Cassa pensioni della Confederazione. Fintanto che questo non accade,

il personale della Posta rimane assicurato presso la CPC conformemente all'articolo 15 LOP.

Dal momento che, a causa delle riorganizzazioni in corso nell'Amministrazione federale, bisogna aspettarsi ulteriori privatizzazioni o il passaggio di unità amministrative nel terzo o quarto cerchio, con i relativi cambiamenti di statuto, nella legge occorre trovare una regolamentazione che consenta di tener conto di questi sviluppi. Deve essere infatti possibile garantire alle unità amministrative parzialmente o interamente privatizzate, perlomeno sotto forma di soluzione transitoria, lo statuto di organizzazione affiliata, senza che questo comporti un onere amministrativo impossibile da gestire per la Cassa. A questo proposito è necessario che la Cassa disponga di un solo organo direttivo, vale a dire solo della Commissione della Cassa.

Articolo 19

L'articolo 19 disciplina il regresso della Cassa pensioni della Confederazione nei confronti di terzi responsabili, che hanno provocato l'invalidità o la morte di una persona assicurata dando luogo alle prestazioni assicurative della CPC. Sino a concorrenza delle sue prestazioni, la Cassa pensioni subentra nei diritti degli assicurati beneficiari o dei loro superstiti. La regolamentazione del regresso corrisponde essenzialmente alla disposizione dell'articolo 21 degli Statuti della CPC in vigore. Nel titolo non si parla però più di cessione, per chiarire meglio che per l'insorgere dei diritti della Cassa pensioni della Confederazione non è necessaria una cessione da parte degli assicurati, ma che la Cassa pensioni, fornendo le sue prestazioni, subentra automaticamente nei diritti dei beneficiari nei confronti di terzi responsabili (surrogazione o cessione legale).

233.4 Sezione 4: Disposizioni esecutive, statuti e regolamenti

Articolo 20

Il nostro Consiglio preciserà in un'ordinanza la concezione previdenziale, i cui principi sono contenuti nel capitolo 2 del disegno di legge. La Commissione della Cassa viene consultata. Nelle disposizioni d'esecuzione saranno quindi contenute regolamentazioni che normalmente si trovano nei contratti di affiliazione o nei regolamenti degli istituti di previdenza. Le disposizioni d'esecuzione non avranno quindi il carattere di puro e semplice diritto d'esecuzione o d'applicazione.

Le disposizioni d'esecuzione conterranno anche regolamentazioni dovute unicamente a motivi di politica del personale (p. es. regolamentazioni sul mantenimento del guadagno assicurato in caso di riduzioni salariali dovute alla rinuncia alla funzione svolta sino ad allora o determinazione delle condizioni e modalità per il pensionamento anticipato).

Le disposizioni d'esecuzione disciplinano le condizioni, l'entità, l'inizio e la fine nonché eventuali restrizioni per quanto riguarda la qualità di membro della Cassa pensioni (cpv. 2 lett. a). Sulla base di questa disposizione, può essere ad esempio fissata l'età minima d'entrata nella Cassa pensioni della Confederazione e si può stabilire che le persone che non hanno ancora raggiunto una determinata età minima (secondo gli Statuti attuali, 20 anni compiuti) sono assicurate solo per i rischi di morte e invalidità. Le restrizioni riguardanti la qualità di membro della Cassa pensioni rimarranno presumibilmente invariate (cfr. art. 5 degli Statuti della CPC; ad esempio il personale estero di missioni svizzere all'estero non è membro della CPC).

Nell'articolo 4 capoverso 1 viene fissato il limite per il campo d'applicazione obbligatorio dell'assicurazione principale. Questo significa che viene stabilito sino a che importo i proventi sono assicurati obbligatoriamente nel primato delle prestazioni. In questo modo il guadagno assicurato o il reddito determinante non sono tuttavia definiti a sufficienza. Stabiliremo a livello di ordinanza quali proventi sono rilevanti per il calcolo del reddito determinante. Inoltre, bisognerà stabilire il reddito determinante nei casi speciali. Alcune componenti del salario, come ad esempio i supplementi per il lavoro notturno, che hanno un carattere irregolare, o la compensazione del potere d'acquisto e l'indennità di soggiorno all'estero secondo il regolamento dei funzionari (3) del 29 dicembre 1964 (RS 172.221.103) per il personale all'estero non dovrebbero più entrare in considerazione per il calcolo del guadagno assicurato. Potremo prevedere che in periodi di forte inflazione il guadagno assicurato non venga adeguato pienamente al rincaro. Questo avrà ripercussioni sia sui contributi sia sulle pensioni.

Già secondo gli Statuti della CPC in vigore, è possibile un *pensionamento anticipato su richiesta dell'assicurato* (prelievo anticipato regolamentare della pensione). In caso di pensionamento prima del compimento dei 62 anni o con meno di 40 anni d'assicurazione bisogna considerare una riduzione della pensione. Se al momento del pensionamento l'assicurato non ha ancora raggiunto la durata assicurativa completa, la pensione di vecchiaia viene ridotta sulla base di calcoli attuariali.

Oltre al prelievo anticipato regolamentare della pensione, in alcuni casi la CPC fornisce anche prestazioni per scioglimento amministrativo senza colpa del rapporto di servizio. La regolamentazione corrispondente si trova attualmente nell'articolo 43 degli Statuti della CPC. Secondo questo articolo, in caso di scioglimento dei rapporti di servizio senza colpa dell'interessato è possibile che, se il membro è stato affiliato ininterrottamente alla Cassa per almeno 19 anni e ha più di 50 anni, gli sia versata una pensione. Contrariamente a quanto avviene in caso di pensionamento anticipato regolamentare, in questo caso la Confederazione e le sue aziende devono versare per proprio conto il capitale di copertura mancante. La regolamentazione dell'articolo 43 degli Statuti della CPC è di per sé estranea a un regolamento sulla Cassa pensioni. Nella legge sul personale della Confederazione verrà quindi istituita la base legale per il pensionamento amministrativo. Anche le condizioni per il pensionamento amministrativo dovranno essere disciplinate nella LPer e nei suoi atti d'esecuzione. Nella legge sulla CPC e nei relativi atti esecutivi bisognerà invece stabilire quali prestazioni dovranno essere fornite dai datori di lavoro nei confronti della CPC per i casi di pensionamenti amministrativi. Dovranno inoltre eventualmente essere disciplinate determinate modalità concernenti il versamento della pensione.

La competenza di emanare disciplinamenti sulla cessione e la costituzione in pegno di diritti a prestazioni della Cassa pensioni comporta la competenza di emanare un divieto di cessione e di costituzione in pegno su prestazioni della Cassa pensioni prima della scadenza di questi diritti, come è stabilito nell'articolo 39 LPP per le prestazioni obbligatorie LPP.

In caso di squilibrio tra le prestazioni e i contributi bisogna reagire abbastanza in fretta per ripristinare la stabilità finanziaria della Cassa. Una modifica di legge richiederebbe troppo tempo. Per tale motivo l'ammontare dei contributi sarà stabilito nella nostra ordinanza (lett. h). Una modifica di legge sarebbe invece necessaria se le prestazioni della CPC dovessero essere ridotte in contrasto con i principi dell'articolo 5.

Determineremo in un'ordinanza le condizioni per la prestazione di una pensione d'invalidità. Bisognerà in particolare decidere se bisognerà attenersi alla nozione attuale d'invalidità o riprendere la nozione d'invalidità della legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI). L'attuale nozione d'invalidità diverge da quella stabilita dalla LAI. Secondo la regolamentazione attuale, non è determinante un'incapacità assoluta al lavoro ma l'incapacità a svolgere l'occupazione attuale o un'altra occupazione ragionevole. Il servizio medico accerta l'invalidità. Descrive gli impedimenti che sono subentrati e illustra perché una determinata attività non può più essere svolta o può esserlo solo parzialmente. Se il datore di lavoro non può offrire un'altra attività ragionevole al membro e il rapporto di servizio o di lavoro viene sciolto per tale motivo, il membro ha diritto a una pensione d'invalidità. Un'attività è considerata ragionevole se corrisponde alle capacità professionali, fisiche e psichiche. Inoltre, nella valutazione della ragionevolezza occorre considerare anche la situazione personale. Allo scopo di semplificare gli Statuti ma anche per ripartire meglio i costi, si discute ora se riprendere o meno la nozione d'invalidità della LAI. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di comportare meno spese amministrative per la CPC. Riprendendo la nozione d'invalidità secondo la LAI, si rinunciarebbe inoltre al versamento del supplemento fisso. Il datore di lavoro dovrebbe coprire la lacuna che ne deriverebbe nella prestazione, così come i datori di lavoro nell'economia privata garantiscono ai loro membri la continuazione del pagamento del salario.

Se si dovesse riprendere la nozione d'invalidità secondo la LAI, non vi sarebbero ripercussioni sulle pensioni d'invalidità già accordate. L'articolo 22 capoverso 2 stabilisce – a titolo transitorio – che le pensioni già assegnate (compreso il supplemento fisso) continueranno per principio a essere versate anche in futuro.

Si intende lasciare la funzione di servizio medico della Cassa pensioni della Confederazione al servizio medico delle FFS.

Articolo 21

Gli Statuti e i regolamenti vengono emanati dalla Commissione della Cassa. Gli Statuti, le direttive d'investimento e il regolamento d'investimento, così come i principi della politica in materia di rischio devono essere da noi approvati.

Gli Statuti disciplinano il trasferimento dei costi amministrativi ai datori di lavoro. Perlomeno per i datori di lavoro senza contabilità separata sono previsti forfait per assicurato (scaglionati secondo il personale attivo e i pensionati) che vengono addebitati al rispettivo datore di lavoro.

Molto spesso la Cassa pensioni si vede confrontata con la richiesta di dedurre determinati importi dalle pensioni e di versarli direttamente a terzi a nome degli assicurati. Dal momento che queste prestazioni comportano un onere amministrativo supplementare, attualmente sono effettuate solo in casi eccezionali. Anche in futuro continueranno a essere svolte solo eccezionalmente e contro pagamento di una tassa (cpv. 3 lett. b). Dal momento che si tratta di «tasse in senso tecnico», per il cui calcolo vale il principio della copertura dei costi e delle equivalenze, la loro riscossione non richiede una regolamentazione particolareggiata nella legge.

234 Capitolo 4: Disposizioni transitorie

234.1 Sezione 1: Regime previdenziale

Articolo 22

Le persone, il cui guadagno assicurato conformemente all'articolo 4 capoversi 1 e 2 viene ridotto e che, al momento dell'entrata in vigore dei nuovi Statuti, hanno compiuto 55 anni, possono mantenere il loro attuale guadagno assicurato. I contributi per la parte di reddito che supera il limite dell'articolo 4 capoverso 1 sono in linea di principio a carico del lavoratore che desidera l'assicurazione. Se conformemente all'articolo 4 capoverso 2 il datore di lavoro ha stabilito che anche le parti del salario che eccedono l'importo limite superiore di cui all'articolo 4 capoverso 1 sono assicurate, occorre conteggiare anche i contributi che il datore di lavoro deve versare. Il lavoratore deve pagare solo la differenza.

Fino al momento in cui saranno effettuati gli investimenti conformemente all'articolo 24, la Confederazione e la Posta garantiscono ai loro pensionati di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a, b e nonché f la stessa compensazione percentuale del rincaro riservata al personale attivo. Se gli investimenti sono effettuati già prima del termine transitorio menzionato nell'articolo 24 capoverso 1 (entro il 31 dicembre 2005), la garanzia della Confederazione per la compensazione del rincaro sulle pensioni viene a cadere prima.

Affinché i pensionati possano beneficiare pienamente del tasso d'interesse supplementare anche se il capitale di copertura non è ancora finanziato completamente, nella sua ripartizione bisogna basarsi sul capitale di copertura delle pensioni. La tavola seguente illustra questo meccanismo:

In mio fr.	Capitale di copertura	Attivo fisso	Interesse conseguito: 7,5%	Interesse supplementare	Impiego dell'interesse supplementare
Pers. attivo	17 000	46%			175 20%
Pensionati	20 000	54%			700 80%
Totale	37 000	100%	25 000	1 875	875 100%

Calcolo dell'impiego dell'interesse supplementare «pensionati»

Attribuzione alle riserve di fluttuazione	-200
Attribuzione al rischio di longevità	-150
Impiego per il rincaro delle pensioni	-300
Attribuzione alla riserva di rincaro	-50
Attribuzioni	-700

In questo esempio è fondamentale che il reddito d'interesse dopo deduzione del tasso d'interesse tecnico, il cosiddetto tasso d'interesse supplementare, è messo a disposizione dei pensionati non secondo la parte di capitali di copertura dei pensionati

e del personale attivo (ossia 46% e 54%) ma secondo la formula¹² del capitale di copertura dei pensionati in rapporto all'attivo fisso (= 20 000: 25 000 = 80%). I fondi a disposizione come contributo per coprire gli aumenti generali di guadagno sono altrettanto esigui. Questo contributo aumenta soltanto quando il finanziamento è completo. In altri termini: la perdita d'interesse sul disavanzo congelato, ma soggetto unicamente al tasso d'interesse tecnico, va totalmente a carico dei contributi del datore di lavoro e non concerne i pensionati.

Considerate queste premesse e fondandosi sull'evoluzione passata (dal 1985 al 1997), con riferimento all'indice LPP si possono trarre le seguenti conclusioni:

In 9 dei 13 anni d'osservazione il tasso d'interesse supplementare è stato sufficiente per finanziare la metà dei provvedimenti di rincaro sulle pensioni. Negli altri 4 anni l'interesse è risultato insufficiente.

Se si considera tutto il periodo, vale a dire la media dei 14 anni, il tasso d'interesse supplementare è stato sufficiente a finanziare la metà dell'adeguamento al rincaro delle pensioni.

Articolo 23

Negli articoli 71-75, gli Statuti della CPC in vigore contengono diverse disposizioni transitorie relative ai precedenti Statuti del 1987. Si tratta in particolare di prescrizioni che determinano con quali fattispecie la regolamentazione prevista nei vecchi Statuti abrogati continua a essere applicata. Queste disposizioni sono nel frattempo divenute caduche per scadenza del termine, tranne una. La legge sulla CPC mantiene in questo contesto solo il principio secondo cui la posizione giuridica acquisita viene mantenuta anche secondo il nuovo diritto e il nostro Consiglio deve emanare le relative disposizioni transitorie. Si tratta in particolare delle cosiddette «*donne soggette a garanzia*» secondo l'articolo 71 capoverso 1 degli Statuti della CPC: le donne affiliate della generazione d'entrata, vale a dire le donne che alla fine del 1987 avevano più di 20 anni ma meno di 65, possono esigere fino alla fine del 2007 la pensione di vecchiaia completa già a 60 anni compiuti o dopo 35 anni di contribuzione, incluso il supplemento fisso.

234.2 Sezione 2: Regime di finanziamento

Articolo 24

La disposizione corrisponde dal profilo del contenuto alla disposizione transitoria introdotta negli Statuti della CPC nell'ambito della nuova politica d'investimento (messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione).

Articolo 25

La costituzione di una riserva di fluttuazione, necessaria a causa del passaggio a una politica d'investimento attiva, deve essere accompagnata da una speciale garanzia della Confederazione per un periodo transitorio di diversi anni. La garanzia vale

¹² In questo esempio si presuppone un grado di copertura del 100 per cento. Se il grado di copertura non è del 100 per cento, la formula deve essere estesa nel seguente modo: capitale di copertura dei pensionati diviso attivo fisso per grado di copertura (in percentuale). Per semplificare la spiegazione, in questo esempio si rinuncia a questa eventualità.

fintanto che le riserve di fluttuazione raggiungono in franchi il 10 per cento degli obblighi di prestazione nel bilancio d'apertura al momento dell'assunzione dell'esercizio e viene a cadere in seguito. La Confederazione garantisce tutte le riserve di fluttuazione verso l'esterno. All'interno, ha tuttavia il diritto di trasferire proporzionalmente gli eventuali costi sui singoli datori di lavoro.

Articolo 26

Il disegno istituisce la base legale per l'eventuale pagamento del disavanzo e per la sua registrazione nel conto capitale della Confederazione. L'iscrizione di un impegno eventuale come nuovo debito nel bilancio dello Stato equivale a un riconoscimento di debito da parte della Confederazione. Secondo la LFC, il pagamento del disavanzo rappresenta una spesa e deve svolgersi per il tramite del conto finanziario. Una registrazione di questo tipo avrebbe tuttavia lo svantaggio di portare a un aumento unico e improvviso delle spese nel conto finanziario, che ne verrebbe di conseguenza falsato. Per evitare un tale aumento degli oneri, la spesa deve essere registrata nel conto capitale e ammortizzata nello stesso anno o negli anni successivi. Essa viene quindi sottratta alla sovranità delle Camere in materia di preventivo. Per questa deroga alla LFC è necessaria una disposizione analoga a quella prevista nell'articolo 26 della legge sull'azienda delle telecomunicazioni.

234.3 Sezione 3: Regime di competenze

Articolo 27

Nel passaggio dalla vecchia Cassa pensioni della Confederazione alla nuova Cassa pensioni bisogna tener conto di diverse particolarità. In primo luogo cambia la forma organizzativa. La Cassa pensioni della Confederazione è oggi una divisione dell'Ufficio federale della *Cassa federale d'assicurazione*. La nuova Cassa pensioni della Confederazione diventa un istituto autonomo della Confederazione dotato di personalità giuridica. Il passaggio legale dall'attuale Cassa pensioni a un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica può in linea di principio aver luogo in modo simile a quanto è prefigurato dalla legge sull'organizzazione delle poste (cfr. art. 28). Contrariamente alla Posta, l'organo di direzione supremo della CPC non sarà un Consiglio d'amministrazione da noi nominato ma una Commissione della Cassa costituita in modo paritetico. Contrariamente a quanto stabilito dal diritto in vigore, secondo cui la Commissione della Cassa ha unicamente il diritto di essere consultata, conformemente all'articolo 51 capoverso 5 LPP, la Commissione della Cassa potrà in futuro anche emanare una parte delle disposizioni sull'organizzazione e la gestione della Cassa pensioni nonché una parte delle disposizioni sulla strategia previdenziale. In tal modo si sceglierebbe la soluzione che avvicina maggiormente la CPC agli istituti di previdenza privati. Questa regolamentazione definitiva dovrebbe tuttavia subentrare dopo una fase introduttiva, poiché altrimenti bisognerebbe prevedere un lungo periodo per porre in vigore la legge.

Al momento della costituzione e durante la fase introduttiva della nuova Cassa pensioni, la Commissione della Cassa dovrebbe avere come sinora solo il diritto di essere consultata. Verrebbe tuttavia coinvolta maggiormente nei lavori preliminari e quindi preparata gradatamente a svolgere il suo nuovo compito. Per questo periodo transitorio, fissato a due anni, le competenze della Commissione della Cassa secondo il presente disegno verranno ripartite tra il nostro Consiglio e la direzione della Cassa pensioni.

234.4 Sezione 4: Costituzione dell'istituto

Articolo 28

Al momento dell'entrata in vigore della legge sulla CPC, il nostro Consiglio deve approvare il bilancio d'apertura della CPC. Determina quindi la ripartizione del capitale tra la Confederazione e la CPC; disciplina in particolare quali fondi e diritti reali limitati devono essere trasferiti alla nuova Cassa pensioni della Confederazione. Secondo il capoverso 1 lettera c, le relative iscrizioni nel registro fondiario devono essere esenti da imposte e da tasse.

Con l'entrata in vigore della legge sulla CPC, i rapporti d'impiego passano per legge dalla Confederazione alla CPC (cpv. 2).

235 Capitolo 5: Disposizioni finali

Articolo 29

Numero 1

L'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari può essere abrogato. La base legale per la costituzione di una propria Cassa pensioni è istituita nel presente atto legislativo (art. 48 cpv. 1 OF). Lo stesso vale per la base legale che consente di emanare gli Statuti e le disposizioni d'esecuzione (art. 48 cpv. 2 OF).

Il mandato di emanare un decreto federale di obbligatorietà generale che disciplini le caratteristiche dell'assicurazione vengono a cadere con il presente disegno di legge (art. 48 cpv. 1^{bis} OF).

La protezione dei dati è disciplinata in una disposizione (art. 14) della presente legge (art. 48 cpv. 2^{bis} OF).

La regolamentazione prevista nell'articolo 48 capoverso 3 dell'ordinamento dei funzionari concernente la cessione o la costituzione in pegno di diritti è stata delegata al nostro Consiglio sulla base dell'articolo 20 capoverso 2 lettera c del presente disegno di legge.

Il disciplinamento sulla surrogazione nei diritti degli assicurati (art. 48 cpv. 5 OF) è contenuto nell'articolo 19 del presente disegno di legge e la regolamentazione dell'articolo 48 capoverso 5^{ter} OF ha luogo nelle disposizioni d'esecuzione. Dal momento che l'articolo 48 capoverso 5^{bis} OF non vale tuttavia solo per il settore della CPC ma in generale per i diritti contro terzi, se essi hanno provocato malattia o infortunio, è necessaria un'armonizzazione temporale con la LPer. Se la legge sulla CPC entra in vigore prima della LPer, l'articolo 48 capoverso 5^{bis} deve rimanere in vigore e potrà essere abrogato con la LPer. Lo stesso vale per il capoverso 6, che comunque non si riferisce alla CPC.

Numero 2

Con il messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione, l'articolo 36 della legge sulle finanze della Confederazione è stato adeguato per consentire alla CPC una moderna politica d'investimento. Dal momento che l'articolo 36 della legge sulle finanze vieta alla Confederazione l'acquisto di fondi o di diritti di partecipazione a scopo d'investimento, questa disposizione ha dovuto essere completata con un'eccezione per la CPC. Alla

legge sulle finanze della Confederazione sono tuttavia sottoposte solo la Confederazione svizzera e le sue aziende e istituti *dipendenti*. In qualità di istituto della Confederazione di diritto pubblico *con personalità giuridica*, la Cassa pensioni della Confederazione non rientra più nel campo d'applicazione della legge sulle finanze della Confederazione. Dal momento che l'articolo 36 capoverso 4 non disciplina solo l'investimento dei fondi della CPC ma anche l'investimento dei capitali di fondi speciali, questa disposizione non può essere abrogata totalmente. Occorre mantenere la parte della disposizione secondo cui i capitali di fondi speciali costituiti mediante un atto giuridico devono essere investiti secondo le disposizioni sulla previdenza professionale.

Numero 3

Con la modifica della legge sull'organizzazione delle poste, la Posta ottiene la base legale per gestire una propria cassa pensioni o per affiliarsi ad altri istituti di previdenza, con la nostra approvazione. La modifica di legge proposta si basa sull'articolo 17 della legge sull'azienda delle telecomunicazioni. Un'uscita della Posta dalla Cassa pensioni della Confederazione è tuttavia possibile – come lo è stata a suo tempo l'uscita di Swisscom SA – se il personale della Posta ha dato la sua approvazione in un referendum.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

31 Introduzione

Il bilancio di previsione 1999 e il piano finanziario 2000-2002 prevedono contributi della Confederazione alla Cassa pensioni che vanno da 607 milioni di franchi (1999) a 674 milioni di franchi (2002). Un importo oscillante di anno in anno fra i 60 e i 90 milioni di franchi va comunque a scapito dei piani sociali. I contributi regolamentari della CPC in gioco aumenteranno di un buon 4,9 per cento nella media annua, passando da 532 milioni di franchi nel 1999 a 614 milioni di franchi nel 2002. Di seguito mostreremo come varieranno le cifre del piano finanziario in base al presente progetto contrapponendo i corrispondenti aggravati e sgravati finanziari.

Come dimostreremo, il progetto sgraverà in futuro il conto finanziario di un importo pari a circa 140 milioni di franchi. Tuttavia, la maggior parte di tale sgravio si farà sentire solo dopo un periodo transitorio di 6-10 anni. In questo periodo di transizione, almeno nei primi 2-3 anni, occorre prevedere un ulteriore aggravio a carico del conto finanziario di 140-180 milioni di franchi, tenendo però presente che questo valore dipende fortemente dall'evoluzione dell'inflazione. Le cifre presentate ipotizzano un'inflazione annua del 2 per cento conformemente al piano finanziario. Bisogna distinguere tra risparmi mediante misure nel settore del piano assicurativo e dell'amministrazione, da un lato (contributi scaglionati per l'aumento del guadagno, la nuova formula d'indicizzazione per le rendite e mediante risparmi nell'esercizio), e risparmi mediante la modifica della procedura di finanziamento, dall'altro. Attualmente non sono ancora noti eventuali risparmi in relazione alla riduzione delle prestazioni e alle limitazioni di privilegi e diritti speciali. Con la nuova forma di finanziamento, i contributi generali per l'aumento del guadagno devono essere costantemente versati dai datori di lavoro, fatto che favorisce la trasparenza nel finanziamento. A questi pagamenti supplementari alla Cassa pensioni si giustappone il previsto reddito supplementare degli interessi grazie alla nuova politica d'investimento.

Il finanziamento del progetto di nuova CPC è coperto per gli anni 1998-2000 dal credito speciale già stanziato. Le uscite preventivate per la costituzione della CPC sino al momento della sua operatività all'inizio del 2001 ammontano a circa 12 milioni di franchi e sono iscritte nel bilancio di previsione 1999 nonché nel piano finanziario. A partire dal primo anno d'esercizio previsto della nuova Cassa pensioni, quest'ultima si finanzia mediante l'afflusso di denaro corrente, vale a dire essa paga le spese con i mezzi propri e le mette in conto ai datori di lavoro conformemente al bilancio di previsione convenuto precedentemente e alle spese effettive.

32 Contributi scaglionati per l'aumento del guadagno

I contributi per l'aumento del guadagno che saranno riscossi d'ora in poi in maniera scaglionata sgraveranno i datori di lavoro a scapito di una maggiore partecipazione degli assicurati attivi più anziani.

Calcoli interni hanno mostrato che, in tal modo, le finanze federali vengono sgravate di circa 7 milioni di franchi all'anno.

33 Garanzia limitata per la compensazione del rincaro dei beneficiari

Un risparmio più cospicuo per le finanze federali risulta dal dimezzamento della garanzia riguardante la compensazione del rincaro sulle rendite¹³. In presenza di un rincaro presunto secondo la pianificazione finanziaria del 2,0 per cento per gli anni a venire, il risparmio ammonta a circa 100 milioni di franchi all'anno¹⁴. Si tratta di un importo minimo dal momento che, con un sufficiente interesse supplementare, un'ulteriore parte di queste spese può essere pagata in futuro mediante mezzi della Cassa pensioni sgravando ulteriormente la Confederazione.

Questo risparmio esplicherà tuttavia i suoi effetti solo dopo il periodo transitorio quando i mezzi saranno investiti. La Confederazione continuerà a finanziare la compensazione del rincaro concessa in virtù dell'attuale disciplinamento nella stessa misura prevista per il personale federale attivo, sempre ammesso che il reddito del patrimonio non basti a finanziare il provvedimento riguardante il rincaro (art. 22 cpv. 3).

34 Risparmi nell'esercizio¹⁵

L'attuazione del modello deve avere effetti positivi sulle prestazioni della Cassa pensioni per quanto riguarda informazione, comunicazione, flessibilità ed economicità. A questi cambiamenti si contrappongono i seguenti fattori finanziari:

¹³ Cfr. le considerazioni espone nel n. 145. Secondo queste la Confederazione concede ai beneficiari una compensazione del rincaro del 50 per cento, dal momento in cui gli investimenti sono effettuati secondo l'art. 24.

¹⁴ Con l'attuale capitale di copertura per beneficiari della Confederazione di 9.4 miliardi di franchi.

¹⁵ I costi della gestione patrimoniale in senso stretto, di cui fanno parte quelli dell'ufficio di deposito, delle transazioni e per i gestori (esterni) di portafogli, non sono contenuti nelle cifre seguenti. Sono dedotti in generale dal reddito patrimoniale (lordo).

Sul piano del personale, la CPC dovrà far fronte alla mole di lavoro con un effettivo ridotto, pur assumendo nuove funzioni quali il traffico dei pagamenti, l'amministrazione dei mezzi e gli investimenti patrimoniali. Partiamo dal presupposto che l'effettivo del personale possa essere ridotto in maniera sostanziale. Per contro, il salario sarà in media più elevato, poiché il livello delle esigenze richiesto ai titolari di posti aumenterà notevolmente. Complessivamente si potrà contare su una riduzione delle spese annue per il personale di 3 milioni di franchi. A questa riduzione dei costi si contrappone un certo maggiore onere nei servizi del personale. Il rapporto sull'organizzazione degli affari del personale, che abbiamo approvato il 18 novembre 1998, prevede pure un aumento temporaneo del lavoro, senza però quantificarlo con precisione. Secondo detto rapporto, a medio termine a causa della nuova ripartizione dei compiti si potrà contare su risparmi come quelli esplicitati nel ridimensionamento del rapporto fra specialisti in materia di personale e numero di collaboratori assistiti, vale a dire nel cosiddetto quoziente del personale. I costi per le misure sociali nella CFA, che secondo una valutazione attuale dovrebbero aggirarsi attorno a 1,5 milioni di franchi, devono essere iscritti nel bilancio del Dipartimento federale delle finanze per l'anno 2001 e seguenti.

Per poter realizzare un aumento di produttività, vale a dire uno standard più elevato di prestazione con minori risorse di personale, sono necessari ingenti investimenti nella tecnica d'informazione (TI; soprattutto software). I settori favoriti sono soprattutto quelli della gestione dei destinatari e della contabilità, fra l'altro anche la gestione patrimoniale. Il volume d'investimento in nuovi prodotti software ammonta a circa 8 milioni di franchi. Di questi, poco meno di 2 milioni sono coperti dal budget 1999, mentre i rimanenti 6 milioni di franchi figurano nel preventivo 2000.

Alla Posta, alle unità amministrative decentrate e alle organizzazioni affiliate sono messi in conto i costi amministrativi effettivi. Se prendiamo come criterio l'effettivo di assicurati (fine 1997), la Confederazione dovrà in futuro provvedere alla metà dei costi complessivi. Da tale situazione risulta il seguente quadro:

	Uscite (mio di fr.)	Quota Confe- derazione (in %)	Aggravio nel conto finanziario (in mio di fr.)
Costi del personale CPC	8,6	100	8,6
Costi del personale per la nuova CPC	5,6	47	2,6
Investimenti nella TI	8		*16
Costi annui	2,5	47	1,2
Risparmi annui per la Confederazione con l'introduzione della nuova CPC			5 (valore arrotondato)

¹⁶ Questi investimenti sono finanziati anticipatamente dalla Confederazione e sono conteggiati nel bilancio di previsione o nel piano finanziario per gli anni 1999 e 2000. A scopo di valutazione i costi d'investimento attivabili sono convertiti in cifre annue.

35 Contributi generali per l'aumento del guadagno da parte del datore di lavoro

I contributi generali per l'aumento del guadagno da parte del datore di lavoro dovranno essere versati in futuro ogni anno, sempre che i proventi degli interessi, dopo deduzione degli importi ordinari per la costituzione delle riserve, non siano disponibili per il finanziamento. I contributi generali per l'aumento del guadagno variano proporzionalmente con l'inflazione. In presenza di un'inflazione del 2 per cento ammontano da soli per la Confederazione a 120 milioni di franchi all'anno¹⁷. In tempi senza inflazione questo importo è nullo, mentre in anni con elevato rincaro sono più elevati di conseguenza.

36 Interesse supplementare grazie alla politica d'investimento e riserve di fluttuazione

Gli elementi essenziali sono illustrati nell'allegato 2. Riassumendo si può constatare che il cambiamento nella procedura di finanziamento porterà dei guadagni. Secondo l'indice LPP¹⁸ (lordo - vale a dire prima di dedurre i costi secondo la spiegazione nella nota ad n. 34) per ogni franco investito si attende il 3 per cento in più d'interesse. Se, in tal modo, si conseguono anche solo i due terzi, il guadagno si aggira attorno ai 200 milioni di franchi all'anno in presenza di un patrimonio investito di 10 miliardi di franchi e di 300 milioni di franchi con uno di 15 miliardi. Dal momento che il finanziamento integrale deve progredire gradualmente, i proventi degli interessi sono ancora esigui negli anni iniziali in presenza di un aggravio costante dovuto ai costi, come si può desumere dalla rubrica «a breve termine» nella tavola seguente. Inoltre, i guadagni del finanziamento non sono pianificabili a breve termine, né sono disponibili per coprire i costi, poiché una parte importante dev'essere utilizzata per la costituzione di voci di riserva. Solo per le riserve di fluttuazione si necessitano ulteriormente circa 1,7 miliardi, mentre per il rischio di longevità se ne aggiungono altri 900 milioni¹⁹.

Nella visione d'insieme, in cui si distingue fra breve e lungo termine, sono riportati i fattori sgravanti e aggravanti per le finanze federali^{20 21}:

¹⁷ Le basi sono costituite da calcoli interni.

¹⁸ L'indice LPP è calcolato dal 1985 e pubblicato trimestralmente. Esso calcola una possibile performance teorica sul patrimonio della Cassa pensioni, se quest'ultimo è investito secondo le «Direttive d'investimento» conformemente all'articolo 52 segg. OPP 2.

¹⁹ L'importo di 1,7 miliardi di franchi corrisponde al 10 per cento, quello di 900 milioni di franchi a circa il 5 per cento del patrimonio assicurativo riferito agli assicurati della Confederazione. Cfr. la tavola nel n. 147. Secondo indicazioni dei matematici attuariali, per il rischio di longevità occorre costituire durante un decennio accantonamenti nella misura del 5 per cento del capitale di copertura.

²⁰ Dettagli relativi alle basi di calcolo per i valori della tavola figurano nell'allegato 3.

²¹ Le ipotesi relative all'inflazione (2% p.a.) e agli interessi (4%) sulle obbligazioni della Confederazione corrispondono a quelle del piano finanziario della Confederazione 2000-2002 del 22 ottobre 1998.

Pos.	Onere finanziario (+) o sgravio (-) grazie a:	A breve termine (in mio di fr.)	A lungo termine (in mio di fr.)
<i>Provvedimenti</i>			
1	Contributi scaglionati per aumento del guadagno	-7	-7
2	Indicizzazione parziale delle pensioni	0	-100
3	Riduzione diritti speciali mediante semplificazione del piano	nessun dato	nessun dato
4	Risparmi nell'esercizio	-5	-5
<i>Modifica della modalità di finanziamento</i>			
5	Versamento dei contributi generali per l'aumento del guadagno da parte dei datori di lavoro	+120	+120
6	Accantonamento rischio di longevità	+90	+90
7	Provento supplementare dell'interesse grazie alla nuova politica d'investimento	-70 a -155	-310
8	Aumento riserva di fluttuazione	+50/+100 ²²	+70
9	Totale intermedio (arrotondato)	+140 a +180	-140
10	Di cui, secondo l'attuale regolamentazione, registrati nella chiusura con il disavanzo	210	210
11	Onere supplementare effettivo	nessuno	nessuno
12	Risparmio mediante cambiamento immediato di finanziamento del disavanzo ²³	-26	-

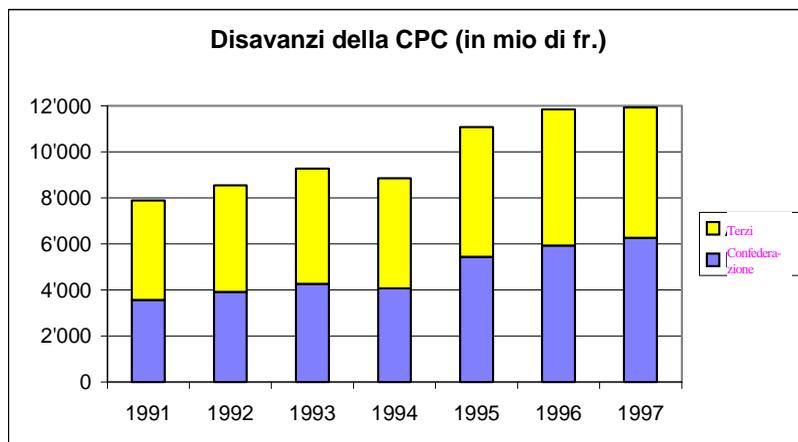
L'ultima riga della tavola va interpretata come segue: mediante un'accelerazione del finanziamento integrale rispetto al ritmo prospettato nel messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione, la Confederazione è sgravata in due posizioni: da un lato, riduce i suoi costi degli interessi sul conto corrente e per la garanzia degli interessi di 26 milioni di franchi (ciò che nella tavola è riportato); dall'altro, il disciplinamento inerente all'indicizzazione parziale delle rendite entra in vigore prima, ragione per cui si potrebbe impiegare un valore supplementare di 100 milioni di franchi conformemente alla voce 2 nella rubrica «a lungo termine».

La tavola mostra ancora una volta che i fattori rincarano (e quindi contributi per l'aumento del guadagno del datore di lavoro), aumento delle riserve di fluttuazione

²² L'importo di 100 milioni di franchi corrisponde a una riserva dell'1 per cento del capitale di copertura esistente presso la Confederazione. Bisognerebbe fare in modo di realizzare questo obiettivo a medio termine. Tuttavia, a breve termine fintanto che gli investimenti sono operati solo parzialmente, la costituzione delle riserve deve procedere più lentamente. A questo proposito si ritiene che in questo periodo soltanto la metà (50 mio di fr.) dell'importo richiesto possa essere attribuita alle riserve di fluttuazione.

²³ Calcolato rispetto ai costi di rifinanziamento secondo il rapporto interno dell'Amministrazione federale delle finanze del 3,6 per cento, senza considerare lo sgravio mediante indicizzazione parziale anticipata delle rendite.

sui proventi del patrimonio e delle riserve destinate a coprire il rischio di longevità come pure i proventi degli interessi influenzano, se combinati gli uni con gli altri, il risultato finanziario. A lungo termine sono i redditi più elevati degli interessi e i contributi relativi alla compensazione del rincaro per le pensioni correnti che non dovranno più essere versati dal datore di lavoro a sgravare il conto finanziario complessivamente di 140 milioni di franchi all'anno e a porre in tal modo la Cassa pensioni della Confederazione su una solida base. In pari tempo è evidente che il nuovo orientamento della Cassa pensioni causerà durante un periodo transitorio maggiori costi, sebbene questi siano imputabili in buona parte ad aspetti contabili, in quanto nella chiusura contabile non sarà più ammesso il disavanzo. Tuttavia, ciò che la tavola non può mostrare, è l'evoluzione delle posizioni di bilancio interessate nel conto di Stato, in particolare per quanto riguarda il disavanzo. In seguito al congelamento del disavanzo nella modalità di finanziamento qui presentata gli impegni della Confederazione relativi a contributi non versati non possono più aumentare ulteriormente, cosa che bisognerà valutare adeguatamente nell'ambito di una valutazione globale della concezione qui esposta²⁴. Il grafico seguente illustra l'evoluzione dei disavanzi nel corso degli anni Novanta considerando la quota della Confederazione, da un lato, e quella delle «altre» parti (fra l'altro Posta, attuale Swisscom, SSR), dall'altro. Solo sull'arco dei sette anni considerati il disavanzo è aumentato complessivamente del 75 per cento, passando da 6,8 a 11,9 miliardi di franchi.



37 Costi della garanzia per la costituzione di riserve di fluttuazione

La garanzia della Confederazione (cfr. la ricapitolazione nel n. 146) per le prestazioni della Cassa pensioni della Confederazione, da un lato, e per l'adeguamento del

²⁴ Anche in passato i contributi dei datori di lavoro non versati erano considerati soltanto impegni eventuali e figuravano di conseguenza sotto la linea del bilancio. Gli impegni eventuali sono però divenuti impegni reali dal momento in cui si è trattato di finanziare le pretese dei collettivi uscenti di assicurati.

rincarare per le pensioni, dall'altro, sono già fissate nell'attuale sistema di CPC. La novità è data unicamente dal fatto che, dopo un periodo transitorio, scadono completamente (garanzia sulle prestazioni) o vengono in parte ridotte (indicizzazione delle pensioni). In tal modo, a lungo termine i costi per la Confederazione relativi a promesse di garanzia si abbasseranno.

Un diverso ragionamento va fatto per la garanzia nell'ambito della costituzione di riserve di fluttuazione, che è pure limitata (fino al momento in cui le riserve di fluttuazione sono accumulate) e che rappresenta tuttavia una novità rispetto all'attuale modalità di finanziamento. Questo elemento va considerato separatamente per quanto riguarda eventuali conseguenze finanziarie negative.

Uno studio allestito dalla ditta ECOFIN a questo proposito fa notare una stretta interdipendenza fra costituzione di riserve di fluttuazione («costituzione di riserve»), gli eventuali costi della garanzia e lo sgravio finanziario nell'ambito dei contributi generali dei datori di lavoro («sgravio dei contributi»). Se è data una precisa strategia d'investimento, le tre grandezze «costituzione di riserve», «costi della garanzia» e «sgravio dai contributi» non possono essere scelte indipendentemente l'una dall'altra. Valgono le seguenti relazioni: attribuendo un interesse supplementare maggiore alla costituzione di riserve, i mezzi a disposizione per lo sgravio dei contributi diminuiranno e ancor più rapidamente diminuiranno i costi della garanzia. Inoltre, più elevato è l'interesse supplementare richiesto (sia per la costituzione di riserve sia per lo sgravio dei contributi), maggiori saranno i rischi d'investimento da assumere e maggiore sarà il pericolo di dover prestare la garanzia. La decisione circa l'impiego dei proventi supplementari ha in altre parole un influsso diretto sulle finanze federali e non solo mediante lo sgravio dei contributi, ma anche e proprio grazie all'eventualità e all'entità della garanzia che la Confederazione dovrà prestare. In un'altra ottica, questo conferma la necessità ribadita nel numero 141 di distinguere accuratamente fra competenze della Commissione della cassa e competenze del Consiglio federale.

Per quanto riguarda la quantificazione in franchi dei costi della garanzia, lo studio menzionato giunge in un primo momento alla seguente conclusione:

«Si può supporre che i costi della garanzia si situino chiaramente al di sotto del valore della riduzione dei contributi. Con la garanzia non si esclude però il caso del risanamento.» [trad.]

In caso di risanamento, l'importo massimo della garanzia dovrebbe essere incluso e si dovrebbero effettuare all'occorrenza riduzioni delle prestazioni e/o aumenti dei contributi. La probabilità che un simile caso si verifichi dipende, come detto sopra, dalla strategia d'investimento scelta nonché dall'utilizzazione dell'interesse supplementare. Secondo una stima prudente, la probabilità di un risanamento dopo 10 anni è del 20 per cento.

38 Ripercussioni sui Cantoni e Comuni

Il disegno non ha alcuna ripercussione sui Cantoni o sui Comuni.

4 Programma di legislatura

Nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 281) il presente disegno di legge non è previsto espressamente.

L'articolo 48 capoverso 1^{bis} dell'ordinamento dei funzionari – in vigore dal 1° gennaio 1996 (RU 1995 5063) – prevede che spetti al Parlamento stabilire i principi della previdenza professionale per il personale della Confederazione. Il presente disegno vi permette di onorare tale obbligo. Al numero 112 abbiamo spiegato in modo dettagliato i motivi per cui abbiamo deciso di sottoporvi con il presente messaggio un disegno di legge federale piuttosto che un disegno di decreto federale di obbligatorietà generale che non sottostà a referendum così come previsto dall'ordinamento dei funzionari.

Nel nostro messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione (FF 1998 2393) abbiamo annunciato che vi avremmo sottoposto una serie di basi giuridiche per la Cassa pensioni. Anche nelle risposte a diversi atti parlamentari – ricordiamo ad esempio quella all'interrogazione ordinaria urgente presentata dal gruppo UDC il 9 giugno 1998 (98.1079) – abbiamo più volte manifestato la nostra intenzione di sottoporvi entro breve tempo una legge federale in proposito.

5 Relazione con il diritto europeo

Il disegno non presenta particolare attinenza con il diritto europeo. Questo, infatti, non unifica né le prassi organizzative per la previdenza professionale del personale statale in vigore nei vari Paesi né le prestazioni che essi intendono concedere per i rischi di vecchiaia, morte o invalidità. Tentativi di coordinamento sono tuttavia in corso nell'ambito del libero passaggio e del reciproco computo di prestazioni a livello europeo; per questo motivo menzioniamo, nell'articolo 14 capoverso 3, gli istituti di previdenza e le assicurazioni sociali di altri Paesi.

La prima direttiva CEE (79/267) del 5 marzo 1979 recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio non concerne il presente disegno di legge. Concerne esclusivamente il settore delle assicurazioni private (art. 1) e, nell'articolo 2 numero 3, escluse esplicitamente dal suo campo d'applicazione la previdenza professionale. La seconda direttiva CEE (90/619) dell'8 novembre 1990 conferma tutto ciò nel suo ingresso, e la terza direttiva (92/96) del 10 novembre 1992 non modifica in nulla questa situazione giuridica.

6 Basi giuridiche

61 Costituzionalità

La base costituzionale del presente disegno di legge federale sulla previdenza professionale del personale federale è data dall'articolo 85 numeri 1 e 3 della Costituzione federale. Esso autorizza il legislatore a disciplinare l'organizzazione delle autorità federali e degli agenti della Confederazione (n. 1), come pure i loro onorari e indennità. La previdenza professionale rappresenta anche nel diritto pubblico una

componente della retribuzione. Nell'ingresso è pure citato l'articolo 34^{quater} quale base costituzionale generale per le assicurazioni sociali.

62 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 20 capoverso 1 il Consiglio federale emana le disposizioni esecutive. L'emanazione di disposizioni esecutive è necessaria poiché si tratta, da un lato, di disciplinare dettagli che esulerebbero dal quadro di una legge formale e, dall'altro, di settori per i quali occorre una certa flessibilità e adeguamenti all'evoluzione.

Le competenze del Consiglio federale sancite negli articoli 2 capoverso 2, 4 capoversi 3 e 5, 5 capoverso 2, 11 capoverso 2, 14 capoverso 4, 16 e 20 vanno ben oltre la competenza esecutiva vera e propria. Queste deleghe sono necessarie per garantire una politica del personale flessibile.

L'articolo 20 capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza della sub-delega alla Commissione della cassa. In tal modo, il Consiglio federale deve avere la possibilità di attribuire ulteriori competenze alla Commissione della Cassa, cosicché la Cassa pensioni della Confederazione possa essere equiparata a un istituto di previdenza privato.

L'articolo 21 contiene deleghe alla Commissione della Cassa per l'emanazione di statuti e regolamenti. La materia delegata è meno estesa della materia da disciplinare, che rientra nelle competenze del Consiglio di fondazione di istituti di previdenza privati.

Glossario

Assicurati attivi	Assicurati con attività lucrativa, inclusi quelli con sospensione dei contributi.
Aliquota di contribuzione	Contributi annui per ogni franco di guadagno assicurato.
Aliquota di rendita	Rendita annua in per cento del guadagno assicurato all'inizio della prestazione.
Aliquota di conversione	Rendita annua in per cento del capitale risparmiato.
Contributi generali dei datori di lavoro	Contributi annui unici, versati a titolo collettivo dai datori di lavoro per finanziare il capitale di copertura supplementare necessario a causa del reddito crescente.
Contributi per l'aumento del guadagno	Contributi unici dei lavoratori per l'aumento del guadagno assicurato individuale.
Contributi periodici	Contributi annui in punti percentuali (costanti) del guadagno annuo assicurato.
Capitale di copertura	Accantonamento necessario per soddisfare gli obblighi regolamentari di prestazioni (=accantonamento tecnico).
CPC	Cassa pensioni della Confederazione.
Destinatario	Assicurati, sia lavoratori attivi, sia pensionati.
Disavanzo	Parte del capitale di copertura della CPC che non è finanziata («coperta») dal patrimonio. Nel sistema attuale corrisponde a un impegno eventuale della Confederazione.
Deduzione di coordinamento	Coordinazione delle prestazioni della Cassa pensioni (2° pilastro) con quelle dell'AVS (1° pilastro) mediante una deduzione che, di regola, corrisponde all'importo massimo della rendita di vecchiaia AVS semplice. Le Casse pensioni sono libere di fissare una diversa deduzione di coordinamento.
Grado di copertura	Rapporto del patrimonio di una Cassa pensioni in punti percentuali degli impegni costituiti dalle prestazioni (capitale di copertura).
Guadagno assicurato	Corrisponde al reddito determinante dopo la deduzione di coordinamento.
Istituti collettivi	Diversi collettivi di assicurati sono gestiti da un istituto di previdenza e conteggiati separatamente. I piani assicurativi possono essere diversi gli uni dagli altri.

Istituti comuni	Diversi collettivi di assicurati sono assicurati da un istituto di previdenza a titolo comune, vale a dire gestiti secondo un piano assicurativo unitario e conteggiati collettivamente.
Interesse supplementare	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reddito degli interessi sull'importo attuariale necessario del 4 per cento convertito. 2) Uso linguistico corrente: reddito degli interessi in per cento del capitale investito superiore al tasso d'interesse attuariale (attualmente: interesse conseguito per ogni franco investito di oltre il 4%).
Primato delle prestazioni	<p>Nel primato delle prestazioni sono fissati i contributi, mentre le prestazioni risultano dalle possibilità finanziarie (capitale risparmiato).</p> <p>Il piano assicurativo (regolamento) deduce i diritti alle prestazioni mediante un'aliquota di conversione del capitale dato.</p>
Primato delle prestazioni	<p>Per quanto riguarda il primato delle prestazioni, le prestazioni della previdenza sono fissate in anticipo e il finanziamento segue questi dati.</p> <p>Il piano assicurativo (regolamento) calcola i diritti alle prestazioni mediante un'aliquota di rendita sulla base del reddito percepito al momento dell'insorgere del caso che dà diritto alla prestazione.</p>
Parità	Rappresentanza di un uguale numero di datori di lavoro e lavoratori in seno all'organo amministrativo direttivo di una Cassa pensioni. Vale anche il principio secondo cui occorrerebbe versare almeno contributi paritetici (cosiddetta parità di contributi).
Perennità	Legge attuariale secondo cui è sufficiente una copertura parziale dei diritti alle prestazioni mediante patrimoni con effettivi di assicurati in un certo senso stabili «non mortali».
Performance	Rendimento totale degli investimenti patrimoniali, espresso in per cento del capitale investito.
Patrimonio	<p>Patrimonio della Cassa pensioni investito sotto forma di carte-valori, valori immobiliari e altri titoli di credito.</p> <p>«Disponibile» presso la CPC quali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) investimenti effettivi (patrimonio in circolazione e mutui); 2) cosiddetti «investimenti» presso la Confederazione <p>Cfr. anche la figura nel n. 145.</p>

Reddito determinante	Reddito che entra in linea di conto per calcolare le prestazioni e i contributi della Cassa pensioni. Coincide con la nozione di «reddito computabile».
Rendimento totale	Il rendimento comprende oltre al reddito degli interessi (cosiddetto rendimento diretto) anche le variazioni dei valori patrimoniali (ad es. quale conseguenza delle fluttuazioni dei corsi).
Rischio	Scostamenti prevedibili dai valori attesi o pianificati
Riserve di fluttuazione	Voce del bilancio sotto la rubrica riserve nel passivo del bilancio, destinata a compensare valori patrimoniali insufficienti o persino regressivi quale conseguenza del risultato degli investimenti.
Tasso d'interesse tecnico	Tasso d'interesse su cui si fondano (fra l'altro) i calcoli degli accantonamenti tecnici.
Volatilità	Coefficiente statistico per indicare il rischio di valori patrimoniali. Corrisponde allo scostamento standard statistico.

Riflessioni di natura sistematica sulla relazione tra Cassa federale e Cassa pensioni

A. Regime vigente

L'attuale regime del finanziamento della Cassa pensioni può essere riassunto nei seguenti sette punti:

1. Le prestazioni sono sancite negli Statuti. Sono indipendenti dalle condizioni concrete di finanziamento. Le prestazioni determinano il fabbisogno finanziario (primato delle prestazioni). Modifiche del fabbisogno finanziario si manifestano soprattutto a causa di aumenti nominali o reali del salario.
2. Il finanziamento avviene (sotto diversi titoli come contributi dei datori di lavoro, reddito patrimoniale da investimenti presso la Confederazione, garanzia degli interessi e aumento del disavanzo) in gran parte per il tramite di conti della Confederazione; le fonti finanziarie esterne, i contributi dei collaboratori e gli interessi sui mutui ammontano a circa il 20 per cento delle entrate finanziarie annue. I contributi sono fissati negli Statuti.
3. Il patrimonio della Cassa pensioni (versato) è collocato per oltre l'85 per cento presso la Confederazione. Una modifica del tasso d'interesse sul conto corrente provoca immediatamente un miglioramento o un peggioramento del conto finanziario della Confederazione.
4. Dal momento che il fabbisogno finanziario conformemente al numero 1 è definito indipendentemente da questo tasso d'interesse, in caso di cambiamenti dell'interesse nasce una necessità opposta di adeguamento per altre voci di spesa (meccanica della somma zero). Visto che i contributi dei lavoratori sono fissati negli Statuti, i contributi dei datori di lavoro devono adeguarsi al fabbisogno finanziario.
5. Va inoltre osservato che il finanziamento della Confederazione avviene in due modi: mediante uscite finanziarie e mediante garanzia. Quest'ultima non ha alcun influsso diretto sul conto finanziario della Confederazione, ma produce pagamenti d'interessi nei periodi successivi (e può quindi essere equiparata sotto il profilo tecnico-finanziario a un debito).
6. La CPC necessita di un interesse tecnico del 4 per cento e di un ulteriore 0,5 per cento per coprire il rischio di longevità allo scopo di stabilizzare la situazione finanziaria (grado di copertura).
7. La CPC effettua esclusivamente investimenti senza rischio, ragione per cui le voci riguardanti le riserve per compensare le fluttuazioni sul patrimonio non sono più necessarie.

La procedura descritta è ritenuta per vari aspetti poco trasparente. Soprattutto le caratteristiche indicate nei numeri 2, 3 e 5 poste in relazione le une con le altre creano confusione.

B. Regime previsto (modifiche)

Le modifiche proposte possono essere riassunte come segue:

1. In futuro il finanziamento mediante aumento del disavanzo (secondo il precedente n. 3) non sarà ammesso poiché il disavanzo viene congelato.
2. Il patrimonio (versato) della Cassa pensioni è collocato progressivamente sui mercati. Il tal modo, si rompe con l'attuale regola secondo cui il provento degli interessi della Cassa pensioni coincide con l'onere degli interessi della Confederazione. Ogni parte può operare indipendentemente l'una dall'altra ai fini di un'ottimizzazione secondo i propri interessi e nel rispetto delle norme legali.
3. Questa separazione comporta un vantaggio dal profilo finanziario quando la Cassa pensioni consegue sui suoi investimenti un interesse (performance) che supera i costi di rifinanziamento della Confederazione (=utile di finanziamento).
4. L'utile di finanziamento non è sicuro. Almeno a breve termine bisognerà aspettarsi anche delle perdite. A medio e lungo termine si può tuttavia ipotizzare che un portafoglio ben diversificato supererà chiaramente il rendimento dei prestiti della Confederazione.
5. Per la Cassa pensioni vi è d'ora in poi il rischio di non raggiungere in determinati anni l'obiettivo minimo di un rendimento del 4 per cento. Per poter compensare simili contraccolpi, devono essere disponibili riserve di fluttuazione. Laddove non sono date, occorre costituirle, vale a dire finanziarle.
6. Si prevede (cfr. messaggio del 22 aprile 1998 concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione) di finanziare le riserve di fluttuazione attingendo dall'interesse supplementare. Dato che occorre prevedere una riserva di fluttuazione del 10 per cento circa del capitale di copertura, per diversi anni i mezzi provenienti dagli interessi supplementari saranno disponibili solo in misura ridotta per sgravare sensibilmente i contributi dei datori di lavoro.
7. Il processo d'adeguamento al nuovo regime può essere accelerato esigendo sul disavanzo un tasso d'interesse più elevato. La Confederazione dovrà in tal modo far fronte tendenzialmente a costi più elevati nella fase transitoria, tuttavia nell'aspettativa di costituire più rapidamente le necessarie voci di riserva.
8. L'alternativa a una garanzia degli interessi più elevata significa introdurre un finanziamento esterno: se per il conseguimento di un utile di finanziamento non è disponibile solo il patrimonio della Cassa pensioni scaglionato in versamenti successivi, bensì l'intero patrimonio, possono essere realizzati più rapidamente i contributi più elevati del «terzo contribuente», ciò che sgraverebbe in maniera più sensibile il conto finanziario.

In conclusione possiamo constatare che il cambiamento di procedura può portare a utili di finanziamento, che sgraveranno (a medio termine) le finanze federali. D'altro canto, questi utili non sono pianificabili a breve termine e, a medio termine, vanno impiegati in gran parte per la costituzione di voci di riserva. Lo scopo della trasparenza nei rendiconti è realizzato mediante il congelamento del disavanzo.

Dettagli relativi alla tavola nel numero 36

I valori numerici contenuti nella tavola nel numero 36 indicano la differenza rispetto alle cifre del piano finanziario (+: onere finanziario supplementare; -: sgravio finanziario) in milioni di franchi. Le basi attuariali su cui poggiano queste cifre corrispondono allo stato alla fine del 1997 e non sono state descritte ulteriormente, vale a dire proiettate nel futuro. Di seguito esporremo più dettagliatamente le procedure di calcolo. Le basi di calcolo sono esclusivamente le quote della Confederazione al capitale di copertura e al disavanzo della Cassa pensioni secondo la tavola nel numero 147.

Voci	Onere finanziario (+) o sgravio (-) grazie a:	A breve termine	A lungo termine
<i>Provvedimenti</i>			
1	Scaglionamento dei contributi per l'aumento del guadagno	La base è data da calcoli attuariali interni della CFA.	Idem
2	Indicizzazione parziale delle pensioni	Dato che nella fase iniziale sono garantiti ancora tutti i provvedimenti relativi al rincaro, non sono possibili risparmi.	In presenza di un'inflazione al 2 per cento, la metà (1%) sul capitale di copertura dei pensionati pari a 9,4 mia di fr. corrisponde a circa 100 mio di fr.
3	Riduzione diritti speciali mediante semplificazione del piano	Nessun dato.	Nessun dato.
4	Risparmi nell'esercizio	Cfr. le considerazioni nel n. 34.	Idem
<i>Modifica della modalità di finanziamento</i>			
5	Versamento dei contributi generali per l'aumento del guadagno da parte dei datori di lavoro	In presenza di un'inflazione al 2 per cento, secondo calcoli attuariali della CFA occorre aumentare il capitale di copertura presso la Confederazione di 120 mio di fr. Si tratta del valore lordo, vale a dire prima del computo dei corrispondenti interessi supplementari.	Idem
6	Accantonamento rischio di longevità	Lo 0,5 per cento sul capitale di copertura di 17 mia di fr. (attivi e pensionati) dà circa 90 mio di fr.	Idem

Voci	Onere finanziario (+) o sgravio (-) grazie a:	A breve termine	A lungo termine
7	Provento supplementare dell'interesse grazie alla nuova politica d'investimento	<p>Nel 1° anno si dovranno investire in maniera scaglionata 7 mia. di fr. In tal modo sarebbero investiti nella media del periodo 3,5 mia di fr., che potenzialmente procurerebbero un interesse supplementare del 2 per cento, ovvero 70 mio di fr. Si tratta di un valore inferiore, poiché gli investimenti dovrebbero essere eseguiti già dal 1999 cosicché ci si potrebbe attendere a un patrimonio d'investimento maggiore.</p> <p>Nella media del periodo previsto per la costituzione (4 anni per un nuovo investimento totale di 15,5 mia. di fr.) sono investiti 7,8 mia di fr. Con il 2 per cento d'interesse supplementare risultano 155 mio di fr.</p>	<p>A lungo termine, tutto il patrimonio d'investimento (ad eccezione del disavanzo) è collocato sui mercati, cosicché con il 2 per cento d'interesse supplementare su 15,5 mia di fr. si prevede una maggiore entrata di 310 mio di fr.</p> <p>Non appena ultimata l'operazione di finanziamento, il tasso d'interesse aumenta potenzialmente una volta ancora del 50 per cento.</p>
8	Aumento riserva di fluttuazione	<p>Nella fase della costituzione, la riserva di fluttuazione dovrebbe essere aumentata al massimo dell'1 per cento del patrimonio investito pari a 11 mia di fr. (=> 100 mio di fr. p.a.).</p> <p>La riserva di fluttuazione dev'essere finanziata mediante l'interesse supplementare. Nei primi anni un finanziamento integrale attorno ai 100 mio di fr. non è possibile, cosicché si è considerato un valore di riferimento di 50 mio di fr.</p>	<p>A lungo termine la riserva di fluttuazione è costituita e ammonta a 1,7 mia di fr. Questa dovrà semplicemente seguire la crescita generale del patrimonio della Cassa. In presenza di una crescita annua presunta del 4 per cento risulta un fabbisogno supplementare di mezzi di riserva di 70 mio di fr. all'anno.</p>
9	Totale intermedio (arrotondato)	Somma	Somma

Voci	Onere finanziario (+) o sgravio (-) grazie a:	A breve termine	A lungo termine
10	Di cui, secondo l'attuale regolamentazione, registrati nella chiusura con il disavanzo	L'importo corrisponde a quello della voce 5.	L'importo corrisponde a quello della voce 5.
11	Onere supplementare effettivo	180 mio di fr. (massimo risultante dalla voce 9) meno 210 mio di fr. dà un valore negativo, ragione per cui non risulta un onere supplementare per le finanze federali.	Dato che già nella voce 9 appare un valore negativo (=sgravio), non vi può essere un onere supplementare per le finanze federali.
12	Risparmio mediante cambiamento immediato del finanziamento del disavanzo	Se la Confederazione mettesse subito a disposizione della Cassa pensioni il disavanzo, secondo calcoli interni della CFA, senza considerare l'interesse supplementare e senza considerare la soppressione della garanzia di indicizzazione parziale delle rendite si risparmierebbero, soltanto in seguito al cambiamento di finanziamento, 26 mio di fr. all'anno.	A lungo termine questa fonte di risparmio è vanificata, se ci si basa su un aumento del livello dei tassi al 4 per cento per i debiti della Confederazione.

Panoramica dello stato d'attuazione delle raccomandazioni della CPI CPC

Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
	Realizzate	In via di realizzazione	Raccomandazioni non realizzate
Settore informatica			
(Postulato 96.3539/96.3547)			
Raccomandazione 1	X		
Raccomandazione 2		X	
Raccomandazione 3		X	
Raccomandazione 4			X ¹
Raccomandazione 5		X	
Raccomandazione 6		X	
Raccomandazione 7		X	
Raccomandazione 8		X	
Raccomandazione 9		X	
Raccomandazione 10	X		
Raccomandazione 11	X		
Raccomandazione 12		X	
Raccomandazione 13	X		
Raccomandazione 14		X	
Raccomandazione 15		X	
Raccomandazione 16		X	
Raccomandazione 17		X	
Raccomandazione 18		X	
Raccomandazione 19		X	
Raccomandazione 20	X		
Raccomandazione 21	X		
Raccomandazione 22	X		
Raccomandazione 23		X	
Raccomandazione 24		X	
Raccomandazione 25		X	
Raccomandazione 26-28		parte di NOVE-IT	
Totale 28 raccomandazioni	7	17²	1

¹ Per ragioni giuridiche (protezione dei dati) non può essere realizzata.

² Senza le tre raccomandazioni di NOVE-IT.

Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
	Realizzate	In via di realizzazione	Raccomandazioni non realizzate
Settore finanze (Postulato 96.3540/96.3548)			
Raccomandazione 1 «settore finanziario»	X		
Raccomandazione 2 «settore finanziario»		X	
Raccomandazione 3 «settore finanziario»	X		
Raccomandazione 4 «settore finanziario»		X	
Raccomandazione 5 «settore finanziario»			X
Raccomandazione 6 «settore finanziario»		X	
Raccomandazione 5 ¹ «ruolo del Consiglio federale»	X		
Totale 7 raccomandazioni	3	3	1
¹ Raccomandazione 7 secondo CdG-S del 2 settembre 1998.			

Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
	Realizzate	In via di realizzazione	Raccomandazioni non realizzate
Settore gestione e organizzazione (Postulato 96.3541/96.3549)			
Raccomandazione 1	X		
Raccomandazione 2	X		
Raccomandazione 3	X		
Raccomandazione 5 ¹		X	
Raccomandazione 6 ²		X	X
Totale 5 raccomandazioni	3	2	0
¹ Raccomandazione 4 secondo CdG-S del 2 settembre 1998.			
² Raccomandazione 5 secondo CdG-S del 2 settembre 1998.			

	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Realizzate	In via di realizza- zione	Raccomanda- zioni non rea- lizzate
Statuto e organizzazione CPC ¹ (Postulato 96.3542/96.3550)		X	
Totale 1 raccomandazione	0	1	0
¹ Raccomandazione 1-3 secondo CdG-S del 2 settembre 1998.			

	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Realizzate	In via di realizza- zione	Raccomanda- zioni non rea- lizzate
Misure intese a instaurare la fiducia (Postulato 96.3544/96.3552)	X		
Totale 1 raccomandazione	1	0	0

	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Realizzate	In via di realizza- zione	Raccomanda- zioni non rea- lizzate
Proposte intese a modificare la legi- slazione sulla previdenza profes- sionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (mozione 96.3545/96.3553)			
Punto 1 della mozione		X	
Punto 2 della mozione	X		
Punto 3 della mozione	X		
Totale 3 raccomandazioni	2	1	0

Raccomandazioni della CPI CPC secondo il rapporto CPI del 7 ottobre 1996 (pag. 295 segg.)	Stato dell'attuazione alla metà di novembre 1998 (primo rapporto intermedio Controlling CPI CPC)		
	Realizzate	In via di realizzazione	Raccomandazioni non realizzate
Settore proposta riguardante la responsabilità degli organi di vigilanza (Postulato 96.3543/96.3551)		X	
Totale 1 raccomandazione	0	1	0

Conclusione:

Delle 46 raccomandazioni della CPI CPC valutate, 16 sono state realizzate verso la metà di novembre 1998 e 25 sono in via di realizzazione. Una di esse è oggetto di accertamenti preliminari (problematica del disavanzo), una seconda non è attuabile per motivi giuridici (protezione dei dati) e 3 raccomandazioni fanno parte di NOVE-IT.