

Prassi della Confederazione in materia di pensionamento anticipato per ragioni amministrative e per cause di malattia

**Parere del Consiglio federale in merito al Rapporto della Commissione
della gestione del Consiglio nazionale del 18 novembre 1999**

del 5 luglio 2000

Onorevoli presidente e consiglieri,

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha invitato il Consiglio federale a pronunciarsi entro la metà del 2000 sul suo rapporto del 18 novembre 1999 (FF 2000 1075) relativo alla pratica della Confederazione in materia di pensionamenti anticipati per ragioni amministrative e per ragioni mediche (rapporto) e sulla perizia attuariale effettuata dal dottor A. Schweizer (perizia), allegata al rapporto.

Il Consiglio federale esaudisce questa richiesta con il presente parere.

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

5 luglio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1

Introduzione

La politica di previdenza come pure la politica del personale sta registrando, da un po' di tempo a questa parte, importanti misure di riforma. Ecco perché le soluzioni proposte nella presa di posizione relativa a ogni raccomandazione della CdG-CN si riferiscono alla nuova politica del personale e di previdenza della Confederazione piuttosto che essere un tentativo di giustificazione delle insufficienze constatate nel quadro delle obsolete strutture giuridiche in materia di personale e di previdenza esistenti.

Il rapporto contiene delucidazioni importanti per la riorganizzazione tecnica della previdenza professionale della Confederazione. I costi per i pensionamenti amministrativi citati nel rapporto riguardano le ristrutturazioni, chieste dal legislatore, in seno alle imprese della Confederazione e al DDPS.

Per quanto riguarda i costi va sottolineato che la CFA ha conteggiato nel 1999 da 30 a 40 milioni di franchi in meno rispetto agli anni 1995-1997. Il rapporto attesta inoltre che i Dipartimenti hanno dimostrato una disciplina severa per quanto attiene al rispetto dell'età di pensionamento. Esso constata che solo in casi isolati si è proceduto a pensionamenti di persone che non avessero ancora compiuti i 60 anni (cfr. rapporto p. 20).

Le indicazioni contenute nel rapporto relative alla prassi seguita dalle Ferrovie federali, La Posta e Swisscom saranno commentate solo nella misura in cui riguardino direttamente la Cassa pensioni della Confederazione (cfr. n. 7 più sotto). La pratica in vigore nel passato, per quanto riguarda i pensionamenti anticipati, rientra sotto la responsabilità di imprese della Confederazione che nel frattempo sono state privatizzate, per cui il Consiglio federale non detiene più alcun diritto nei loro confronti.

I lavori di riforma riguardanti il diritto sul personale e il diritto previdenziale procedono parallelamente e si intersecano sotto diversi aspetti. La riforma della politica del personale e della previdenza tendono, come lo fa il rapporto, alla trasparenza e a una regolamentazione chiara per quanto attiene alla responsabilità e alle competenze. L'assicurazione contro i rischi classici quali l'invalidità, la vecchiaia e il decesso sarà in futuro nettamente separata dalle prestazioni sottoposte alla politica del personale, come le rendite transitorie in casi di pensionamento anticipato decretati dal datore di lavoro o di prestazioni accordate in seguito a licenziamento non motivato. La Confederazione deve, anche in futuro, affermarsi quale datore di lavoro attento ai problemi sociali e competitivo sul mercato del lavoro. La previdenza professionale è uno strumento per la realizzazione di questo obiettivo. Le prese di posizione rispetto a ogni raccomandazione del rapporto e della perizia vanno viste sempre nel più ampio contesto della rinnovata politica del personale e della previdenza della Confederazione. Le dichiarazioni seguenti sono pertanto integrazioni e concretizzazioni delle dichiarazioni espresse nel messaggio del 14 dicembre 1998 (FF 1999 1343) relativo alla legge sul personale della Confederazione (LPers) e in quello del 1° marzo 1999 concernente la legge sulla Cassa pensioni della Confederazione (FF 1999 4513).

Raccomandazione n. 1 del rapporto:

Il Consiglio federale provvede a un'integrazione positiva del processo d'invecchiamento nella politica del personale. Esso crea i presupposti legali, politici, sociali e concreti per conferire alle misure di reinserimento del personale la priorità sui pensionamenti anticipati. Esso applica tale priorità mediante provvedimenti appropriati e ne assicura un controllo efficiente.

Il Consiglio federale condivide la concezione della Commissione della gestione (CdG) in base alla quale il processo d'invecchiamento deve essere integrato nella politica del personale.

Nella sua direttiva in materia di politica del personale, approvata il 18 novembre 1998, il Consiglio federale si impegna ad attuare una gestione sostenibile del personale fondata su una collaborazione a lungo termine con i suoi collaboratori. Questi ultimi devono poter fruire in tutti i settori di pari opportunità indipendentemente dalla loro età. Infine, recita la direttiva, si farà tutto quanto è possibile al fine di evitare licenziamenti immotivati (cosiddetti licenziamenti amministrativi).

Nell'ambito di misure di riorganizzazione radicali (industria degli armamenti, privatizzazione delle ex-imprese della Confederazione), numerosi collaboratori anziani sono stati pensionati e remunerati con la pensione adeguata. Le misure radicali di riorganizzazione hanno determinato una compressione inevitabile del personale che non ha consentito una soluzione ottimale per i collaboratori più anziani senza evitare che, nel contempo, ciò avvenisse a scapito dell'occupazione di quelli più giovani. Di conseguenza, molti dei pensionamenti anticipati menzionati dalla CdG-CN devono essere considerati anche un atto di solidarietà dei collaboratori anziani a favore dei più giovani. Questi pensionamenti non sono pertanto l'espressione di un atteggiamento della Confederazione che mirerebbe ad emarginare i collaboratori più anziani.

In seno all'amministrazione generale della Confederazione la percentuale dei collaboratori appartenenti al gruppo d'età compreso fra i 50 e i 59 anni è aumentata, nel periodo 1991-1999, dal 20,0 per cento (9327 persone) al 26,0 per cento (11 171 persone). Quello dei collaboratori rientranti nel gruppo d'età 60-65, è per contro diminuito nello stesso periodo dal 6 per cento (1991: 2781 persone) al 4,7 per cento (1999: 2004)¹. Questa diminuzione è dovuta al pensionamento flessibile dopo il compimento dei sessant'anni previsto dagli statuti della Cassa pensioni in vigore. Queste cifre mostrano che non viene perseguita nessuna «politica di ringiovanimento» forzata a scapito della categoria d'età 50-59.

Il Consiglio federale ritiene che la cessazione dell'attività lucrativa in seno all'amministrazione federale non debba essere considerata unicamente una manovra legata alla gestione d'impresa o al tornaconto economico. In seno al dibattito sul pensionamento, gli aspetti demografici e sociopolitici hanno svolto un ruolo altrettanto importante. Lo sviluppo demografico mostra come nei prossimi decenni la propor-

¹ Censimento del personale 1999; tabelle 23 e 24.

zione fra persone attive e pensionati sarà sempre più a favore dei secondi. Questo sviluppo, che è determinato soprattutto dall'incremento della speranza di vita, si contrappone sostanzialmente all'emarginazione, vale a dire dall'esclusione dei collaboratori più anziani dalla vita attiva. Occorre altresì tenere conto delle constatazioni della Commissione federale per l'allestimento di un nuovo rapporto sulle questioni della terza età in Svizzera nel 1995: «Quanto più si riducono i mezzi finanziari e quanto maggiore è la percentuale dei pensionati tra la popolazione adulta, tanto più è necessario utilizzare le conoscenze e le capacità disattese. Infatti, i compiti essenziali per la società sono in costante aumento senza che vi siano posti di lavoro remunerati a tal fine»². Di fronte a una situazione siffatta, il Consiglio federale propone una strategia che faciliti un passaggio indolore dalla vita attiva alla pensione. Le disposizioni previste a tal uopo nella LPers e nel progetto sulla legge sulla Cassa pensioni costituiscono il quadro giuridico adeguato. Ambedue le leggi raccomandano una gestione del personale che promuova l'impiego di personale appropriato e in armonia con le esigenze sociali. La nuova regolamentazione sulla ripartizione dei costi fra datori di lavoro e istituti di previdenza rende molto meno ambiti i pensionamenti amministrativi. La base contrattuale dei rapporti di lavoro secondo la LPers consente una gestione del personale flessibile e adeguata alle capacità del collaboratore nonché consona ai bisogni del servizio da espletare. Secondo l'articolo 10 capoverso 3 della LPers, il datore di lavoro e il collaboratore possono convenire, in casi eccezionali, sul proseguimento del rapporto di lavoro oltre l'età pensionabile. In tali casi si tiene conto dello sviluppo demografico, dei bisogni aziendali, personali ma anche sociali, nel senso della citazione della commissione sulle questioni della terza età.

2.2 Pensionamenti anticipati / pensionamenti amministrativi

Per il nostro Collegio è fuori dubbio che le misure legate all'esclusione dalla vita attiva debbano essere costantemente esaminate e, del caso, aggiornate.

In occasione della ristrutturazione dell'amministrazione generale della Confederazione, con l'ordinanza sulle misure in materia di personale (Ordinanza sulle misure in materia di personale; RS 172 221.104.0), entrata in vigore il 1° luglio 1996, abbiamo stabilito in maniera netta le seguenti priorità:

Il collocamento in posti vacanti, il prosieguo dell'attività e la riqualificazione professionale hanno la netta priorità sulla revoca del rapporto di lavoro e sul pensionamento anticipato. Le disposizioni di esecuzione della LPers non muteranno nulla in tal senso. Sin dal 1° luglio 1998 esiste un piano sociale negoziato fra il DFF e i partner sociali a proposito dell'amministrazione generale della Confederazione. La creazione di questo piano ha costituito una base unitaria per la politica del personale che favorisce l'attuazione delle misure di ristrutturazione necessarie nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione (RGA).

Il piano sociale si riferisce all'ordinanza sulle misure in materia di personale e insiste sul fatto che l'impiego in posti vacanti, il prosieguo dell'attività e la riqualifica-

² Invecchiare in Svizzera; Bilancio e prospettive, Rapporto della Commissione federale per l'allestimento di un nuovo rapporto sulle questioni della terza età in Svizzera 1995, p. 566.

zione professionale hanno la priorità sul pensionamento anticipato. Con il piano sociale sono stati pure creati i cosiddetti SCGI (Servizi centrali per la gestione degli impieghi) in seno ai Dipartimenti.

Fondandosi su quanto statuito alla cifra 18 del piano sociale, il Consiglio federale sarà informato annualmente sulla sua esecuzione. Il primo rapporto è attualmente in fase di elaborazione. Si tiene in tal modo conto, a nostro parere, della richiesta della CdG affinché l'esecuzione delle disposizioni summenzionate venga regolarmente sorvegliata e controllata. (cfr. più sotto n. 3).

Il rapporto annuo al Consiglio federale consente il rilevamento quantitativo dei pensionamenti anticipati in base ai gruppi d'età, i costi relativi ai pensionamenti anticipati, il collocamento di personale in altri posti della Confederazione, o rispettivamente in imprese dell'economia privata, e gli eventuali licenziamenti.

2.3 Attuazione e controllo

L'attuazione delle misure contemplate ai numeri 2.1 e 2.2 avviene a livello ufficiale nel quadro delle disposizioni di esecuzione della legge sulla Cassa pensioni e della legge sul personale federale. Quest'ultima prevede esplicitamente nel suo articolo 5 che il Consiglio federale istituisca un sistema di controllo della gestione e che il Parlamento ne venga informato.

3 Creazione di un controlling di gestione sistematico e integrato

La legge sul personale federale incarica il Consiglio federale di provvedere affinché il datore di lavoro attivi strumenti di controlling appropriati che permettano la verifica dell'attuazione della politica del personale (art. 5 LPers). Siamo del parere che i fondamenti giuridici esistenti bastino per un controlling efficace. Le osservazioni seguenti partono da questo presupposto.

3.1 Controlling a livello del datore di lavoro

Raccomandazione n. 2 del rapporto:

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di istituire un controlling sistematico e uniforme a livello di direzione del personale e di Cassa pensioni e di assicurare la trasparenza in materia di pensionamento anticipato. L'evoluzione a breve, media e lunga scadenza di costi, criteri, motivi, prestazioni, economie e portata numerica dei pensionamenti anticipati deve essere prevedibile. Il Consiglio federale deve garantire che, nonostante la prassi stabilita dalla Confederazione nel settore del pensionamento anticipato, l'equilibrio finanziario della Cassa pensioni interessate è assicurato a lunga scadenza.

Il Consiglio federale si pronuncia a favore dell'istituzione di un controlling sistematico e integrato.

Nell'ambito dell'allestimento del bilancio per l'anno 1999, gli oneri per la previdenza a favore del personale e le prestazioni dei datori di lavoro, quale conseguenza dei pensionamenti anticipati eccezionali nel quadro di un piano sociale o nel contesto della risoluzione amministrativa del rapporto di lavoro (costi del piano sociale), sono stati pianificati, in maniera decentralizzata, nei bilanci dei singoli Dipartimenti e della Cancelleria federale. La pianificazione dei costi del piano sociale è difficile in quanto all'atto dell'allestimento del bilancio le misure di ristrutturazione previste e le loro conseguenze a livello del personale sono ancora poco concretizzate. Per poter garantire maggiore trasparenza a questo settore i Dipartimenti e la Cancelleria federale sono stati invitati, in occasione della redazione del preventivo per il 2000, a rendere conto al DFF/UFPER di tutti i prepensionamenti effettuati. Si tratterà di fornire non solo i dati personali, l'età ed i costi sociali comportati ma altresì le misure adottate per consentire alle persone in questione di continuare a lavorare. Inoltre, essi dovranno motivare il mancato esito positivo delle misure medesime. Infine, i Dipartimenti e la Cancelleria federale sono invitati a quantificare le economie realizzate sui salari del personale grazie ai pensionamenti anticipati. A mo' di integrazione il reporting al Consiglio federale contiene, conformemente alla cifra 18 del piano sociale, informazioni sul collocamento di personale a livello interno, su misure di incoraggiamento, sui licenziamenti e sulle indennità di buonuscita.

Siamo convinti che le misure descritte accrescono la trasparenza dei costi e che esse sensibilizzano i Dipartimenti e la Cancelleria federale su questa problematica. In tal modo, le informazioni provenienti dal reporting, sommate al rapporto della Cassa pensioni, sono pure un indicatore per la realizzazione dell'equilibrio finanziario a lungo termine nel sistema previdenziale della Confederazione.

3.2 Controlling a livello della Cassa pensioni

Seconda raccomandazione - p. 23 della perizia:

L'esperto raccomanda un controlling finanziario e attuariale della CPC per seguire l'evoluzione dei rischi in maniera più approfondita. In tal modo, la Commissione responsabile dell'analisi dei casi d'invalidità sarebbe in grado di svolgere il suo mandato. Si disporrebbe inoltre delle basi oggettive, accettate da tutti i partner, che consentono di assumere misure quali la revisione dei presupposti che regolano il diritto alle prestazioni.

La nuova Cassa pensioni della Confederazione deve essere concepita sul modello di un'istituzione collettiva. La presenza di una contabilità allargata è parte integrante di un siffatta istituzione collettiva. Là dove esiste una contabilità che funziona e che corrisponde alle esigenze di una istituzione collettiva, la ripartizione decentrata dei costi, fra i diversi centri di spesa, non presenta esigenze particolari. Un calcolo delle spese effettuato in tal modo permette di comprendere l'evoluzione dei rischi e, grazie a metodi statistici, di attribuire cause specifiche. Il Consiglio federale aderirà a questa raccomandazione non appena il suo mandato sarà assolto e un'istituzione collettiva conforme alle esigenze moderne e funzionante avrà avviato la propria attività.

Imputazione diretta dei costi in casi di pensionamento anticipato

Sia il rapporto della CdG-CN sia la perizia attuariale contengono raccomandazioni circa l'imputazione diretta dei costi in caso di pensionamento anticipato. Con l'espressione «pensionamento anticipato» si intendono il pensionamento amministrativo, il pensionamento tra i 60 e i 65 anni volontario o imposto dal datore di lavoro e l'abbandono dell'attività per ragioni mediche (invalidità). Dato il rapporto stretto che li unisce nei propositi, le raccomandazioni del rapporto e quelle della perizia saranno trattate in comune nel capitolo seguente.

4.1

Imputazione diretta dei costi della previdenza professionale quale principio fondamentale della nuova Cassa pensioni

Raccomandazione n. 3 del rapporto:

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di applicare coerentemente il principio di causalità nei casi di pensionamento anticipato decisi dal datore di lavoro. Il datore di lavoro deve assumersi la totalità degli oneri finanziari.

Il nostro Collegio può condividere questa raccomandazione.

Nell'ambito dei lavori preliminari alla creazione di una nuova Cassa pensioni della Confederazione, sono state analizzate le diverse possibilità di pensionamento anticipato. I punti deboli del sistema attuale sono, fra altri, le lacune nell'applicazione del principio di causalità e una confusa, nonché contraddittoria rispetto ai margini di manovra, ripartizione delle responsabilità (competenze). Il rapporto della CdG va pure in questo senso.

I principi di base della decentralizzazione e della nuova ripartizione delle responsabilità tra il datore di lavoro e la Cassa pensione fanno ugualmente parte dei compiti prioritari del progetto «Nuova Cassa pensioni della Confederazione» così come la realizzazione di un'assicurazione moderna secondo il principio di causalità.

La separazione delle funzioni proprie del datore di lavoro da quelle della Cassa pensioni è un punto centrale del nuovo progetto di Cassa pensioni. Il datore di lavoro è responsabile dell'applicazione della politica del personale illustrata nella legge sul personale federale. Essa include pure l'utilizzazione di strumenti quali ad esempio il piano sociale.

Le prestazioni assicurative legali e regolamentari riguardanti i rischi invalidità, vecchiaia e decesso (assicurazione di base) devono essere nettamente separate dalle prestazioni disposte dal datore di lavoro per la copertura sociale dei collaboratori.

Questa separazione è prevista nella legge sulla Cassa pensioni attualmente all'esame del Parlamento. I costi di prestazioni che si scostano da quelle dell'assicurazione di base dei collaboratori per quanto attiene i rischi di vecchiaia, decesso e invalidità, devono essere sopportati da chi li provoca, che è sempre il datore di lavoro. Egli decide le misure personali, e spetta soltanto a lui impiegare i collaboratori in maniera razionale e produttiva.

La nuova legge sulla Cassa pensioni non contiene dunque più alcuna disposizione relativa ai pensionamenti amministrativi. Se il datore di lavoro nell'ambito di riorganizzazioni utilizza piani sociali, attivando in tal modo prestazioni della Cassa pensioni, si fonderà in tal caso sull'articolo 31 capoversi 4 e 5 della legge sul personale federale. Il finanziamento di tali prestazioni della cassa spetta al datore di lavoro. Facendo seguito alle disposizioni del diritto del lavoro, le disposizioni di esecuzione della legge sulla Cassa pensioni fisseranno le condizioni e le modalità per la fruizione regolamentare di una rendita anticipata come pure i presupposti ed i contributi obbligatori dei datori di lavoro per l'eventuale fruizione non regolamentare di una rendita anticipata (art. 20 lett. f, progetto della legge sulla Cassa pensioni).

Questa separazione netta delle responsabilità va a beneficio della trasparenza. Inoltre dal bilancio e dai conteggi è possibile rilevare chiaramente i costi dei datori di lavoro per misure riguardanti il personale che si convertono in prestazioni della Cassa pensioni.

Prima raccomandazione - p. 23 della perizia:

L'esperto raccomanda che le responsabilità siano regolamentate in maniera tale che gli interessi della Cassa pensioni siano rappresentati più efficientemente. Parallelamente alla futura creazione di una Commissione dell'impiego, si deve creare anche una commissione responsabile dell'esame e della revisione dei casi d'invalidità dipendente soltanto dall'organo supremo di gestione, cioè la Commissione della cassa. Ciò presuppone una netta separazione del ruolo di datore di lavoro o di responsabile del personale da quello di direzione della cassa.

L'istituzione di previdenza attua la previdenza professionale nel quadro delle disposizioni legali e statutarie. Su questo punto conviene approvare le raccomandazioni dell'esperto. Tuttavia la pretesa che una commissione speciale della Cassa pensioni debba giudicare i casi in cui le prestazioni, e le conseguenze finanziarie che ne deriverebbero a carico dei datori di lavoro, è esagerata. Un tale organo decisionale può provocare una confusione fra i diversi interessi e una delimitazione precaria delle responsabilità che vanno evitate. La netta dissociazione dei ruoli dei datori di lavoro da quelli della direzione della cassa sarà realizzata grazie all'applicazione delle nuove basi giuridiche (legge sulla Cassa pensioni e LPers). La nuova Cassa pensioni sarà un'istituzione indipendente, di diritto pubblico, esterna all'amministrazione federale (art. 8 cpv. 1 progetto di legge sulla Cassa pensioni). Gli interessi dei datori di lavoro saranno difesi attraverso la collaborazione di questi ultimi alla commissione della cassa (art. 11 progetto della legge sulla Cassa pensioni).

4.2 Pensionamento anticipato per ragioni di salute (invalidità)

Il principio del «reinserimento professionale prima della pensione» è preminente in seno al diritto svizzero sull'invalidità. Ciò significa pure che una persona non può beneficiare di una rendita d'invalidità prima che la sua capacità lavorativa sia parzialmente o totalmente ridotta in maniera duratura (art. 8 e 28 della legge federale sull'assicurazione invalidità, LAI, RS 831.20). Le prestazioni assicurative, garantite dalla LAI o dalla Cassa pensioni, sono pertanto sussidiarie ma non in concorrenza con il reinserimento professionale.

4.2.1

Il concetto di invalidità

Terza raccomandazione - p. 23 della perizia:

L'esperto raccomanda che la definizione attuale di invalidità, che nella pratica assimila parzialmente all'invalidità la mancanza di possibilità di impiego di un dipendente da parte dell'amministrazione generale della Confederazione o degli altri datori di lavoro, sia enunciata più precisamente. Si può pensare, per esempio, ad una definizione più vicina a quella dell'assicurazione invalidità, che è comunque richiesta dalla LPP, nonché all'introduzione di termini d'attesa o di altre condizioni quali l'età minima o l'appartenenza a categorie professionali a rischio.

Il nostro Collegio respinge la constatazione globale dell'esperto in base alla quale la definizione in vigore di invalidità, secondo gli statuti della Cassa pensione della Confederazione, dovrebbe essere equiparata nella pratica alla mancanza di possibilità di occupazione. In occasione dell'elaborazione del messaggio del 1° marzo 1999 riguardante la legge sulla Cassa pensioni, il Consiglio federale si è occupato, in maniera approfondita, di quale concetto di invalidità debba essere applicato nella nuova regolamentazione.

Nel frattempo, i dibattiti parlamentari hanno chiarito la faccenda nel modo seguente: da un lato le prestazioni conferite a titolo d'invalidità professionale saranno accordate pure in futuro; dall'altro le condizioni proprie di un pensionamento per ragioni di salute dovranno essere più restrittive. La legislazione attuale prevede l'applicazione prioritaria del concetto di invalidità proprio della LAI. Solo dopo un eventuale esito negativo della procedura AI, e a determinate condizioni delimitanti e nella misura in cui è presente un reperto medico, potrà essere considerata la presenza di un'invalidità professionale (cfr. più sotto n. 4.2.2). Un ulteriore presupposto è che la copertura degli oneri finanziari dell'operazione debba essere assicurata dal datore di lavoro.

Riteniamo opportuna, quale condizione restrittiva (accanto al presupposto finanziario), la raccomandazione di introdurre un'età minima per questa forma di prestazione. Di regola l'invalidità professionale dovrebbe interessare soltanto persone che abbiano raggiunto una certa età.

A titolo di chiarimento è opportuno sottolineare che l'assimilazione del concetto di invalidità proprio della nuova Cassa pensioni a quello della LAI non riduce in alcun modo l'occorrenza di un pensionamento anticipato sia volontario che nell'ambito di piani sociali. Il lavoratore avrà anche in futuro la possibilità di andare in pensione secondo modalità flessibili a partire dal compimento dei sessant'anni.

4.2.2

Invalidità professionale

Secondo gli statuti in vigore della Cassa federale di assicurazione, una persona assicurata può chiedere una rendita di invalidità alla Cassa pensioni qualora, dopo l'accertamento da parte del servizio medico, essa non fosse più in grado di esercitare l'attività svolta fino a quel momento o un'altra che potrebbe esserle affidata (cosiddetta invalidità professionale). Il problema si pone non per le prestazioni accordate in caso di invalidità professionale, ma per il fatto che il servizio medico che procede

all'esame per constatare o meno un'invalidità deve tenere conto oltre che del punto di vista medico del punto di vista dell'impresa. La situazione aziendale si sottrae però decisamente alla sua analisi. Il servizio medico deve affidarsi alle informazioni fornite dal datore di lavoro. Se questi dichiara che nel suo settore non vi è alcun impiego adatto alle condizioni di salute del o dei collaboratori, allora la constatazione d'invalidità diventa una strada impercorribile, anche in presenza di un reperto medico per la constatazione dell'invalidità professionale. Non è da escludere che in casi isolati un collaboratore venga iscritto al servizio medico per un pensionamento dovuto a invalidità professionale prima che sia stata esaminata la possibilità di applicazione delle misure adeguate per casi di questo tipo. (trasferimento, riqualificazione professionale). Dalla perizia è possibile constatare (n. 5.1 e seguenti) che soprattutto le invalidità parziali sono aumentate. Il numero dei casi di invalidità totale è rimasto quasi sempre costante, scendendo nel 1998 persino sotto il livello del 1988. Valutiamo questo stato di cose positivo e come risultato delle responsabilità dei datori di lavoro e dei loro servizi del personale che tendono a mantenere nella vita attiva collaboratori malati cambiandone le mansioni e facendoli lavorare meno. L'invalidità totale viene presa in considerazione quale ultima ratio, vale a dire allorché tutte le altre misure non hanno avuto successo. Il nostro Collegio intende mantenere questo orientamento nella sua politica del personale.

Nell'ambito del nuovo concetto di invalidità le disposizioni di esecuzione riguardanti la legge sulla Cassa pensioni devono delineare una soluzione per i collaboratori che, per ragioni mediche e d'accordo con il loro datore di lavoro, accettano un'attività meno remunerativa. Per i collaboratori interessati si pensa all'istituzione di una rendita di invalidità parziale finanziata dal datore di lavoro. Un soluzione di questo genere accontenterebbe sostanzialmente tutti. L'invalidità totale potrebbe essere così evitata, si rivitalizzerebbe il principio del reinserimento e le modalità di finanziamento previste non caricherebbero ulteriormente la Cassa pensione in quanto sarebbe il datore di lavoro ad assumersi gli oneri. Inoltre, essa si accorderebbe con i principi dibattuti finora a proposito della nuova legge sulla Cassa pensioni della Confederazione.

4.2.3 Invalidità secondo la LAI

Il sistema futuro associa, come la LAI, l'attribuzione delle prestazioni per invalidità all'incapacità lavorativa (art. 5 cpv. 2^{bis} del progetto di legge sulla Cassa pensioni). L'inchiesta svolta presso gli uffici competenti dell'AI per accertare se si tratta di un'invalidità secondo i parametri della LAI, può durare nel migliore dei casi da 12 a 20 mesi. Il diritto alla prestazione si protrae durante questo periodo. La durata dell'inchiesta e la corresponsione ininterrotta del salario stimolano i datori di lavoro a cercare seriamente un'occupazione adeguata in seno all'impresa per il collaboratore in questione. Se gli esami medici rivelano la presenza di un'invalidità professionale, il datore di lavoro deve far fronte alle spese relative a questa invalidità (art. 5 cpv. 2^{ter} del progetto della legge sulla Cassa pensioni). Attualmente i costi finanziari vengono sopportati dalla Cassa pensioni.

4.3

Pensionamento anticipato

In occasione dell'introduzione del trattamento di pensione anticipata nel 1988 si affermò che il 35 per cento dei membri della cassa aventi diritto vi avrebbero fatto ricorso.

Questa aliquota è stata tenuta presente nella strategia di finanziamento. Se il futuro dovesse rilevare che una percentuale maggiore di assicurati vuole ricorrere al pensionamento anticipato, si dovrebbe aggiornare la procedura di finanziamento che prevede un'età media di pensionamento a 63,5 anni. Il Consiglio federale prevede però, considerato lo stato attuale del progetto, di mantenere l'età tecnica di pensionamento di 63,5 anni quale base di calcolo per i contributi (periodici) e per le tariffe riguardanti le prestazioni di riscatto e di buonuscita. L'età tecnica di pensionamento è una grandezza valutata matematicamente e statisticamente e non può essere equiparata all'età di pensionamento legale e regolamentare.

Se occorre far rispettare coerentemente il principio di causalità e con esso la salvaguardia dell'equilibrio finanziario della Cassa pensioni della Confederazione, sarà però necessario chiarire bene se la persona assicurata ha deciso autonomamente di adire al pensionamento anticipato e se invece è stato il datore di lavoro a costringerla.

4.3.1

Pensionamento anticipato volontario

Gli impiegati che scelgono volontariamente il pensionamento anticipato si avvalgono di un diritto che viene concesso loro dalle disposizioni giuridiche attuali e future riguardanti il personale e la previdenza.

È incontestabile che in occasione di misure di ristrutturazione in seno alla Confederazione e alle sue imprese, collaboratori di una certa età siano stati invitati, talvolta addirittura costretti, a fare uso del loro diritto. «Pensionamenti volontari» siffatti possono apparire razionali dal punto di vista della politica del personale, in particolare se consentono a collaboratori più giovani e competenti di subentrare, ma l'equilibrio finanziario della Cassa pensioni rischia in tal modo di essere compromesso. Questa preoccupazione ha generato la raccomandazione seguente:

Seconda raccomandazione - p. 24 della perizia:

Per mantenere la solidarietà in materia di finanziamento del pensionamento flessibile, e fondandosi sull'applicazione coerente del principio di causalità nei casi di pensionamento anticipato indotto dal datore di lavoro, l'esperto raccomanda di mantenere, fino a nuovo ordine, l'età tecnica di pensionamento a 63,5 anni, come finora, e le tariffe di riscatto, di uscita e gli aumenti salariali basati su questa età.

Il ringiovanimento dell'età di pensionamento indotto dal pensionamento anticipato disposto dal datore di lavoro deve essere definito attraverso il metodo di calcolo della totalità dei costi: i costi complessivi comprendono tutti i costi provocati da un pensionamento anticipato rispetto all'età tecnica di pensionamento.

4.3.2

Pensionamento anticipato su disposizione del datore di lavoro

Raccomandazione - p. 14 della perizia:

L'esperto raccomanda che i costi relativi ai pensionamenti anticipati occasionati dal datore di lavoro sia assunti da quest'ultimo e che la regolamentazione sul pensionamento in vigore non venga rafforzata.

Raccomandazione - p. 22 della perizia:

L'esperto raccomanda: per evitare perdite tecniche in caso di pensionamenti flessibili dopo il 62° anno di età e per assicurare una parità di trattamento agli assicurati che vanno in pensione in virtù delle disposizioni dell'articolo 43 degli statuti della CPC, occorre operare in futuro una distinzione fra la richiesta di pensionamento flessibile nel quadro di un piano sociale e pensionamento flessibile su richiesta dell'affiliato. In casi di pensionamento nel quadro di un piano sociale, sarebbe idoneo applicare l'articolo 43 (pensionamento amministrativo).

Entrambe le raccomandazioni si riferiscono a prestazioni della Cassa pensioni a favore di persone assicurate la cui uscita è stata disposta dal datore di lavoro, ad esempio nel quadro di una ristrutturazione o dell'applicazione di un piano sociale.

Non è sempre possibile stabilire inequivocabilmente se un pensionamento è stato volontario e sollecitato dal datore di lavoro. È però possibile supporre che i pensionamenti nel quadro di piani sociali avvengano di regola involontariamente.

L'esperto esige, a ragione veduta, che i pensionamenti anticipati disposti dal datore di lavoro non gravino sull'equilibrio finanziario della Cassa. Questa richiesta può essere esaudita se i costi non coperti fino a quel momento per il finanziamento delle prestazioni in casi di pensionamento anticipato vengono assunti dal datore di lavoro in quanto risultanti da una sua iniziativa. Altrimenti, la media di pensionamento scenderebbe al di sotto dei 63,5 anni, il che equivarrebbe a un aumento dei costi per la Cassa pensioni.

La nozione di «finanziamento integrale» impiegata nel rapporto della Commissione della gestione è riferita esplicitamente ai costi inerenti una speranza di vita più lunga e relativi alle rendite transitorie (al 50%). A proposito cfr. le dichiarazioni del numero 8.

4.3.3

Rendita transitoria e supplemento fisso

Prima raccomandazione - p. 24 della perizia:

Per l'applicazione coerente del principio di causalità nei casi di pensionamento anticipato (art. 30 segg. degli statuti della CPC) disposti dal datore di lavoro, l'esperto raccomanda che tutti i costi della rendita transitoria vengano addebitati al datore di lavoro.

Nel 1988, in occasione dell'aumento dal 12 al 15 per cento dei contributi periodici causato dall'introduzione del pensionamento flessibile, si era tenuto conto del fatto che la rendita transitoria doveva essere rimborsata solo per metà dall'assicurato (FF 1987 II 453 e 455). Dal punto di vista dello stato attuale del progetto, questa situazione non subirà alcuna modifica fino a quando ci si troverà di fronte a un pensionamento anticipato volontario, vale a dire deciso soltanto dall'assicurato. Ma nel caso in cui il pensionamento anticipato venisse deciso dal datore di lavoro, secondo lo stato attuale del progetto quest'ultimo dovrà assumersi i costi di questa rendita transitoria. Di conseguenza, la Cassa pensioni viene sollevata dai costi del pensionamento anticipato chiesti o esatti dal datore di lavoro. L'applicazione del principio di causalità viene in tal modo garantita. Questo processo è d'altronde sorretto dalla legislazione, cfr. l'articolo 6 capoverso 1 lettera a del progetto di legge sulla Cassa pensioni ove viene chiaramente stabilito il finanziamento che consente di coprire le spese delle prestazioni della Cassa pensioni.

4.4 Pensionamento anticipato secondo l'articolo 43 degli Statuti della CPC

Prima raccomandazione - p. 21 della perizia:

L'esperto raccomanda che le condizioni e le modalità del pensionamento anticipato siano regolate dal contratto di lavoro o nel quadro di piani sociali secondo l'articolo 43 degli statuti della Cassa pensioni della Confederazione. Egli precisa che gli statuti debbono comprendere disposizioni circa il genere, l'ammontare delle prestazioni così come il loro finanziamento. Inoltre, chiede che gli statuti prevedano espressamente che il datore di lavoro si assuma tutti i costi causati alla CPC dai pensionamenti anticipati che egli ha occasionato. Infine, egli raccomanda che i pensionamenti anticipati siano subordinati al nulla osta da parte della Commissione della cassa quale organo di gestione supremo. Solo a questa condizione la cassa può essere veramente in grado di difendere i propri interessi in maniera efficace.

Occorre ricordare che una regolamentazione corrispondente all'articolo 43 degli statuti della CFA in vigore non sarà più presente nella nuova legge sulla Cassa pensioni (cfr. più sopra n. 4.1). Il nostro Collegio condivide la raccomandazione nella misura in cui essa esige una chiara regolazione delle modalità e dei presupposti per il pensionamento anticipato disposto dal datore di lavoro.

La raccomandazione pone tre esigenze:

- le regole per prestazioni in caso di pensionamenti anticipati ordinati dal datore di lavoro devono essere concordate fra il datore di lavoro e l'impiegato;
- il regolamento della Cassa pensioni deve determinare l'entità e il finanziamento delle prestazioni così come l'assunzione dei costi da parte del datore di lavoro;
- infine, la Commissione della cassa deve dare il proprio accordo per la riven-dicazione di queste prestazioni.

La Commissione della cassa, nella sua qualità di organo globalmente responsabile, organo direttivo e di sorveglianza di una Cassa pensione autonoma (cfr. n. 6 più

sotto) che si concentra sugli affari assicurativi, partecipa al processo decisionale in maniera appropriata. La raccomandazione dell'esperto non deve comunque significare, a nostro avviso, che la cassa debba dare il suo accordo ogniqualvolta ci si trovi di fronte a un pensionamento anticipato promosso dal datore di lavoro. Una regolamentazione siffatta è estranea al sistema e superflua nel regime futuro, in seno al quale gli interessi e le competenze di responsabilità del datore di lavoro e quelli della cassa pensioni vengono nettamente separate. Nel nuovo regolamento una Cassa pensione e un datore di lavoro responsabile e autonomi (finanziariamente) si troveranno una di fronte all'altro e concorderanno soluzioni che verranno tradotte nei regolamenti previsti. Condividiamo l'idea in base alla quale i presupposti e le modalità per eventuali prestazioni previdenziali nei casi di cessazione dell'attività stabilita dal datore di lavoro debbano riguardare il datore di lavoro. Ciò è chiaramente espresso nell'articolo 31 capoverso 3 e 5 della legge sul personale della Confederazione approvata in primavera dal Parlamento.

Incontestato è pure il fatto che il datore di lavoro debba assumersi i costi per prestazioni di previdenza che dipendono dalla sua decisione. Le basi giuridiche di questa procedura si trovano nella nuova legge sulla Cassa pensioni.

Seconda raccomandazione - p. 21/22 della perizia:

L'esperto raccomanda che in caso di pensionamento anticipato per ragioni amministrative, il calcolo della «riserva matematica mancante» comprenda la riserva matematica mancante calcolata sulla base della riserva netta e un supplemento del 4,5 per cento (situazione al 31 dicembre 1998) sulla riserva matematica mancante.

Il nostro Collegio non può aderire a questa raccomandazione per i motivi seguenti: la speranza di vita è (tendenzialmente) indipendente dal fatto di sapere se una persona assicurata va in pensione a 60 anni o soltanto a 65 anni. Di conseguenza, il problema che si pone la Cassa pensioni è il finanziamento della speranza di vita, indipendentemente dal fatto che una persona assicurata scelga il pensionamento anticipato su pressioni del datore di lavoro o volontariamente. Il calcolo di un supplemento, dell'entità stabilita dall'esperto, che dovrebbe essere finanziato dal datore di lavoro, diventa così superfluo.

5 Analisi approfondita degli abbandoni per ragioni mediche

Raccomandazione n. 4 del rapporto:

La Commissione della gestione chiede al Consiglio federale di esaminare l'evoluzione dei pensionamenti per cause di malattia, investigando in particolare le cause dell'aumento dei casi d'invalidità, il finanziamento e la ripartizione dei rischi, le responsabilità, la definizione d'invalidità e il settore del reinserimento.

Nell'ambito di applicazione delle nuove disposizioni giuridiche relative al lavoro e alla previdenza, il nostro Collegio presterà la dovuta attenzione alle richieste espresse nella raccomandazione.

La Confederazione non ha ancora promosso inchieste sistematiche sulle ragioni che portano alla cessazione del rapporto di lavoro per motivi medici. Il servizio medico dispone tuttavia, a partire dal 1° gennaio 2000, di un programma informatico che permette l'analisi delle ragioni di pensionamento dovute a invalidità. I dati contenuti nel rapporto rivestono carattere puramente quantitativo. Il confronto quantitativo con la statistica dell'AI per il 1999 indica che le rendite complete per invalidità e le rendite parziali della Cassa pensioni della Confederazione e quelle dell'assicurazione invalidità federale rivelano all'incirca la medesima proporzione. Se si considera il totale delle rendite di invalidità della Cassa pensioni, il 78 per cento è coperto dalle rendite complete (il 75% nell'AI). Proseguendo il confronto con la statistica dell'AI rileviamo un'ulteriore analogia anche per quanto riguarda la ripartizione delle età dei beneficiari di una rendita d'invalidità della Cassa pensioni. Nella fascia che va dal 50° al 65° anno di età, i casi d'invalidità aumentano fortemente anche nell'AI federale. Pur essendo possibile dedurre che la frequenza dei casi d'invalidità nella Confederazione corrisponde praticamente all'evoluzione a livello globale svizzero, il Consiglio federale si impegna ad eliminare le situazioni che possono generare malattie nel mondo del lavoro. A tal fine il Consiglio federale persegue una duplice strategia. Da un lato, esso intende assumere misure e prestazioni «volte a favorire sul posto di lavoro un comportamento di rispetto per l'ambiente e atto a promuovere la salute e la sicurezza» (LPers art. 32 lett. d). Dall'altro, esso fa appello ai datori di lavoro e ai responsabili della direzione affinché i loro collaboratori vengano impiegati in maniera economica, opportuna e socialmente sostenibile. Il Consiglio federale, nel quadro dell'applicazione dell'articolo 4 capoverso 2 lettera d della LPers, verificherà in maniera approfondita le possibilità di migliorare ulteriormente il processo, già in atto, di reinserimento dei collaboratori di salute cagionevole. Il contributo della Cassa pensioni a questi sforzi risiede nella creazione di un'adeguata struttura stimolante in tal senso. Essa consiste nell'assegnazione prioritaria da parte dell'istituto di previdenza delle prestazioni collegate alla concretizzazione dei rischi assicurati classici quali l'invalidità (nel senso della LAI), la vecchiaia e il decesso. Le prestazioni elargite in seguito a misure decise dal datore di lavoro sono a carico di quest'ultimo. Il ricorso al pensionamento per invalidità è possibile soltanto dopo che tutti i tentativi possibili di reinserimento, sia da parte del datore di lavoro che del collaboratore, non hanno avuto successo.

6 Rappresentanza degli interessi della Cassa pensioni della Confederazione

Raccomandazione n. 5 del rapporto:

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di attribuire le responsabilità in maniera tale che gli interessi della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) possano essere rappresentati con maggior efficienza.

L'istituto di previdenza assumerà in futuro la responsabilità della copertura totale dei costi legati a tutte le prestazioni che avrà elargito. L'adempimento di questa responsabilità necessita di strutture stimolanti che consentano di evitare prestazioni dell'istituto di previdenza non coperte.

Siamo del parere che la definizione della funzione del datore di lavoro e della previdenza, quale è stata prevista in seno alla LPers e nel progetto della legge sulla Cassa

pensioni, come pure il passaggio a una nuova Cassa pensioni autonoma e totalmente finanziata rappresentino un primo passo nel senso della raccomandazione della CdG-CN. Il secondo passo risiede nella creazione della Commissione della cassa alla quale spetta la direzione suprema, la sorveglianza e il controllo della gestione. La Commissione della cassa, in quanto organo costituito pariteticamente, difende gli interessi della cassa, degli impiegati e dei datori di lavoro a un tempo. L'attività della cassa sarà valutata in base alla situazione finanziaria realizzata, alle prestazioni che elargisce nonché al loro prezzo. L'istituto di previdenza della Confederazione di nuova concezione non è un semplice organo esecutivo dei datori di lavoro.

7

Contributi della Confederazione nel quadro delle privatizzazioni e dei trasferimenti di settore

Raccomandazione n. 6 del rapporto:

La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio di Stato di provvedere affinché i contributi per il finanziamento dei pensionamenti amministrativi presso La Posta, le FFS, Swisscom e le aziende d'armamento siano utilizzati conformemente alla loro destinazione vincolata e di esigere la restituzione di eventuali contributi in eccesso.

Le imprese, d'accordo con il Consiglio federale, hanno costituito alcune riserve per la copertura finanziaria delle loro ristrutturazioni. I pensionamenti amministrativi rappresentavano un provvedimento parziale del pacchetto di ristrutturazioni nel suo insieme. La costituzione di riserve per il finanziamento di pensionamenti amministrativi è sottoposta a criteri severi e il loro impiego finalizzato, largamente assicurato. Le imprese dovranno giustificare in modo dettagliato l'utilizzazione di questi mezzi. Per quanto riguarda importi non utilizzati, il Consiglio federale stabilirà, di conserva con le imprese, un eventuale rimborso.

8

Concetto di finanziamento a lungo termine

Raccomandazione - p. 25 della perizia:

L'esperto raccomanda, nel caso di un cambiamento del sistema di finanziamento e della riduzione dell'indicizzazione delle rendite al carovita, di sviluppare eventualmente nuove fonti di finanziamento al fine di mantenere l'equilibrio finanziario a lungo termine anche se l'età di pensionamento diminuisce. Occorre partire dal principio che parte dei rendimenti previsti a lungo termine del 6,2 per cento sul patrimonio venga riservata al finanziamento del pensionamento flessibile.

L'esperto afferma inoltre che è inevitabile reiterare le stime dopo il cambiamento del regime di finanziamento della nuova CPC per esaminare le possibilità e i limiti di queste possibilità di finanziamento nel quadro dei bisogni di finanziamento concorrenziali quali la speranza di vita, l'aumento dei pensionamenti per invalidità, ecc.

Questa esigenza dell'esperto non è realizzabile ed è in contraddizione con la sua posizione espressa nella seconda raccomandazione a pagina 24 della perizia (cfr. n. 3.3.1 più sopra) dove egli consigliava il mantenimento dell'età tecnica di pensionamento a 63,5 anni. In ogni caso, se la pratica del pensionamento anticipato (che non dipenda da un licenziamento da parte del datore di lavoro, da un ristrutturazione o da un'invalidità professionale) dovesse effettivamente comportare oneri supplementari per la Cassa, e se ciò dovesse rivestire carattere duraturo, occorrerebbe procedere a un aggiornamento verso il basso dell'età tecnica di pensionamento. L'apporto di fonti di finanziamento supplementari (vale a dire redditi di capitale) per il finanziamento di prestazioni quali il pensionamento anticipato contraddice indubbiamente il principio di causalità. L'applicazione coerente di questo principio è peraltro richiesta anche dal legislatore nell'articolo 6 capoverso 1 lettera a del disegno della legge sulla Cassa pensioni, che prescrive che i contributi sono da stabilire in modo tale da permettere il finanziamento delle prestazioni della cassa pensioni.

9 Conclusioni

Per concludere, si può constatare che si è tenuto conto delle osservazioni fatte dalla CdG-CN e dal suo esperto sia nella nuova legge sulla Cassa pensioni sia nella legge sul personale federale. Inoltre, le misure di controlling necessarie sono state introdotte. La dissociazione della Cassa pensioni dall'amministrazione generale della Confederazione e la creazione di una Commissione della cassa, alla quale spetta la direzione suprema e il controllo della gestione dell'istituto previdenziale, contribuisce essenzialmente alla garanzia di una maggiore trasparenza. Il tenore dell'articolo 6 capoverso 1 lettera a del disegno della legge sulla Cassa pensioni contraddice le raccomandazioni dell'esperto (cfr. n. 8). Il messaggio sul disegno della legge stabilisce inoltre esplicitamente che i redditi supplementari di capitale vanno impiegati soltanto in ultima priorità per il miglioramento delle prestazioni. Il loro scopo principale è la compensazione del carovita, la copertura dei rischi di longevità e l'accumulo di riserve di fluttuazione e di rincaro (cfr. FF 1999 4539). Il nostro Collegio ritiene che solo l'applicazione coerente del principio di causalità possa assicurare a lungo termine l'equilibrio finanziario della Cassa pensioni.