

04.064

**Messaggio
a sostegno di una modifica della legge federale
sulla Cassa pensioni della Confederazione
(misure urgenti)**

del 24 settembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica urgente della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge sulla CPC).

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

24 settembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel mese di ottobre 2003 il Consiglio federale aveva affidato l'incarico di elaborare una revisione parziale della legge sulla CPC che comprendesse misure destinate allo sgravio finanziario della Confederazione e al consolidamento a lungo termine di PUBBLICA, nonché una base giuridica che consentisse alla Confederazione di trovare una soluzione ai problemi di finanziamento degli istituti previdenziali delle ex aziende della Confederazione (la Posta e le FFS). Era inoltre previsto di presentare al Consiglio federale nel 2005 un progetto, da sottoporre a consultazione, relativo al passaggio al primato dei contributi della previdenza per la vecchiaia (revisione totale). Il Consiglio federale ha deciso di coordinare la revisione parziale e la revisione totale della legge sulla CPC e di accelerare l'introduzione del primato dei contributi.

La situazione finanziaria della Confederazione richiede però per prima cosa una modifica urgente della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione affinché possano essere realizzati risparmi nel settore del personale già dal 1° gennaio 2005. Le misure proposte costituiscono parte integrante di un pacchetto complessivo di misure di politica finanziaria, previdenziale e del personale, i cui obiettivi sono lo sgravio finanziario delle finanze federali e la creazione accelerata di un sistema previdenziale flessibile e trasparente nell'ambito del primato dei contributi:

- 1. la vigente garanzia della compensazione del rincaro sulle pensioni pari al 50 per cento è soppressa. In futuro le rendite saranno adeguate al rincaro in funzione dei proventi del patrimonio di cui disporrà la Cassa pensioni. Al posto della garanzia della compensazione del rincaro subentra una disposizione potestativa che consente al Consiglio federale di decidere se e in che misura intende versare sulle pensioni un adeguamento straordinario al rincaro con i mezzi finanziari della Confederazione, allorché i proventi del patrimonio di PUBBLICA non sono sufficienti. Questa misura dipende tuttavia dalla situazione economica generale e dalle condizioni finanziarie della Confederazione;*
- 2. inoltre viene soppressa la vigente parità di trattamento per quanto riguarda l'adeguamento al rincaro tra dipendenti andati in pensione prima che le aziende della Confederazione diventassero autonome e pensionati dell'Amministrazione federale, con un conseguente sgravio finanziario diretto delle aziende della Confederazione. La soppressione della parità di trattamento vale anche per gli ex pensionati federali di altri datori di lavoro (ad esempio il Settore dei PF) e si applica pure in caso di futuri scorpori di unità amministrative se i corrispondenti pensionati federali saranno attribuiti al datore di lavoro diventato autonomo;*

-
3. *mediante una precisazione delle disposizioni sulle riserve di fluttuazione, la Confederazione è esentata quanto prima dai suoi obblighi di garanzia nei confronti della Cassa pensioni ed è prevista la costituzione di riserve di fluttuazione anche se non si sono ancora potuti costituire nella misura auspicata gli accantonamenti e le riserve necessarie.*

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nel 2003 ci siamo occupati intensamente della situazione degli istituti previdenziali della Confederazione e delle organizzazioni affiliate; il 10 settembre 2003 abbiamo adottato per PUBLICA una strategia d'investimento con un obiettivo di redditività del 4,1 per cento.

Il 29 ottobre 2003 abbiamo incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare, in collaborazione con PUBLICA e con la Commissione della Cassa, una revisione parziale della legge sulla CPC comprendente misure destinate allo sgravio finanziario della Confederazione e al consolidamento a lungo termine di PUBLICA. Contemporaneamente doveva essere creata una base giuridica che consentisse alla Confederazione di trovare una soluzione ai problemi di finanziamento degli istituti previdenziali delle ex aziende della Confederazione (la Posta e le FFS).

Il 5 dicembre 2003 abbiamo preso atto di un rapporto sul passaggio al sistema del primato dei contributi della previdenza per la vecchiaia del personale federale e incaricato il DFI di presentare, nel corso del 2005, un progetto da sottoporre a consultazione.

L'esecuzione di queste decisioni richiede diversi adeguamenti della legge sulla CPC e della legge sulle FFS.

Il 19 dicembre 2003 abbiamo approvato il bilancio di apertura di PUBLICA. Nell'ambito di questo decreto, la Confederazione ha accordato tra l'altro accantonamenti per 160 milioni di franchi¹ per i costi non coperti provocati dai pensionamenti anticipati volontari sino alla fine del 2004, legati a una garanzia del capitale di copertura mancante se fosse differita l'entrata in vigore della nuova regolamentazione o divenisse necessaria una regolamentazione di transizione. (Decreto del Consiglio federale del 19 dicembre 2003 sul bilancio di apertura; n. 11).

1.2 Un pacchetto di misure

La previdenza professionale è parte integrante della politica del personale e di conseguenza è strettamente legata alla politica finanziaria della Confederazione. Gli aspetti demografici, sociali e di mercato del lavoro assumono un'importanza sempre maggiore. Queste interrelazioni e la complessità della previdenza professionale della Confederazione in un contesto contraddistinto da scarse risorse finanziarie e da ristrutturazioni dell'Amministrazione federale ci hanno indotto a riunire le misure in un pacchetto, per armonizzarle tra loro dal punto di vista temporale e materiale e negoziarle con le associazioni del personale. Tra gli obiettivi figura anche quello di mantenere e promuovere l'affidabilità della Confederazione in materia di politica del personale.

¹ L'abbassamento dell'età effettiva pensionamento nell'ambito dei pensionamenti anticipati, il passaggio alle nuove basi attuariali (CFA 2000) e l'età media più elevata dell'effettivo degli assicurati hanno causato a PUBLICA costi non coperti.

La revisione parziale della legge sulla CPC decisa nell'ottobre 2003 dal nostro Collegio e la revisione totale della stessa legge decisa nel dicembre del medesimo anno per introdurre il primato dei contributi sono coordinate tra loro. Il messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla CPC relativamente all'introduzione del primato dei contributi sarà sottoposto al Parlamento già a metà del 2005 e non solo alla fine del 2006, come pianificato originariamente e previsto dalla mozione 00.3179 del 30 marzo 2000 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. La creazione della base legale nella legge sulle FFS che consente alla Confederazione di fornire eventualmente contributi al risanamento della Cassa pensioni delle FFS sarà sottoposta al Parlamento nell'ambito della revisione totale della legge sulla CPC o di un altro disegno di legge. Al termine della revisione totale avrà luogo il passaggio degli assicurati al sistema del primato dei contributi, nell'ultimo trimestre del 2006.

Considerata la situazione finanziaria della Confederazione, si impone, per sgravare immediatamente la Confederazione da spese nel settore del personale, l'abrogazione mediante procedura urgente, già il 1° gennaio 2005, della compensazione del rincaro pari al 50 per cento garantito ai beneficiari di una pensione della Confederazione. In questo contesto si prevede di esentare le aziende della Confederazione dall'obbligo di versare ai dipendenti andati in pensione prima che diventassero autonome (ex pensionati federali) lo stesso adeguamento al rincaro versato in base alle vigenti disposizioni di legge agli ex impiegati dell'Amministrazione federale. Nell'ambito della stessa procedura si intende quindi inserire nella legge sulla CPC una disposizione che consenta a PUBBLICA di costituire riserve di fluttuazione anche se gli accantonamenti e le riserve necessarie non sono ancora stati costituiti nella misura auspicata.

Con i partner sociali si è negoziato, nell'ambito dei programmi di sgravio, di rinunciare a versare al personale attivo un adeguamento al rincaro negli anni 2005 e 2006. Al suo posto è corrisposta un'indennità unica non garantita. Con la soppressione della compensazione garantita del rincaro sulle pensioni si possono risparmiare dal 1° gennaio 2005 circa 259 milioni di franchi nel settore del personale. Il Parlamento si pronuncerà a questo proposito in occasione dei dibattiti sul preventivo 2005. Si rinuncia per il momento alle modalità più severe in materia di pensionamenti anticipati volontari che abbiamo deciso nell'ottobre 2003 nell'intento di eliminare il rischio latente di una copertura insufficiente di PUBBLICA. Anticipando il passaggio al primato dei contributi, sostenuto dai partner sociali, si possono eliminare i rischi latenti di copertura insufficiente in caso di pensionamenti anticipati volontari già dall'entrata in vigore del nuovo sistema di primato. Da ulteriori chiarimenti è inoltre emerso che, per motivi legali e tecnici, condizioni più rigide per i pensionamenti anticipati volontari avrebbero conseguenze per la Cassa solo da metà 2006. Secondo gli ultimi modelli di calcolo gli esperti stimano che gli accantonamenti di 160 milioni di franchi da noi decisi nell'ambito del bilancio di apertura, aumentati a 200,4 milioni di franchi mediante proventi del patrimonio dell'anno 2003, sono sufficienti per far fronte alla maggior parte delle eventuali perdite risultanti da pensionamenti anticipati volontari sino all'introduzione del primato dei contributi nell'ultimo trimestre del 2006. I modelli di calcoli si basano sull'età media di pensionamento osservata negli ultimi anni e tengono pure conto di un possibile effetto di «euforia dell'ultimo momento», che indurrebbe gli assicurati a sfruttare della normativa vigente fin tanto che è ancora in vigore. Nella fase di introduzione del primato dei contributi si dovrà inoltre trovare un'altra soluzione per il finanziamento della rendi-

ta transitoria (attualmente rimborsata nella misura del 50 per cento dall'assicurato). L'obiettivo da raggiungere con la nuova regolamentazione è che in futuro la rendita transitoria sia finanziata integralmente.

Il 18 agosto 2004 abbiamo preso atto del pacchetto complessivo «misure salariali/previdenza professionale» negoziato con le associazioni del personale.

2 Parte speciale: Commento alle modifiche di legge proposte

2.1 Legge sulla CPC

Art. 5 Prestazioni

Cpv. 5

Secondo l'articolo 5 capoverso 5 della vigente legge sulla CPC, la Confederazione garantisce al suo ex personale un adeguamento delle pensioni al rincaro pari al 50 per cento. Questa garanzia deve essere soppressa per motivi finanziari e di politica del personale. Ciò dovrebbe avere conseguenze positive per le ex aziende della Confederazione e i rispettivi istituti di previdenza, conformemente alle norme riconosciute per la presentazione dei conti. In virtù della vigente garanzia, i costi per l'adeguamento al rincaro garantito dalla legge dovrebbero essere finanziati dai datori di lavoro, in caso di proventi del patrimonio insufficienti. Ne potrebbe conseguire che per motivi finanziari l'adeguamento al rincaro dovrebbe essere rifiutato al personale federale attivo a favore dei pensionati, il che non è sostenibile dal punto di vista della politica del personale. Il 31 dicembre 2003 erano assicurati e beneficiavano di una rendita 26 868 ex impiegati della Confederazione. Le prestazioni di rendita ammontavano nel 2003 complessivamente a 984 milioni di franchi. A causa della garanzia ancora in vigore, le rendite in corso sono state aumentate, il 1° gennaio 2004, dello 0,4 per cento. L'aumento è costato alla Confederazione 44,5 milioni di franchi².

Da diverse perizie giuridiche³ risulta che per motivi di uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) le aziende della Confederazione sono tenute a corrispondere ai pensionati andati in pensione prima dello scorporo delle aziende (ex pensionati federali) lo stesso adeguamento al rincaro versato agli ex impiegati dell'Amministrazione federale (pensionati della Confederazione). Tuttavia questa parità di trattamento non potrà essere attuata a lungo termine e impedirà una politica autonoma della Confederazione e delle aziende per quanto riguarda l'adeguamento delle rendite al rincaro. A parte gli aspetti giuridici, la realizzazione pratica della parità di trattamento si rivela assai complessa proprio se vi saranno ulteriori scorpori in relazione con ristrutturazioni dell'Amministrazione federale. La prassi attualmente adottata in materia di

² L'aumento di una rendita di un franco richiede un capitale di copertura supplementare di circa 11 franchi (regola empirica).

³ Perizia concernente questioni relative alla compensazione del rincaro ai pensionati delle FFS (committente: Federazione svizzera dei ferrovieri) 2002; redatta dal dottor Ch. Meyer e dal professor Hafner. Perizia del 21 marzo 2003 del professor Hafner redatta su incarico del Consiglio di fondazione della CP delle FFS. Perizia del 26 agosto 1997 dell'Ufficio federale di giustizia e documento interlocutorio del 15 settembre 1997 del Dipartimento federale delle finanze.

parità di trattamento obbliga le aziende interessate, le corporazioni esistenti e quelle che verranno create con ex pensionati federali, come pure i rispettivi istituti di previdenza, a gestire per decenni, nel loro effettivo di assicurati, effettivi di pensionati con diritti differenti in materia di adeguamento al rincaro. Per di più queste corporazioni e i rispettivi istituti di previdenza devono assumersi il rischio finanziario dell'adeguamento delle pensioni al rincaro, se siffatta prassi di parità di trattamento è mantenuta.

Il nuovo articolo 36 LPP (che entrerà in vigore il 1° gennaio 2005) prescrive un adeguamento delle pensioni al rincaro compatibile con le possibilità finanziarie dell'istituto di previdenza. Questa nuova situazione relativizza il diritto degli ex pensionati federali alla parità di trattamento dato che essi, in virtù della nuova disposizione, hanno acquisito il diritto ad un congruo adeguamento delle pensioni al rincaro nei limiti delle possibilità finanziarie del loro istituto di previdenza. Non è ancora chiarito invece se anche un pensionato dell'Amministrazione federale possa appellarsi alla parità di trattamento quando un'azienda della Confederazione o la corrispondente Cassa pensioni versa ai suoi ex pensionati federali un adeguamento al rincaro superiore a quello ricevuto dai pensionati della Confederazione. Nel caso in cui una Cassa pensioni faccia dipendere l'adeguamento delle rendite dalla situazione finanziaria dell'istituto di previdenza (p. es. dai proventi del patrimonio disponibili e dal grado di copertura) il Tribunale federale delle assicurazioni in una recente decisione del 31 dicembre 2003; B 34/02, stabilisce che tali disposizioni non danno diritto, per quanto riguarda il principio o l'ammontare, all'adeguamento al rincaro per un determinato anno né a intervalli periodici determinati anteriormente. Sarà proprio questa la situazione in cui si troverà PUBLICA dopo la soppressione dell'adeguamento garantito al rincaro. Sarebbe per lo meno aberrante se il Consiglio federale volesse prevedere nell'ambito della ripartizione dei proventi del patrimonio (art. 17 della legge sulla CPC) un adeguamento delle pensioni al rincaro per il suo ex personale, ma fosse poi costretto a rinunciarvi, perché, ad esempio, la Posta o le FFS non possono corrispondere lo stesso adeguamento ai rispettivi ex pensionati federali.

Complessivamente i problemi pratici di attuazione, i rapporti comparativi sempre più complessi provocati da nuovi scorpori come pure le nuove condizioni quadro giuridiche e la necessità di consentire al nostro Collegio di adeguare le strutture dell'Amministrazione federale a nuove esigenze costituiscono motivi oggettivi che permettono di differenziare le varie tipologie. Alla questione se per una differenziazione di diritto si può vedere un motivo razionale nelle condizioni giuridiche da regolare si può rispondere diversamente in tempi diversi. Al legislatore resta un ampio margine di manovra nell'ambito dell'uguaglianza giuridica e del divieto di arbitrio. La presente revisione della legge sulla CPC offre pertanto l'occasione di sancire il principio secondo cui l'adeguamento delle pensioni al rincaro è stabilito individualmente dagli ex datori di lavoro.

Cpv. 5 (nuovo)

Del capoverso 5 in vigore viene mantenuto il principio secondo il quale in futuro l'ammontare dell'adeguamento delle pensioni al rincaro dipenderà dai proventi del patrimonio. Secondo l'articolo 36 della riveduta LPP (RS 831.4), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2005, le rendite di vecchiaia sono adeguate all'evoluzione dei prezzi nei limiti delle possibilità finanziarie dell'istituto di previdenza. La competenza di decidere sull'utilizzo dei proventi del patrimonio spetta, secondo l'articolo 36 capoverso 2 LPP (nuovo), all'organo paritetico o organo supremo della

Cassa. Secondo l'articolo 17 capoverso 2 della legge sulla CPC, il Consiglio federale decide se e in quale misura le rendite debbano essere adeguate al rincaro mediante proventi del patrimonio. La decisione deve essere inoltre presentata nel conto annuale o nel rapporto annuale di PUBBLICA.

L'adeguamento ordinario al rincaro con proventi del patrimonio vale per le rendite dei pensionati della Confederazione e per quelle degli ex pensionati federali gestite di PUBBLICA (p. es. in parte rendite degli ex pensionati federali di Swisscom, rendite degli ex pensionati federali di RUAG), indipendentemente da chi è o era il datore di lavoro competente. I proventi del patrimonio messi a disposizione dal Consiglio federale per l'adeguamento al rincaro devono pertanto essere ripartiti su tutte le pensioni gestite presso PUBBLICA, cioè – oltre che sulle rendite dei pensionati della Confederazione e su quelle degli ex pensionati federali – anche su quelle degli ex pensionati federali delle organizzazioni affiliate e delle unità amministrative decentrate dotate di personalità giuridica propria.

L'ultimo periodo del capoverso 5 evidenzia che la decisione del Consiglio federale sull'adeguamento delle pensioni al rincaro vale solo per i beneficiari di una rendita presso PUBBLICA. A causa della soppressione della parità di trattamento delle rendite dei pensionati della Confederazione e di quelle degli ex pensionati federali, l'ammontare dell'adeguamento ordinario al rincaro per gli ex pensionati federali che non percepiscono la rendita da PUBBLICA è retto dalle disposizioni del rispettivo istituto di previdenza.

Dal punto di vista redazionale l'attuale disposizione viene modificata in quanto viene cancellata l'espressione «sul capitale di copertura», dato che non è quest'ultimo a produrre ricavi, ma gli investimenti.

Art. 5a (nuovo) Adeguamento straordinario al rincaro da parte dei datori di lavoro

La necessità prioritaria di costituire riserve limita seriamente l'aspettativa di poter incorporare il rincaro nelle pensioni nei prossimi anni. A causa della strategia d'investimento che abbiamo adottato il 10 settembre con un obiettivo di redditività del 4,1 per cento è praticamente scontato che non saranno a disposizione proventi del patrimonio sufficienti per finanziare l'adeguamento al rincaro. Per questo motivo i datori di lavoro devono avere la possibilità di decidere un adeguamento straordinario al rincaro per i loro pensionati. I costi dell'adeguamento devono essere sopportati dai singoli datori di lavoro.

Cpv. 1

Questa disposizione trova applicazione solo se non sono disponibili proventi del patrimonio sufficienti di PUBBLICA (cfr. art. 5 cpv. 5), che non consentono cioè di adeguare le pensioni al rincaro o che consentono solo un adeguamento insufficiente. Il nostro Collegio riceve, in virtù di questa disposizione potestativa, la competenza di prevedere una tutela parziale minima del potere d'acquisto per le rendite del suo ex personale⁴ (art. 3 lett. a della legge sulla CPC). Si rinuncia a fissare indici in presenza dei quali debba aver effetto la disposizione potestativa. Il nostro Collegio

⁴ Nell'ambito della previdenza professionale, il Consiglio federale assume la funzione di datore di lavoro per il personale dell'Amministrazione federale, delle unità amministrative decentrate senza personalità giuridica propria, dei servizi del Parlamento, delle Commissioni federali di ricorso e d'arbitrato e dei Tribunali della Confederazione.

deve poter fare liberamente uso della sua competenza, tenendo debitamente conto della situazione economica generale (importo del rincaro) e delle condizioni finanziarie della Confederazione. Si rinuncia alla possibilità di uno scaglionamento, che non solo sarebbe del tutto inusuale, ma creerebbe anche problemi legali oltre che un onere tecnico per PUBBLICA, perché non sono a disposizione criteri di differenziazione soddisfacenti. L'ammontare della pensione, l'ultimo salario o il guadagno assicurato prima del pensionamento ad esempio non costituiscono criteri affidabili. Una rendita può essere modesta anche semplicemente perché la persona ha fatto un prelievo anticipato per l'acquisto di un'abitazione o perché beneficia di altre rendite di altri istituti di previdenza.

Dato che la soppressione della parità di trattamento delle rendite dei pensionati della Confederazione e di quelle degli ex pensionati federali vale anche per l'adeguamento straordinario al rincaro, il capoverso 1, analogamente all'articolo 5 capoverso 5, stabilisce che la decisione del Consiglio federale non ha conseguenze sulle rendite degli ex impiegati federali che al momento dell'adeguamento delle rendite erano assicurati presso un altro istituto di previdenza. Per quanto riguarda le pensioni versate da PUBBLICA, solo gli ex impiegati della Confederazione che al momento dell'adeguamento della pensione sono alle dipendenze del Consiglio federale beneficiano dell'adeguamento straordinario al rincaro, in seguito alla soppressione della parità di trattamento. Ne sono pertanto esclusi tutti i beneficiari di una rendita attribuiti a un'unità amministrativa decentrata dotata di personalità giuridica propria e a un'organizzazione affiliata. Un eventuale adeguamento straordinario al rincaro di queste pensioni rientra nelle competenze dei rispettivi datori di lavoro (cpv. 2)

Cpv. 2

I datori di lavoro di cui all'articolo 3 lettere c e d della legge sulla CPC possono corrispondere ai loro ex impiegati l'adeguamento al rincaro integrale o parziale se non sono disponibili proventi del patrimonio sufficienti. Questa formulazione differisce dall'attuale articolo 5 capoverso 5 secondo periodo della legge sulla CPC nella misura in cui non si parla più di una garanzia. Il capoverso 2 non specifica invece se gli altri datori di lavoro vogliono accordare o meno l'adeguamento straordinario al rincaro. Le unità amministrative decentrate dotate di personalità giuridica propria e le organizzazioni affiliate possono pertanto, tenendo conto della situazione economica e della propria situazione finanziaria, decidere sull'adeguamento al rincaro per i propri pensionati in modo divergente dalla Confederazione anche quando il loro personale sottostà al diritto sul personale federale (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. e LPers).

Cpv. 3

Il capoverso 3 riprende l'attuale regolamentazione dell'articolo 5 capoverso 5 terzo periodo della legge sulla CPC, secondo il quale i datori di lavoro devono rimborsare all'istituto di previdenza i costi per la compensazione del rincaro da loro ordinata e non coperti dai proventi del patrimonio.

Art. 25 Garanzia delle riserve di fluttuazione

L'attuale diritto prevede che la costituzione di riserve di fluttuazione in un periodo di transizione sia accompagnata da una garanzia federale⁵. Lo scopo della garanzia è in primo luogo di sostituire le riserve di fluttuazione non ancora costituite comple-

⁵ FF 1999 4563

tamente da PUBLICA. La garanzia della Confederazione consente pertanto a PUBLICA di agire sui mercati finanziari come un istituto di previdenza che dispone di riserve proprie. PUBLICA può così attuare una strategia d'investimento che raggiunge in media rendimenti più elevati, ma che nasconde anche rischi altrettanto elevati. La garanzia delle riserve di fluttuazione è pertanto chiaramente uno strumento per assicurarsi contro le perdite legate a rischi di investimento. Ciò risulta anche dal messaggio relativo alla legge sulla CPC (Messaggio concernente una legge federale sulla CPC; FF 1999 4513, 4541 ultimo paragrafo, 4563, spiegazione ad art. 25; e 4578, allegato 2 n. 5). La Confederazione può far capo per la copertura dei costi ad altri datori di lavoro affiliati a PUBLICA. Sono fatti salvi i casi di rigore (art. 25 della legge sulla CPC).

Cpv. 2

Secondo le raccomandazioni contabili Swiss GAAP RPC 26, che devono essere applicate dal 31 dicembre 2004 giusta l'OPP 2, gli istituti di previdenza con promesse di garanzia di corporazioni di diritto pubblico non possono costituire riserve di fluttuazione fintanto che le altre riserve e gli altri accantonamenti necessari non hanno raggiunto il livello stabilito dall'esperto di assicurazioni. In deroga a questa modifica del diritto previdenziale del 24 marzo 2004, deve essere possibile, nonostante la garanzia della Confederazione di cui all'articolo 25, costituire presso PUBLICA riserve di fluttuazione parallelamente alle altre riserve e accantonamenti da essa alimentati, in modo da garantire una sorta di simbiosi tra questi differenti tipi di riserve e accantonamenti tenendo peraltro conto delle specificità di PUBLICA. Non si dovrà pertanto più attendere che le altre riserve e accantonamenti abbiano raggiunto il livello attuariale richiesto per iniziare a costituire riserve di fluttuazione. Lo scopo della creazione della garanzia delle riserve di fluttuazione non è del resto mai stato di impedire la costituzione di riserve di fluttuazione. Se non si offre a PUBLICA la possibilità di costituire tali riserve, essa rischia di non disporre al momento in cui siffatta garanzia si estingue. Considerata la precaria situazione finanziaria della Confederazione e dunque il maggior interesse a liberare la Confederazione dal suo obbligo di garanzia verso PUBLICA, pare ragionevole introdurre una siffatta deroga in una legge speciale alla disposizione generale sancita a livello di ordinanza (art. 47 OPP 2).

La legge sulla CPC contiene pertanto una deroga rispetto all'OPP 2 e relativizza, su questo punto, l'articolo 8 della legge sulla CPC secondo cui PUBLICA è vincolata alle disposizioni cogenti della LPP e della legge sul libero passaggio. In quanto deroga, l'articolo 25 capoverso 2 non impedisce l'iscrizione di PUBLICA nel registro della previdenza professionale secondo l'articolo 8, visto che l'articolo 16 della legge sulla CPC non contraddice, né materialmente né quanto a scadenze, l'obbligo di adottare misure di risanamento secondo la LPP. I proventi del patrimonio sono, accanto ai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, tra le più importanti fonti di finanziamento delle prestazioni della previdenza professionale. La costituzione di riserve di fluttuazione assume dunque un'importanza prioritaria anche per PUBLICA, tanto più che questa cassa si trova ancora in fase di sviluppo. Se non se ne tenesse adeguatamente conto, si dovrebbe eventualmente adattare la strategia d'investimento alla minor capacità di rischio.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La presente revisione parziale urgente della legge sulla CPC non ha ripercussioni sull'effettivo del personale perché non interferisce con il funzionamento del sistema previdenziale.

La modifica della legge sulla CPC porta sgravi ricorrenti delle finanze federali (abrogazione della garanzia legale della compensazione del rincaro sulle pensioni e della parità di trattamento dei beneficiari di pensioni della Confederazione e degli ex pensionati federali, accelerata costituzione di riserve di fluttuazione) che hanno effetto già dal 1° gennaio 2005. Mediante l'abrogazione della garanzia legale dell'adeguamento delle pensioni al rincaro del 50 per cento, le finanze federali sono sgravate di circa 54 milioni di franchi annui in caso di un rincaro dell'1 per cento. In questo modo anche i pensionati forniscono un contributo ragionevole all'onere finanziario dei datori di lavoro causato dal momento sfavorevole della migrazione avvenuta il 1° giugno 2003. Inoltre, con l'abrogazione non solo della garanzia, ma anche della parità di trattamento degli ex pensionati federali relativamente all'adeguamento delle pensioni al rincaro, anche le ex aziende federali sono esonerate dai loro obblighi e, a seconda della politica del personale praticata, sgravate finanziariamente. I costi per adeguare le pensioni a un rincaro dell'1 per cento, ad esempio, sono di circa 84 milioni di franchi per le FFS, di 62 milioni per la Posta e di 11,5 milioni per RUAG. L'adeguamento dovrebbe avere anche ripercussioni sul fabbisogno di accantonamenti delle ex aziende federali per gli impegni previdenziali secondo gli standard contabili riconosciuti. Un ulteriore sgravio della Confederazione risulta dall'accelerata costituzione delle riserve di fluttuazione dato che la Confederazione è liberata più rapidamente dall'obbligo della garanzia.

3.1.2 Freno alle spese

La presente modifica di legge non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (RS 101) dato che non concerne le disposizioni in materia di sussidi, crediti d'impegno o limiti di spesa.

3.1.3 Ripercussioni sulla politica del personale

Diversamente dalla soppressione della compensazione del rincaro sulle pensioni e della parità di trattamento per quanto riguarda l'adeguamento al rincaro tra dipendenti andati in pensione prima che le aziende della Confederazione diventassero autonome e pensionati dell'Amministrazione federale, la possibilità di costituire più rapidamente riserve non ha ripercussioni dirette sugli assicurati.

Non si deve dimenticare che il mantenimento del potere d'acquisto delle pensioni è l'espressione della coscienza sociale della Confederazione quale datore di lavoro ed è recepito dagli impiegati e dai partner sociali come parte integrante della politica federale del personale. Per questo motivo, anche il messaggio concernente la legge

sulla CPC (FF 1999 4541) prevedeva la riduzione alla metà dell'importo garantito di adeguamento delle pensioni al rincaro a titolo di compensazione della soppressione della parità di trattamento dei pensionati e del personale attivo; inoltre veniva mantenuto il primato delle prestazioni nell'assicurazione di base. A quel tempo il principio dell'introduzione della riduzione al 50 per cento dell'adeguamento al rincaro non era stato contestato in Parlamento. Se ora tale garanzia è completamente abolita, è anche in considerazione della parità di trattamento rispetto al personale attivo e agli assicurati di istituti previdenziali privati, i quali, per l'appunto, non beneficiano di un adeguamento al rincaro garantito. La necessità di costituire in via prioritaria riserve limita però fortemente l'aspettativa di compensare il rincaro mediante i proventi del patrimonio. Per questo motivo, l'articolo 5a della legge sulla CPC prevede una disposizione potestativa che consente al Consiglio federale, dopo un'attenta valutazione della situazione economica generale (ammontare del rincaro) e di quella finanziaria della Confederazione, di accordare ai pensionati della Confederazione una compensazione del rincaro mediante mezzi federali. La disposizione tuttavia rinuncia a fissare indici, per sottolineare che la sua applicazione è di nostro competenza. L'articolo 5a non conferisce nessun diritto ad un adeguamento straordinario al rincaro.

3.1.4 Ripercussioni sull'informatica

Le modifiche previste nell'ambito della revisione parziale della legge sulla CPC non hanno alcuna ripercussione diretta sui sistemi informatici né presso PUBBLICA né in seno alla Confederazione.

3.2 Ripercussioni per le organizzazioni affiliate a PUBBLICA

La possibilità di costituire più rapidamente riserve di fluttuazione è anche nell'interesse delle organizzazioni affiliate, considerata la possibilità di regresso della Confederazione sulle organizzazioni affiliate in caso di copertura insufficiente. L'abrogazione della garanzia di adeguamento delle pensioni al rincaro del 50 per cento, invece, non cambia nulla per le organizzazioni affiliate: queste continuano ad avere la possibilità di finanziare l'adeguamento al rincaro con i propri mezzi, se non sono disponibili proventi del patrimonio sufficienti per la compensazione integrale, rimborsando a PUBBLICA il capitale di copertura mancante.

3.3 Altre ripercussioni

3.3.1 Ripercussioni per l'economia

Il disegno non ha ripercussioni dirette tangibili sull'economia.

3.3.2 Ripercussioni per gli istituti previdenziali svizzeri

Non vi sono ripercussioni dirette sugli istituti previdenziali svizzeri. La legge sulla CPC è una legge speciale che disciplina esclusivamente la Cassa pensioni della Confederazione e da cui non si possono dedurre diritti o doveri per gli altri istituti previdenziali di diritto pubblico.

4 Programma di legislatura

Il rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁶ prevede la presente revisione parziale della legge sulla CPC e l'adeguamento della legge sulle FFS nelle linee direttive dell'obiettivo 3 «garantire a lungo termine l'equilibrio budgetario della Confederazione». Le altre modifiche previste nella revisione parziale ordinaria saranno trattate con l'introduzione del primato dei contributi nell'ambito della revisione totale.

5 Rapporto con il diritto europeo

Le misure proposte non sono incompatibili con il diritto europeo.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità e legalità

Per quanto concerne l'abrogazione della parità di trattamento relativamente alla compensazione del rincaro (cfr. n. 2.1.1 e 2.1.2) esistono motivi materiali che consentono una differenziazione dei diversi elementi in causa. In quest'ambito, tra l'obbligo di parità di trattamento e il divieto di arbitrio, il legislatore dispone di un ampio margine di manovra; le disposizioni previste sono quindi conformi alla Costituzione.

La possibilità di costituire riserve di fluttuazione prima che siano costituite le riserve e gli accantonamenti necessari dovrà essere possibile fintanto che sussiste ancora la garanzia delle riserve di fluttuazione. Si tratta di una deroga all'OPP 2 riveduta. La garanzia delle riserve di fluttuazione della Confederazione è una particolarità della legge sulla CPC che non può essere paragonata agli abituali impegni di garanzia delle corporazioni di diritto pubblico menzionati nelle Swiss GAAP RPC 26 per gli istituti previdenziali; perciò in questo caso una soluzione divergente è giustificata. Inoltre la possibilità di costituire rapidamente riserve di fluttuazione è anche nell'interesse di PUBBLICA. Secondo la nuova disposizione dell'articolo 25 capoverso 2, PUBBLICA può costituire al più presto le riserve necessarie che le servono per attuare una strategia di investimento conforme alle esigenze.

⁶ FF 2004 990

6.2 Delega di competenze legislative

Il disegno non comporta nessuna nuova delega di competenze legislative.

6.3 Forma dell'atto

Il presente disegno di revisione parziale deve essere dichiarato urgente conformemente all'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale affinché possano essere realizzati risparmi nel settore del personale già nell'ambito del preventivo 2005. Riteniamo soddisfatte le condizioni dal punto di vista temporale e materiale per la dichiarazione d'urgenza. Con l'investimento sul mercato di tutti i capitali di PUBBLICA all'inizio del 2003 è venuto meno l'abbinamento della compensazione del rincarato sulle pensioni con l'adeguamento al rincarato versato al personale attivo (art. 22 cpv. 3 della legge sulla CPC). Senza l'abrogazione della garanzia della compensazione del rincarato sulle pensioni pari al 50 per cento (art. 5 cpv. 5 della legge sulla CPC) la Confederazione sarebbe tenuta a pagare ogni anno 40–50 milioni di franchi di rincarato sulle pensioni dato che PUBBLICA non è in grado di farvi fronte a causa dell'attuale situazione finanziaria (cfr. n. 2.1.1). Questa abrogazione dichiarata ora urgente costituisce parte integrante del pacchetto complessivo negoziato con le parti sociali per il risanamento delle finanze federali nel settore del personale (cfr. n. 1.2). La soppressione della parità di trattamento per quanto riguarda l'adeguamento al rincarato tra dipendenti andati in pensione prima che le aziende della Confederazione diventassero autonome e pensionati dell'Amministrazione federale, pure dichiarata urgente, sgrava finanziariamente le aziende della Confederazione, che non devono più garantire la compensazione del rincarato agli ex pensionati federali nei loro istituti di previdenza. Infine la disposizione dell'articolo 25 capoverso 2 (nuovo) della legge sulla CPC accelera il consolidamento di PUBBLICA nel settore della politica degli investimenti e lo sgravio della Confederazione dai suoi impegni per quanto riguarda la garanzia delle riserve di fluttuazione. L'urgenza di questa misura nasce solo dopo che la rapida introduzione del primato dei contributi si è dimostrata realizzabile e le parti sociali si sono dichiarate disposte a contribuire a condividere misure incisive nel settore del personale nell'ambito dei programmi di sgravio. Le misure proposte hanno un immediato effetto di alleggerimento sulle finanze federali e delle ex aziende della Confederazione. Di conseguenza la dichiarazione d'urgenza ha un effetto che supera l'ambito ristretto del personale federale e della politica previdenziale della Confederazione. Riteniamo pertanto che la procedura d'urgenza possa reggere alla ponderazione tra interesse pubblico all'entrata in vigore immediata del disegno e limitazione dei diritti popolari. Inoltre, la trasposizione nel diritto ordinario delle disposizioni da modificare (art. 5 cpv. 5, art. 5a e art. 25 cpv. 2) è assai probabile.