

Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 18 novembre 1999

Rapporto

1 Compendio

Il presente rapporto costituisce una breve sintesi circa la prassi della Confederazione in materia di pensionamento anticipato. Nel corso degli anni 90 si è assistito a un aumento dei prepensionamenti per motivi di organizzazione e ristrutturazione. Ciò è particolarmente significativo nel caso delle ex PTT (oggi La Posta e Swisscom), le Ferrovie federali (FFS) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Si nota inoltre anche un aumento dei pensionamenti anticipati per cause di malattia.

I criteri e le prestazioni del prepensionamento per ragioni organizzative non sono gli stessi se l'interessato è impiegato presso l'amministrazione generale della Confederazione, La Posta, Swisscom o le FFS. Non solo, ma la parità di trattamento non è assicurata neppure in seno al medesimo servizio.

Attualmente, in questo settore, è praticamente impossibile avere una visione completa dei costi, delle prestazioni, delle economie realizzabili, ecc. Soprattutto nell'amministrazione generale della Confederazione mancano indici attendibili e un controlling efficiente. Quanto al DDPS – dove dal 1990 si sono registrati 1302 prepensionamenti per ragioni organizzative – l'assenza di una visione globale costituisce una grave lacuna.

Nel corso di questa inchiesta sono occorsi sforzi notevoli per riuscire a delineare le tendenze di questa nuova evoluzione. Anche laddove si effettuano le rilevazioni del caso, accade talvolta che i dati non possano essere confrontati per mancanza di criteri uniformi. La Commissione è consapevole del fatto che anche questa inchiesta non può ovviare d'un sol colpo alle carenze in materia di informazione e di trasparenza, né può assumersi la responsabilità delle lacune dei documenti di base. La creazione e lo sviluppo di un controlling affidabile sono di competenza della direzione della gestione. Le cifre citate in questo rapporto devono quindi essere intese come indicative di un ordine di grandezza. Pur non avendo valore di dati statistici confermati, esse consentono almeno di delineare una tendenza e di trarre determinate conclusioni di ordine generale.

Il finanziamento dei pensionamenti anticipati è molto oneroso per il datore di lavoro e per le Casse pensioni. In media, per un prepensionamento per ragioni organizzative, il datore di lavoro versa 200 000 franchi alla Cassa pensioni. In certi casi, tuttavia, l'ammontare può anche essere di un milione di franchi e oltre. Seguendo l'evoluzione degli anni passati, si nota un abbassamento dell'età del pensionamento, che conduce inevitabilmente a costi più elevati. Una tendenza analoga si rileva anche per quanto concerne i pensionamenti anticipati per cause di malattia.

Inoltre, in materia di finanziamento, il principio di causalità non è applicato in maniera coerente. Le disposizioni attuali consentono al datore di lavoro di procedere a pensionamenti anticipati senza doverne sostenere tutti i costi, occasionando così perdite tecniche per la Cassa pensioni. Per giunta, insorge il pericolo che il datore di lavoro ribalti parzialmente sulla Cassa pensioni l'onere delle ristrutturazioni effettuate.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale esorta il Consiglio federale a creare la necessaria trasparenza nel settore del prepensionamento per ragioni orga-

nizzative o per cause di malattia e a determinare chiaramente le responsabilità. L'evoluzione deve essere osservata e diretta mediante indici quantitativi e qualitativi. Il finanziamento deve essere decentrato tra Cassa pensioni e datore di lavoro e si deve applicare il principio di causalità. La Cassa pensioni della Confederazione deve esercitare le sue presenti funzioni di controlling in maniera più efficiente. Essa deve inoltre sviluppare le proprie prerogative, per non fungere da semplice organo di controllo del datore di lavoro. Per concludere, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale raccomanda al Consiglio federale di esaminare più dettagliatamente diverse questioni relative ai prepensionamenti per cause di malattia (motivo dell'aumento dei fruitori delle prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità, verifica del finanziamento e della definizione d'invalidità, ripartizione dei rischi, reinserimento professionale).

2 Motivi di prepensionamento

In seno all'amministrazione federale, come altrove, i prepensionamenti sono dettati da molteplici ragioni. Occorre perciò distinguere diverse forme di prepensionamento.

Un impiegato può manifestare l'intenzione di andare in pensione prima dell'età prevista dalla legge, concedendosi così qualche anno supplementare senza attività lavorativa. Si parla in questo caso di *pensionamento flessibile o volontario*.

Un datore di lavoro deve ridurre il personale in seguito alla riorganizzazione o ristrutturazione dell'azienda. Al fine di evitare licenziamenti e procedere alla riduzione del personale tenendo conto degli imperativi sociali, egli ricorre allo strumento del prepensionamento (il cosiddetto *pensionamento amministrativo o pensionamento per ragioni organizzative*). Nel caso di ristrutturazioni, per parare ad eventuali conseguenze personali, lavoratore e datore di lavoro stabiliscono un piano sociale. Perciò questi casi di prepensionamento vengono anche chiamati «pensionamenti stipulati in base ad un piano sociale».

Infine, ragioni di salute possono causare l'interruzione parziale o completa dell'attività professionale (*fruizione dell'assicurazione invalidità o pensionamento per cause di malattia*).

Inoltre, la Confederazione accorda la possibilità di pensionamento anticipato a determinate categorie di dipendenti e in circostanze particolari (esigenze di sicurezza, compenso per alte prestazioni, ecc.). L'articolo 57 capoverso 1^{bis} dell'Ordinamento dei funzionari menziona gli addetti ai servizi di volo e alla sicurezza aerea, il Corpo di istruttori del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Corpo della guardia di confine. In base a queste disposizioni, il Consiglio federale ha emanato l'Ordinanza sulle prestazioni in caso di pensionamento anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio (OPPAⁿ). Il pensionamento anticipato di questo tipo è definito «*pensionamento OPPAⁿ*».

In assenza di statistiche, la rilevanza dei motivi di pensionamento del personale della Confederazione resta poco chiara. Solo un'inchiesta in materia effettuata dall'Ufficio federale del personale permette di desumere alcune indicazioni. Il sondaggio¹

¹ Il sondaggio ha ottenuto un tasso di risposte del 51% e può quindi essere considerato rappresentativo.

relativo ai motivi di pensionamento presso l'amministrazione generale della Confederazione per il 1998 riflette il seguente andamento:

Pensionamenti per raggiunti limiti d'età (62-65 anni):	11,6%
Pensionamenti flessibili :	56,2%
Fruizione delle prestazioni AI:	11,8%
Pensionamenti per ragioni organizzative:	11,6%
Pensionamenti OPPAn:	7,0%
Nessuna indicazione:	1,89%

Per quanto riguarda i pensionamenti flessibili, 18,4 per cento sono stati disposti dal datore di lavoro e 81,6 per cento sono stati richiesti dall'interessato.

3 Precedenti inchieste delle commissioni della gestione circa il pensionamento anticipato

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si era già occupata dei pensionamenti anticipati degli istruttori². La Commissione aveva allora criticato l'eccessiva generosità della regolamentazione di questi pensionamenti OPPAn, che occasionava elevati costi alla Confederazione. Il rapporto della Commissione e le reazioni del Parlamento³ e dell'opinione pubblica⁴ hanno costretto il Consiglio federale a sottoporre l'OPPAn a revisione. Il 14 settembre 1998, il Consiglio federale ha deciso di abrogare queste disposizioni particolari per il pensionamento di determinate categorie di dipendenti al termine del periodo amministrativo in corso (vale a dire il 31 dicembre 2000). Secondo informazioni del DFF, una regolamentazione destinata a sostituire l'OPPAn, che tiene conto delle critiche menzionate qui sopra ed è conforme al nuovo diritto del personale, è attualmente in via di elaborazione.

In occasione dell'inchiesta summenzionata, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale aveva altresì constatato, in seno all'amministrazione generale della Confederazione, una totale carenza di trasparenza e di coscienza delle responsabilità circa i costi dei pensionamenti anticipati. All'epoca, il servizio che disponeva un pensionamento anticipato non ne assumeva alcuna responsabilità finanziaria. I costi venivano addebitati direttamente alla Cassa federale. Questa lacuna è stata colmata, nel frattempo, per quanto riguarda i pensionamenti amministrativi. Nel preventivo per il 1999, i costi dei prepensionamenti sono imputati in maniera decentrata al budget del personale del dipartimento interessato. I costi dei pensionamenti OPPAn, invece, sono ancora imputati al budget generale.

² Cfr. il rapporto del 16 aprile 1998 «Il Corpo degli istruttori».

³ 96.3411 Interpellanza Chiffelle Pierre. «5-Stern-Renten für 3-Stern-Personen?»
98.3357 Postulato Baumann J. Alexander. Revisione dell'OPPAn. Protezione della buona fede

98.3246 Interpellanza Chiffelle Pierre. Rendita di vecchiaia nell'esercito. Revisione
98.1060 Interrogazione ordinaria Gusset Wilfried. OPPAn. Revisione.

⁴ Motivo di dibattito è stato offerto in particolare dalle dimissioni di Eugénie Pollack [cfr. diversi comunicati stampa del 7/8 giugno 1998 così come il Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale del 15 giugno 1998, interpellanza Fässler (98.5065)].

Nel corso degli ultimi anni, diversi settori dell'amministrazione federale hanno subito una riorganizzazione. La riduzione del personale dell'ex DMF, la soppressione di numerose cattedre presso i Politecnici federali (PF), la riorganizzazione delle Stazioni federali di ricerche in agronomia del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e le ristrutturazioni delle FFS e delle ex PTT hanno comportato molti pensionamenti amministrativi, con relativi costi assai elevati per la Confederazione. In un prossimo futuro, le pressioni per l'attuazione di riforme o riorganizzazioni resteranno immutate o addirittura aumenteranno in determinati settori. Non bisogna dunque trascurare la probabilità che i prepensionamenti per ragioni organizzative continuino a fungere da strumento per ridurre il personale in maniera accettabile sul piano sociale, e che la loro portata possa addirittura aumentare.

Questa inchiesta ha per oggetto principale lo studio dei meccanismi e della procedura corrente in caso di prepensionamento per ragioni organizzative. Essa intende informare brevemente sui pensionamenti amministrativi degli anni passati e attirare l'attenzione su eventuali sviluppi problematici futuri. Data la mancanza di trasparenza e di responsabilità finanziaria all'interno dell'amministrazione generale della Confederazione, è soprattutto in questo settore che il presente rapporto può apportare nuovi lumi, mentre, in vista di un'analisi comparativa, devono essere prese in considerazione anche le procedure correnti di pensionamento amministrativo adottate dalle FFS e dalle ex PTT (attualmente La Posta e Swisscom). Se, dunque, la prassi dell'amministrazione generale della Confederazione resta al centro dell'attenzione, le conclusioni del presente rapporto si applicano anche a Swisscom, a La Posta e alle FFS, aziende presso le quali la Confederazione, in quanto azionista maggioritaria o unica, può esercitare una considerevole influenza.

In materia di pensionamenti per cause di malattia, la Confederazione, nella sua capacità di datore di lavoro, non deve fornire alcuna prestazione. I costi sono di competenza delle Casse pensioni e dell'assicurazione invalidità. Tuttavia, le passate inchieste sui pensionamenti amministrativi e i numerosi pensionamenti per cause di malattia di alti funzionari hanno spinto la Commissione, nell'ambito del presente studio, a seguire anche questa pista. Si noti ancora che tra le diverse forme di pensionamento anticipato esistono stretti legami di interazione. In caso di ristrutturazione, la riduzione dei posti di lavoro si effettua non soltanto mediante i pensionamenti amministrativi, ma anche grazie a pensionamenti flessibili o per cause di malattia. La problematica specifica di questi ultimi è trattata separatamente in un altro capitolo di questo rapporto.

5

Metodologia

5.1

Fasi dei lavori

Un gruppo misto di lavoro⁵ costituito da rappresentanti delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati ha proceduto all'inchiesta.

⁵ Membri della CdG-CN: Béguelin Michel (Presidente), Lötscher Josef, Pelli Fulvio, Scheurer Rémy, Tschäppät Alexander, Tschopp Peter.
Membri della CdG-CS: Aeby Pierre, Saudan Françoise, Seiler Bernhard
Relatore: Imhof Rudolf (CdG-CN)

Il gruppo di coordinamento delle due Commissioni della gestione ha deciso fin dall'inizio che la direzione dei lavori spettava alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Quest'ultima aveva infatti già affrontato l'argomento e aveva effettuato alcuni studi preliminari in questo campo (cfr. ispezione della politica del personale, consultazione del Servizio sanitario, ispezione del Corpo degli istruttori). Il più vivo ringraziamento viene qui espresso ai membri della Commissione del Consiglio degli Stati per la loro partecipazione alle riunioni, nonché per i loro preziosi suggerimenti e la loro cooperazione in occasione dell'elaborazione di questo rapporto.

Il gruppo di lavoro ha richiesto rapporti (a La Posta, alle FFS, a Swisscom, al DFI, al DFE e al DDPS) ed ha interpellato rappresentanti dei servizi del personale (UFPER, FFS, La Posta, segretariati generali del DFE, del DFI e del DDPS) e della Cassa pensioni della Confederazione (cfr. lista delle persone consultate). Anche le pubblicazioni in materia di prepensionamento sono state abbondantemente studiate. In questo modo, il gruppo di lavoro ha potuto farsi un'idea generale della teoria e della prassi del pensionamento anticipato. La Commissione della gestione ringrazia qui tutte le persone interpellate per la loro collaborazione. Sulla base delle informazioni così raccolte, il gruppo di lavoro ha redatto, nell'aprile 1999, un rapporto intermedio che ha sottoposto alla Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio nazionale in vista dell'elaborazione della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione. In seguito, il gruppo di lavoro ha discusso il rapporto intermedio con due esperti in materia di assicurazioni e ha incaricato il Dr. Andreas Schweizer di fare luce sulle ripercussioni finanziarie della procedura corrente di pensionamento anticipato sulla Cassa pensioni della Confederazione.

Il rapporto finale del Gruppo di lavoro è stato consegnato il 20 settembre 1999 ai dipartimenti interessati per parere. Il Dipartimento federale delle finanze ha risposto l'8 ottobre 1999 e le sue osservazioni hanno potuto essere considerate. Il 18 novembre 1999 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha adottato il presente rapporto.

5.2 Difficoltà nella raccolta di informazioni

Il gruppo di lavoro ha dovuto compiere sforzi notevoli per pervenire a una visione generale della prassi in materia di prepensionamenti e dei costi relativi. Esso è perfettamente consapevole del lavoro supplementare che l'esercizio dell'alta sorveglianza comporta anche per le amministrazioni interessate. Tuttavia, le difficoltà riscontrate nella fase di raccolta delle informazioni per questa inchiesta sono state particolarmente gravose, soprattutto perché le informazioni non sono classificate in maniera sistematica. Numerosi servizi consultati dalla Commissione della gestione hanno avuto notevoli difficoltà a rispondere alle esigenze di informazione della Commissione della gestione, la quale non può mancare di insistere nel presente rapporto sull'importanza di questo punto. Senza una base di informazioni adeguata è impossibile esercitare l'alta sorveglianza. Le Commissioni della gestione hanno quindi il diritto di esigere le informazioni necessarie a tale esercizio. Esse possono altresì determinare quali informazioni devono essere espressamente raccolte agli scopi dell'alta sorveglianza, indipendentemente dall'aggravio generato dall'obbligo di informare.

Malgrado la portata del suo diritto all'informazione, il gruppo di lavoro, nell'ambito di questa inchiesta, ha cercato di non sollecitare eccessivamente le autorità interessate. Ciò è stato possibile solo nella misura in cui la Commissione ha posto l'accento su un'alta sorveglianza concomitante. Sforzi non indifferenti si sono comunque resi necessari per chiarire le circostanze prevalenti in passato. A tal scopo, il gruppo di lavoro ha accertato scrupolosamente quali informazioni erano già disponibili e come se ne potessero ottenere altre con sforzi ragionevoli. Una simile procedura implica però anche il rischio di lacune. Il presente rapporto non pretende pertanto di offrire una visione esaustiva circa la procedura corrente in materia di prepensionamento, ma consente almeno di evidenziarne le tendenze.

6 Basi legali del pensionamento anticipato

L'articolo 54 dell'Ordinamento dei funzionari (OF)⁶ e l'articolo 85 del Regolamento dei funzionari (2)⁷ costituiscono le basi legali delle diverse regolamentazioni del pensionamento per ragioni organizzative a livello federale. In questi due articoli viene precisato che il datore di lavoro deve definire le condizioni della risoluzione del rapporto di lavoro in seguito alla revoca della funzione e fissare le indennità.

Le regolamentazioni dettagliate per l'amministrazione generale della Confederazione da un lato, e per le sue aziende in regia dall'altro, sono diverse.

Per l'amministrazione generale della Confederazione sono determinanti i testi seguenti:

- Ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC) del 24 agosto 1994, e segnatamente l'articolo 43;
- Ordinanza del 18 ottobre 1995 sulle misure da adottare in favore del personale in caso di ristrutturazioni dell'amministrazione generale della Confederazione (qui di seguito Ordinanza sulle ristrutturazioni);
- Piano sociale per l'amministrazione generale della Confederazione dell'8 luglio 1998⁸.

Per le FFS sono determinanti:

- «Contrat Social» del 31 marzo 1993;
- notifica del 16 marzo 1993: «Principi per il trattamento di problemi di personale in seguito a misure organizzative»;
- Statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere del 18 agosto 1994 (sostituiti dagli statuti della Cassa pensioni delle FFS del 22.12.1988 e dal Regolamento della Cassa pensioni delle FFS del 1° gennaio 1999).

Per La Posta sono determinanti:

⁶ Il nuovo Ordinamento dei funzionari deve comprendere anche una norma di legge relativa alle misure e prestazioni sociali (art. 27).

⁷ RS **172.221.102** Regolamento dei funzionari 2 del 15 marzo 1993. Cfr. anche il Regolamento dei funzionari Swisscom del 4 novembre 1998 (RU **1999** 162).

⁸ Questo piano sociale sostituisce quelli esistenti in seno al DDPS e all'Ufficio federale per l'agricoltura.

- Ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC) del 24 agosto 1994, e segnatamente l'articolo 43;
- notifica della Direzione generale delle PTT per il trattamento di problemi di personale in seguito a misure di riorganizzazione del 9 gennaio 1996;
- direttive per l'adozione di provvedimenti flessibili a favore del personale nell'ambito di riorganizzazioni de La Posta (direttive Post 96/2000);
- direttiva Post no. 2 del 25 marzo 1997: pensionamento amministrativo nell'ambito della transizione «Change POST».

I pensionamenti amministrativi di Swisscom sono basati sui testi seguenti:

- notifica della Direzione generale delle PTT del 25 novembre 1993 (Pensionamento anticipato; «Campagna solidarietà»);
- Ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC) del 24 agosto 1994, e segnatamente l'articolo 43;
- notifica della Direzione generale delle PTT per il trattamento di problemi di personale nel contesto delle misure di riorganizzazione del 9 gennaio 1996;
- direttive per l'adozione di provvedimenti flessibili per personale nell'ambito di riorganizzazioni delle Telecom/PTT (direttiva Post 96/2000 del 2 aprile 1996).

7 Obiettivi del prepensionamento per ragioni organizzative

Quando la riorganizzazione comporta una riduzione del personale, il pensionamento anticipato è innanzitutto una misura sociale. Grazie a questo strumento, il datore di lavoro può sopprimere i posti di lavoro in sovrannumero tenendo conto degli impegni sociali. In definitiva, l'obiettivo principale del pensionamento anticipato per ragioni organizzative è quello di evitare licenziamenti.

L'idea di solidarietà è legata alla funzione di questo strumento. Il pensionamento anticipato può servire in particolare a mantenere il posto di lavoro di impiegati più giovani, a rischio di licenziamento in seguito ad una riorganizzazione.

La Commissione della gestione constata che presso la Confederazione tutte le regolamentazioni in materia di pensionamento amministrativo si basano su queste funzioni principali.

Oltre a questo obiettivo sociale, il pensionamento amministrativo persegue anche un scopo di economia aziendale. Esso viene utilizzato per realizzare efficientemente le misure di riorganizzazione, per accelerare la necessaria riduzione del personale e per ridurre le spese di personale (sia mediante la diminuzione dei posti di lavoro sia mediante la redistribuzione dei posti di lavoro a dipendenti più giovani e meno remunerati). Per il datore di lavoro il prepensionamento è dunque anche un mezzo di liberarsi di collaboratori con scarse capacità di adattamento, cioè collaboratori la cui introduzione a nuove funzioni implicherebbe costi sproporzionati. Inoltre, grazie al prepensionamento, si può evitare la resistenza degli impiegati più anziani in caso di introduzione di nuove politiche o filosofie imprenditoriali. Da questo punto di vista, il prepensionamento costituisce uno strumento importante per procedere in condi-

zioni quasi ottimali a una ridistribuzione del personale secondo criteri di economia aziendale.

Il pensionamento anticipato può servire anche a fini promozionali, nel caso di un datore di lavoro che voglia crearsi un'immagine «giovane e dinamica».

Questo strumento, infine, può anche essere utilizzato, nell'ambito di una riorganizzazione, per la soluzione di «casi problematici» o di conflitti a livello direzionale, benché naturalmente le regolamentazioni del pensionamento amministrativo non menzionino neppure simili «effetti secondari». La Commissione della gestione ha tuttavia constatato che la consapevolezza di questi obiettivi, magari a diversi gradi di percezione, è comunque assai diffusa. D'altronde, nessuno fa mistero del fatto che il ricorso a questa soluzione in certi casi è estremamente benvenuta. Non è tuttavia possibile tradurre in cifre questo «potenziale di abuso».

8 Importanza del prepensionamento per ragioni organizzative per la Confederazione

8.1 Importanza rispetto alle altre misure concernenti il personale in caso di ristrutturazione

Il pensionamento amministrativo non è che una delle diverse possibilità di evitare licenziamenti. Altri provvedimenti volti allo stesso obiettivo sono:

- l'assistenza nel collocamento del personale minacciato da licenziamento;
- l'assegnazione ad altri compiti all'interno o all'esterno dell'azienda;
- la riqualificazione o l'aggiornamento professionale.

Queste misure rientrano nel settore del reinserimento o dell'integrazione. La risposta alla domanda circa il valore attribuito al prepensionamento rispetto alle misure di reinserimento è relativamente chiara per quanto concerne l'amministrazione generale della Confederazione. Qui, in effetti, il pensionamento anticipato viene preso in considerazione solo quando non è possibile attribuire alle persone interessate un posto vacante o un nuovo posto di lavoro in seno alla Confederazione, o quando anche una riqualificazione o un aggiornamento professionale non costituiscono una soluzione adeguata (art. 2 dell'ordinanza sulle ristrutturazioni). Dall'entrata in vigore del piano sociale nel luglio del 1998, questo ordine di priorità viene controllato dai cosiddetti Servizi centrali per la gestione degli impieghi (SCGI). Tali servizi, in esistenza presso la Cancelleria federale, in ogni dipartimento federale e presso il Consiglio dei politecnici federali, sono incaricati di valutare se tutte le possibilità di riqualificazione o di aggiornamento professionale sono state esaurite e di stabilire se sono riuniti tutti i presupposti di prepensionamento.

I regolamenti delle FFS, de La Posta e di Swisscom, accordano grande importanza alle misure per il mantenimento dell'occupazione, pur vivamente sottolineando l'importanza dei prepensionamenti. Le FFS considerano che, quando è il caso, le possibilità di pensionamento anticipato vanno sfruttate⁹. La Posta, nell'ambito di «Change Post», raccomanda espressamente alle categorie di personale interessate di utilizzare massicciamente la possibilità di pensionamento anticipato¹⁰. La Posta ha

⁹ Punto 13.1 della notifica del 1.5.93.

¹⁰ Direttiva POST n. 2 del 25.3.97, capitolo 1.

persino costituito una task force incaricata di estendere il pensionamento anticipato a casi che esulano dalle condizioni generali e dalla norma¹¹. Le direttive delle Telecom/PTT dell'aprile 1996 precisano che, oltre alle altre misure legali per il personale, si deve dare un'importanza sempre maggiore ai pensionamenti anticipati. Swisscom SA ha dichiarato che, per il periodo 1998-2000, i pensionamenti amministrativi costituiscono una misura economica prioritaria in vista del contenimento dei costi salariali.

Un altro problema è quello degli oneri effettivamente sostenuti per l'introduzione delle misure di reinserimento. Questi oneri dipendono dalle modalità di organizzazione del reinserimento, dai costi di gestione che i superiori possono e vogliono sostenere per tali misure e dalla motivazione dimostrata dai collaboratori. Nell'ambito di questa inchiesta, la Commissione della gestione non ha potuto appurare se, nella pratica, le misure volte al reinserimento sono messe in opera con la debita solerzia. Per contro, essa ha constatato che i responsabili del personale manifestano un entusiasmo piuttosto moderato in materia. Rispetto alle altre misure a favore del personale, la soluzione del pensionamento anticipato sembra essere quella che incontra minore resistenza. Si deve quindi ammettere che, nella pratica, lo strumento del prepensionamento per ragioni organizzative ha un valore di sicura importanza.

8.2 Importanza del prepensionamento dal punto di vista quantitativo

A livello federale, il maggiore numero di pensionamenti amministrativi si è indubbiamente registrato presso le vecchie aziende della Confederazione (La Posta, le FFS e Swisscom) nonché al Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Per quanto concerne gli altri dipartimenti dell'amministrazione generale della Confederazione, alcuni prepensionamenti per ragioni organizzative sono intervenuti al Dipartimento federale dell'economia (DFE), al Dipartimento federale degli Interni (DFI) e al Dipartimento federale delle finanze (DFF). Nell'ambito di queste riorganizzazioni, tuttavia, il ricorso a questo strumento è stato relativamente modesto. I dati numerici nel seguito del rapporto considerano l'evoluzione sino alla fine del 1998. Essi sono stati raccolti dai dipartimenti e dalle aziende su richiesta della Commissione.

8.2.1 Settori dell'amministrazione federale interessati

Entro il 1° gennaio 2001, il DDPS deve ridurre il suo effettivo di 8000 unità. Tra il 1990 e la fine del 1998, tale riduzione è stata di 3623 unità, di cui 1302 (pari al 36%) grazie al pensionamento anticipato. Con la privatizzazione, il 1° gennaio 1999, delle imprese federali d'armamento, 4124 persone sono state distaccate dal servizio della Confederazione e trasferite alle aziende d'armamento. Tenendo conto di queste riduzioni, della riforma del governo e dell'amministrazione e della necessaria compressione dell'effettivo, ancora 300 posti di lavoro devono essere soppressi rispetto alla situazione di fine 1998. Il DDPS non è stato in grado di fornire informazioni circa l'ammontare dei costi dei pensionamenti amministrativi.

¹¹ Mandato per la creazione di una task force del 26.6.97.

Per quanto riguarda il Dipartimento federale dell'economia (DFE), gli effetti della riforma agraria in atto dal 1992 hanno colpito l'Ufficio federale dell'agricoltura, le Stazioni federali di ricerche in agronomia e l'Istituto federale di allevamento equino. Anche la dissoluzione dell'Unione svizzera per il commercio del formaggio e dell'Ufficio centrale svizzero per l'approvvigionamento del burro (Butyra) hanno comportato una soppressione di posti di lavoro. Tra il 1995 e la fine del 1998, l'Ufficio federale dell'agricoltura ha ridotto il suo effettivo di 18 persone, di cui 12 mediante prepensionamento (67% del totale). La riduzione di personale dell'Unione svizzera per il commercio del formaggio/Swisspack interessa 125 dipendenti; 12 casi di prepensionamento amministrativo sono previsti (9,6%). Presso il Butyra i dipendenti interessati sono 23, fra i quali uno solo beneficerà del pensionamento amministrativo. Dal 1993 al 1998, le Stazioni federali di ricerche in agronomia hanno ridotto i loro effettivi di 125 unità. 43 persone hanno potuto fruire di pensionamento amministrativo (34%); nello stesso periodo, l'Istituto federale di allevamento equino ha ridotto il suo effettivo di 24 unità; su questo totale, 8 persone (33%) hanno fruito di pensionamento amministrativo. In tutto, nell'ambito della riorganizzazione, il DFE ha soppresso 315 posti di lavoro, disponendo 76 pensionamenti stipulati in base al piano sociale (24%).

In seno al DFI, i pensionamenti amministrativi hanno interessato finora tre uffici e i Politecnici federali (PF). All'Ufficio federale delle costruzioni, la prima grande riorganizzazione, nel 1991, ha reso soprannumerarie 54 persone. Il pensionamento amministrativo, tuttavia, si è reso necessario solo per 11 collaboratori (19%). Nel 1992, in occasione della soppressione del Servizio sanitario di confine, sono stati colpiti i posti di lavoro di 30 collaboratori, di cui 6 hanno dovuto essere messi a beneficio di un pensionamento amministrativo (20%). L'Ufficio federale dell'assicurazione militare ha posto in prepensionamento per ragioni organizzative in tutto 3 dipendenti. All'Istituto Paul Scherrer (IPS), tra il 1992 e il 1995, in seguito alla fusione di istituti, si sono registrati 12 pensionamenti amministrativi, con costi, in alcuni casi, piuttosto ingenti. Al Politecnico federale di Zurigo (PFZ) si contano 9 prepensionamenti per ragioni organizzative, mentre al Politecnico federale di Losanna (PFL) se ne registrano ben 20 in seguito alla soppressione di intere branche scientifiche. Con la compressione dei posti di lavoro in seno al Laboratorio federale per la prova dei materiali e la ricerca nel 1998 (5 prepensionamenti per ragioni organizzative), il settore dei PF ha disposto 46 prepensionamenti per ragioni organizzative. In totale, il DFI ha fatto uso di questo strumento in 66 casi.

Presso il DFF, i pensionamenti amministrativi sono stati 54. Essi si sono verificati in maggioranza nel 1998, presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione RGA NOVE-IT (27 collaboratori). Negli anni 1995-1998, la Direzione generale delle dogane ha proceduto a 14 prepensionamenti per ragioni organizzative in seguito alla fusione o soppressione di alcuni uffici doganali. Per quanto riguarda la Regia federale degli alcool, la fusione di alcune divisioni e la chiusura dei depositi di alcool di Romanhorn e Daillens hanno provocato 11 pensionamenti amministrativi (nel periodo 1993 - fine 1998). Solo due pensionamenti amministrativi sono da segnalare all'Ufficio federale dell'informatica, ma uno di essi è quello che è costato più caro al DFF nel periodo considerato in questa inchiesta (438 000 fr.).

Negli altri dipartimenti che non sono stati colpiti da misure di riorganizzazione importanti, il numero dei pensionamenti per ragioni organizzative è infimo. Su richiesta della Commissione della gestione, i dipartimenti hanno controllato i dati rimon-

tando fino al 1993. Si sono riscontrati 4 prepensionamenti per ragioni organizzative al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), tre al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e uno solo al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). La Cancelleria federale ed i servizi annessi non hanno registrato nessun caso di pensionamento amministrativo.

8.2.2 Prepensionamenti per ragioni organizzative in seno a FFS, Posta e Swisscom in cifre

Per quanto riguarda le FFS, il ricorso a prepensionamenti per ragioni organizzative si è verificato per la prima volta negli anni Settanta, in seguito alla crisi petrolifera. Dagli inizi del 1993, l'effettivo ha conosciuto nuove diminuzioni a causa della rapida contrazione del traffico merci provocata dalla recessione, a cui si sono accompagnati programmi di razionalizzazione in diversi settori, risultanti (nel periodo 1993 - fine 1998) in 2688 prepensionamenti per ragioni organizzative. Nel 1998 è stata intrapresa una nuova campagna nell'ambito della riforma delle ferrovie, volta a permettere alle FFS di iniziare la loro attività di società anonima con un effettivo equilibrato. Fino al 1° aprile 1999 si sono così autorizzati ed effettuati 877 prepensionamenti per ragioni organizzative. In totale, dal 1993, le FFS hanno dunque disposto 3565 pensionamenti amministrativi. Alla fine del 1997, l'effettivo era stato ridotto di 5401 unità. Ulteriori riorganizzazioni di questa portata non sono previste: il bilancio delle FFS per l'anno 1999 e seguenti prevede una riserva di circa 20 milioni di franchi annui per casi isolati.

I pensionamenti amministrativi in seno alla ex azienda delle PTT derivano da una decisione della Direzione generale del 1994 volta a sopprimere 5000 posti di lavoro entro la fine del 1996. Presso La Posta i prepensionamenti per ragioni organizzative sono intervenuti in seguito al nuovo orientamento dell'impresa nell'ambito del progetto «Change Post». Nel 1997 si delineava un sovrannumero di effettivi nei servizi amministrativi e in alcuni settori del servizio postale. La riduzione del personale nell'ambito di «Change Post» si deve concretizzare con il pensionamento amministrativo di 1224 dipendenti in totale. Alla fine del 1998, 1048 collaboratori erano già a beneficio di questa misura. Secondo quando riferito dal rappresentante della Posta, una volta portata a termine la ristrutturazione attuale, lo strumento del pensionamento per ragioni organizzative dovrà essere utilizzato solo in casi individuali.

Nel periodo dal 1994 alla fine del 1997, Telecom ha proceduto al pensionamento amministrativo di 1638 dipendenti. I prepensionamenti per ragioni organizzative previsti per gli anni 1998-2000 da Swisscom SA rientrano nel contesto della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Per restare concorrenziale, la società deve ridurre i costi e prendere le relative misure di razionalizzazione (anche nel settore del personale). Conformemente a questa strategia imprenditoriale, Swisscom prevede ancora 2840 pensionamenti amministrativi nel corso degli anni 1998-2000 in vista del raggiungimento dell'obiettivo della soppressione di complessivamente circa 4000 posti di lavoro. La riduzione dell'effettivo in atto si farà dunque con un ricorso allo strumento del prepensionamento per ragioni organizzative pari a un tasso del 71 per cento. Una percentuale molto più elevata rispetto a quella del DDPS¹²

¹² Al DDPS la compressione del personale prevede un tasso di pensionamenti amministrativi del 36 per cento.

che, a sua volta, deve ridurre considerevolmente il suo effettivo. Dal 1994 a fine 1998 sono già stati disposti 2783 prepensionamenti per ragioni organizzative.

Sulla base di queste informazioni è stata compilata la tabella qui di seguito dei prepensionamenti per ragioni organizzative negli ultimi anni. I dati relativi a DFF, DFAE, DFGP, DATEC e alla Cancelleria federale si riferiscono al medesimo periodo, poiché questi servizi non sono stati toccati dalle ristrutturazioni, o soltanto molto lievemente. In questi casi, la Commissione della gestione ha deciso di ricostruire l'evoluzione fino al 1993. Negli altri casi, il periodo preso in considerazione data dal momento in cui sono intervenute le ristrutturazioni e con esse i pensionamenti amministrativi. Nel caso di DFI, DFE, FFS e delle ex PTT questo momento può essere determinato con relativa precisione.

Tabella 1

Numero dei pensionamenti amministrativi (Situazione al 31.12.98)

Dipartimento/Società	dal	Numero pensionamenti amministrativi	Effettivo 1.1.1999 (Unità)
DDPS	1990	1302	12 969*
DFE	1992	76	2 264
DFI	1991	66	13 803
DFF	1993	54	7 595
DFAE	1993	4	2 252
DFGP	1993	3	1 916
DATEC	1993	1	1 420
Cancelleria federale	1993	0	176
FFS	1993	3565	30 037
Telecom/Swisscom	1994	2783	25 447 (situazione: 31.12.98)
Posta	1997-1998	1048	41 475

* aziende d'armamento escluse

9 A partire da quale età è possibile il prepensionamento per ragioni organizzative?

I presupposti del pensionamento amministrativo sono definiti secondo le basi legali descritte qui sopra (cfr. n. 6) e sono differenziati per l'amministrazione generale della Confederazione, le FFS, La Posta e Swisscom. Un paragone dettagliato sarebbe di scarso interesse.

Tuttavia, certe condizioni di base sono comuni a tutte le regolamentazioni: soppressione o considerevole modifica del posto di lavoro, solidarietà verso i più giovani, raggiungimento di un determinato limite d'età e di un determinato numero di anni contributivi. La Commissione della gestione ritiene interessante, in materia, un confronto relativo all'età pensionabile.

In determinate circostanze, gli statuti della Cassa pensioni della Confederazione (determinanti per i collaboratori dell'amministrazione generale della Confederazione, della Posta e, fino a tutto il 1998 di Telecom/Swisscom) e quelli della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere, ammettono il prepensionamento per ragioni organizzative già a partire da 50 anni d'età¹³. In virtù di questa disposizione del diritto assicurativo, l'amministrazione generale della Confederazione, La Posta, le FFS e Swisscom hanno elaborato ciascuna le proprie norme relative all'età di ammissione al pensionamento amministrativo.

In seno all'amministrazione generale della Confederazione, l'Ordinanza sulle ristrutturazioni¹⁴ e il piano sociale insistono sul carattere eccezionale del pensionamento anticipato prima di 60 anni. È necessario esaurire tutte le possibilità di pensionamento dei dipendenti fra i 60 e i 65 anni prima di poter ricorrere al pensionamento amministrativo di dipendenti più giovani. Inoltre bisogna dimostrare che i dipendenti interessati perderebbero, entro un anno, l'impiego in seno a un'impresa o a un'unità amministrativa senza colpa alcuna da parte loro. Conformemente al piano sociale, per un pensionamento anticipato al di sotto dell'età di 58 anni è necessario l'accordo dell'Ufficio federale del personale.

Ciò nonostante, nella prassi si registrano pensionamenti anticipati ben prima dei 60 anni. La Commissione della gestione ha constatato casi del genere, che sono costati molto cari alla Confederazione¹⁵, soprattutto nel settore dei PF. Anche al DFF sono stati rilevati due casi di pensionamento a un'età nettamente inferiore a 60 anni (51 e, rispettivamente, 55 anni). Negli altri dipartimenti la prassi in materia di età pensionabile dimostra una grande disciplina. A titolo d'esempio, nel 1991, malgrado una forte pressione riformatrice, l'Ufficio delle costruzioni federali non ha proceduto ad alcun pensionamento amministrativo prima dei 60 anni. Finora anche il DFE e il DFF hanno seguito una prassi restrittiva. Nel DFF, su 54 casi di pensionamento, solo tre concernevano dipendenti di età inferiore a 60 anni (59 in due dei casi e 58 nell'altro). Il DFE, dal canto suo, conta un solo caso di pensionamento a un'età inferiore ai 60 anni. Il DDPS, anche in questo settore, non è stato in grado di fornire dati precisi, non disponendo delle informazioni pertinenti, ma ha informato la Commissione della gestione che i pensionamenti prima dei 60 anni costituiscono misure eccezionali.

I regolamenti di FFS, Posta e Swisscom non contengono disposizioni esplicite circa l'obbligo di esaurire tutte le possibilità di pensionamento dei dipendenti tra i 60 e 65 anni d'età prima di ricorrere al pensionamento di collaboratori più giovani.

D'altronde, per ragioni economiche, le FFS non sono assolutamente in grado di proporre ai loro collaboratori un pensionamento per ragioni organizzative all'età di 50 anni, e si attengono, in linea di massima, al limite di età di 60 anni. In regioni o in categorie dove il sovrannumero di personale era particolarmente importante sono stati e sono concessi pensionamenti anticipati a partire dall'età di 57 anni fino al 1997, e dall'età di 58 dopo questa data. Nell'ambito del programma della riforma

¹³ Art. 43 degli statuti citati, rispettivamente nuovo articolo 43 del regolamento della Cassa pensioni delle FFS.

¹⁴ Art. 15 cpv. 2 dell'ordinanza sulle ristrutturazioni.

¹⁵ Un pensionamento a 50 anni d'età è costato 1,3 milioni di franchi, a 52 anni d'età circa un milione di franchi e pensionamenti tra 54 e 56 anni d'età sono costati in media più di mezzo milione di franchi.

delle ferrovie, le FFS si sono mostrate piuttosto restrittive: su 877 pensionamenti amministrativi solo 93 riguardavano dipendenti di età inferiore a 60 anni (e nessuno di età inferiore a 59 anni).

Alla Posta, inizialmente, i pensionamenti anticipati entravano in linea di conto solo a partire dall'età di 58 anni compiuti. Nell'ambito di «Change Post», il programma di ristrutturazione in atto, è stato disposto il pensionamento amministrativo di determinate categorie di dipendenti già dall'età di 57 e perfino di 55 anni.

Negli anni 1994/95, la «Campagna Solidarietà» di Telecom/Swisscom riguardava gli impiegati di almeno 60 anni; in seguito, la campagna 1996/97 ha incluso gli impiegati di 58 anni e oltre, e la campagna 1998/2000 prevede il pensionamento anticipato già per dipendenti di 55 anni.

9.2 Valutazione della Commissione della gestione

È innegabile che l'età limite del prepensionamento per ragioni organizzative è una questione cruciale dal punto di vista dei costi. Oltre all'ammontare del salario assicurato, l'età è infatti il fattore determinante per i costi di pensionamento anticipato a carico del datore di lavoro: più l'interessato è giovane, più la riserva matematica che il datore di lavoro deve versare alla Cassa pensioni per finanziare la rendita è elevata.

La Commissione della gestione non dispone di dati sufficientemente completi per effettuare un confronto valido della prassi in materia di età di pensionamento amministrativo. Tuttavia, la regolamentazione in vigore e le tendenze che si delineano nella pratica attestano che su questo punto l'amministrazione generale della Confederazione è nettamente più restrittiva, per esempio, della posta o di Swisscom. Le campagne di queste ultime società sono state formulate in maniera molto aperta e sono state e vengono tuttora condotte con una certa generosità. Ciò non significa, tuttavia, che i collaboratori a beneficio di tali misure possano vantare un vero e proprio diritto al prepensionamento per ragioni organizzative. Esso rimane, in definitiva, per tutti i datori di lavoro un semplice strumento di gestione.

10 Oneri finanziari a carico del datore di lavoro nell'ambito del 2° pilastro

Nel contesto pensionamento per ragioni organizzative, gli oneri a carico dei datori di lavoro dipendono anche dalle prestazioni della Cassa pensioni.

Gli sviluppi qui di seguito si riferiscono alle condizioni della Cassa pensioni della Confederazione (CPC), presso la quale sono assicurati i dipendenti dell'amministrazione generale della Confederazione, de La Posta e di Swisscom (fino alla fine del 1998). Le prestazioni delle FFS sono trattate a parte.

10.1

Prestazioni ed oneri in base all'articolo 43 degli statuti della CPC

In virtù di questa disposizione, un assicurato della Cassa pensioni della Confederazione beneficia di una rendita equivalente a quella della rendita invalidità quando sono adempite le condizioni seguenti:

- L'assicurato ha più di 50 anni.
- L'assicurato ha fatto parte della Cassa pensioni per almeno 19 anni consecutivi, pagando i relativi contributi.
- Il rapporto di lavoro è stato rescisso senza colpa dell'assicurato; l'assicurato non deve presentare alcuna giustificazione quando la rescissione del rapporto di lavoro dipende segnatamente dalla soppressione di posti di lavoro nell'ambito di ristrutturazioni.

Gli articoli 39-41 degli statuti della CPC sono determinanti per il calcolo delle prestazioni. La rendita ammonta al 60 per cento del guadagno assicurato al momento in cui il rapporto di lavoro viene rescisso. La prestazione viene ridotta soltanto nel caso in cui l'assicurato, al compimento dei 65 anni, non ha raggiunto i 40 anni di assicurazione. Oltre alla rendita, la CPC versa un supplemento fisso quale compensazione di una rendita AVS ed, eventualmente, una rendita per figli.

In termini attuariali, l'applicazione dell'articolo 43 degli statuti della CPC comporta per la Cassa pensioni un disavanzo della riserva matematica per il versamento della rendita. Per questa ragione, il 3° capoverso dell'articolo 43 obbliga il datore di lavoro che decide un pensionamento anticipato a rimborsare la riserva matematica mancante.

Dalla perizia allegata¹⁶ risulta che i contributi del datore di lavoro per prepensionamenti in virtù dell'articolo 43 degli statuti della CPC sono in costante aumento dal 1992. Negli anni di transizione 1994/95 e 1996/97 le prestazioni del datore di lavoro alla CPC presentano incrementi sostanziali.

10.2

Prestazioni ed oneri in base all'articolo 30 e seguenti degli statuti della CPC

In virtù di queste disposizioni, un membro della CPC può aspirare alla rendita di vecchiaia quando:

- ha 60 anni compiuti e
- il rapporto di servizio o di lavoro è stato rescisso.

Nella pratica, anche il datore di lavoro costretto a ridurre l'effettivo nell'ambito di misure di ristrutturazione ricorre a questa forma di pensionamento, che viene comunemente chiamato pensionamento flessibile. Il datore di lavoro che perviene a motivare i suoi collaboratori di 60 anni compiuti a richiedere il pensionamento flessibile secondo gli articoli 30 e seguenti degli statuti della CPC incorre in costi inferiori a quelli derivanti dalla procedura contemplata dall'articolo 43 degli stessi statuti.

¹⁶ Cfr. tabella al n. 3.2 della perizia.

In virtù degli articoli 30-33 degli statuti della CPC, il dipendente beneficia di una rendita di vecchiaia e, eventualmente, di una rendita per figli, nonché di una rendita transitoria. La rendita massima di vecchiaia ammonta al 60 per cento del guadagno assicurato. L'interessato ha diritto alla rendita massima se al momento del pensionamento può attestare di essere stato assicurato per 40 anni e se ha 62 anni compiuti. Ciò significa, in altre parole, che egli ha versato contributi per 40 anni o che li ha riscattati in parte o interamente. Gli anni di assicurazione mancanti comportano una riduzione della rendita¹⁷. Se l'assicurato non ha ancora compiuto 62 anni, la rendita viene comunque ridotta.

Oltre alla rendita di vecchiaia, in virtù dell'articolo 33 dei suoi statuti, la CPC versa una rendita transitoria volta a sostituire la rendita AVS che non è ancora dovuta. Essa viene pagata fino all'insorgere del diritto alla rendita AVS. Si tratta, insomma, di una specie di rendita a titolo di acconto versata dalla Cassa pensioni. La rendita transitoria equivale al supplemento fisso previsto dall'articolo 40 degli statuti della CPC. Essa corrisponde, al massimo, al 97,5 per cento dell'importo massimo della rendita semplice AVS per gli assicurati coniugati e al 75 per cento per i celibi.

Contrariamente a quanto avviene in base alle disposizioni dell'articolo 43 degli statuti della CPC, gli articoli 30 e seguenti degli statuti della CPC obbligano il datore di lavoro a finanziare soltanto la metà dell'importo della rendita transitoria. La Cassa pensioni ha prefigurato nei suoi statuti la possibilità del pensionamento flessibile secondo il calcolo attuariale. In questi casi, dunque, la Cassa pensioni imputa al datore di lavoro solo i costi per la parte di rendita transitoria che l'assicurato avrebbe dovuto rimborsare¹⁸. Rispetto al pensionamento flessibile ordinario, la sola differenza sta nel fatto che l'assicurato non deve rimborsare la metà della rendita transitoria. Per questo motivo, per l'assicurato, il prepensionamento per ragioni organizzative è più vantaggioso del pensionamento flessibile.

10.3 Valutazione della Commissione della gestione

Dalle spiegazioni qui sopra si può concludere che, in caso di ristrutturazione, il datore di lavoro può mettere la Cassa pensioni in condizioni di dover versare prestazioni che, senza ristrutturazione, non sarebbero state accordate senza altre formalità. Il datore di lavoro utilizza così la possibilità del pensionamento flessibile per realizzare i propri obiettivi di riduzione del personale. Attraverso una scelta mirata dei suoi collaboratori, il datore di lavoro può aumentare il numero dei pensionamenti flessibili artificialmente, evitando di ricorrere allo strumento del pensionamento per ragioni organizzative secondo l'articolo 43 della CPC.

Presso l'amministrazione generale della Confederazione, il Consiglio federale ha dotato questa prassi di una base legale chiara grazie all'articolo 17 dell'ordinanza sulle ristrutturazioni. I regolamenti in vigore per La Posta e Swisscom non comportano disposizioni analoghe volte a favorire in maniera chiara ed esplicita questa prassi della CPC. Tuttavia gli statuti della Cassa pensioni autorizzano il ricorso a tale procedura.

¹⁷ I tassi di riduzione si trovano nell'appendice 3 dell'ordinanza sull'applicazione degli statuti della Cassa pensioni della Confederazione (Ordinanza CPC) del 21 dicembre 1994 (RS 172.222.11).

¹⁸ Art. 33 cpv. 3 degli statuti della CPC.

Malgrado la base giuridica esplicita, allorché i datori di lavoro dispongono i prepensionamenti per ragioni organizzative in base alle disposizioni degli articoli 30 e seguenti degli statuti della CPC insorgono alcuni problemi per le ragioni qui di seguito:

- Le disposizioni dell’articolo 30 e seguenti sono state concepite per consentire agli assicurati della CPC di scegliere un pensionamento flessibile e non per facilitare il compito del datore di lavoro che deve procedere a una riduzione di personale. I prepensionamenti per ragioni organizzative sono determinati, di regola, da motivi di economia aziendale. Solo eccezionalmente l’iniziativa emana spontaneamente dal dipendente; nella maggior parte dei casi è il datore di lavoro ad esercitare una pressione più o meno forte ed è perciò quest’ultimo il responsabile dei pensionamenti anticipati e dei costi che ne derivano.
- Le prestazioni previste dagli articoli 30-33 degli statuti della CPC sono coperte, in parte, grazie alla riserva matematica. Per effettuare il calcolo attuariale della riserva matematica, la CPC ha dovuto procedere ad alcune estrapolazioni. Per esempio, l’ipotesi circa il numero di assicurati che nel corso dei prossimi anni avrebbero fatto uso del diritto al pensionamento flessibile e delle prestazioni derivanti. In seguito ai prepensionamenti per ragioni organizzative, il numero dei pensionamenti flessibili viene aumentato artificialmente, con il conseguente pericolo che le prestazioni garantite dagli articoli 30-33 degli statuti della CPC non possano essere finanziate come previsto. Il datore di lavoro, in tal caso, effettua una ristrutturazione con conseguente riduzione del personale a spese della Cassa pensioni. Si crea, insomma, una specie di sovvenzione incrociata.
- Infine non bisogna dimenticare che i collaboratori pensionati in base agli articoli 30-33 degli statuti della CPC si trovano, in genere, in posizione meno vantaggiosa di quelli pensionati secondo la procedura corrente del prepensionamento per ragioni organizzative. In effetti, nel primo caso, l’assicurato della CPC beneficia della rendita completa se può dimostrare di aver pagato i contributi per 40 anni e se ha 62 anni compiuti. Secondo la procedura prevista dall’articolo 43 degli statuti della CPC, invece, la situazione assicurativa di riferimento non è quella del momento in cui avviene il pensionamento bensì quella dei 65 anni d’età. Spesso questo modo di ridurre il personale non merita dunque più la qualifica di «accettabile sul piano sociale».

Naturalmente, per il datore di lavoro, la soluzione di ridurre gli effettivi in base alle disposizioni degli articoli 30-33 degli statuti della CPC è finanziariamente più vantaggiosa. Perciò, in genere, egli sceglierà i collaboratori che adempiono queste disposizioni prima di ricorrere all’articolo 43 degli statuti della CPC.

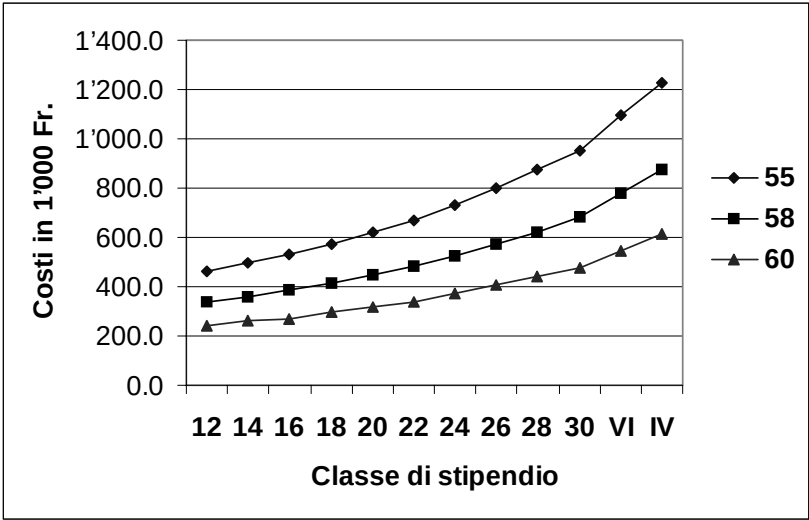
10.4 Valori indicativi dell’ammontare dell’onere finanziario del datore di lavoro nell’ambito del 2° pilastro

La tabella qui di seguito è stata compilata dalla CPC su richiesta della Commissione della gestione allo scopo di illustrare l’ammontare dei costi imputabili al datore di lavoro a titolo di rimborso della riserva matematica mancante e del supplemento fis-

so o della rendita transitoria. Il presupposto di ogni esempio è l'ipotesi di un dipendente assicurato dall'età di 25 anni, coniugato, senza figli a carico.

Tabella 2

Classe di stipendio senza indennità di residenza	Salario annuo massimo <u>assicurato</u> ¹⁹	Pensionamento a 55 anni Costo in fr.	Pensionamento a 58 anni Costo in fr.	Pensionamento a 60 anni Costo in fr.
12	49 601.–	464 500.–	335 500.–	239 500.–
14	55 039.–	495 000.–	357 000.–	264 000.–
16	61 654.–	532 000.–	383 000.–	272 000.–
18	69 481.–	575 500.–	414 000.–	293 500.–
20	77 955.–	622 500.–	447 500.–	316 500.–
22	86 443.–	670 000.–	481 000.–	340 000.–
24	97 241.–	730 500.–	523 500.–	369 000.–
26	109 964.–	801 500.–	573 500.–	403 500.–
28	122 714.–	872 500.–	624 000.–	438 500.–
30	137 327.–	954 000.–	681 500.–	478 000.–
Fuori classe VI	162 409.–	1 094 000.–	780 500.–	546 500.–
Fuori classe IV	186 475.–	1 228 000.–	875 500.–	612 000.–



Questa tabella dimostra che i costi dei pensionamenti anticipati prima del raggiungimento dei 60 anni d'età crescono in maniera esponenziale.

¹⁹ Cifre non comprendenti l'indennità di residenza, secondo la classe di stipendi 1999. Cifre soggette a cambiamento perché il calcolo della CPC è ancora in corso.

Gli statuti della Cassa pensioni delle FFS sono molto simili a quelli della CPC. Le disposizioni riguardanti la risoluzione del rapporto di lavoro per ragioni organizzative sono identiche.

Nel corso di questi ultimi anni, anche le FFS hanno fatto uso del pensionamento flessibile in vista di una compressione del personale nell'ambito di ristrutturazioni. I pensionamenti flessibili sono stati decisi in applicazione dell'articolo 33 capoverso 3, degli statuti della Cassa pensioni e di soccorso (CPS) delle Ferrovie federali svizzere. Come la disposizione analoga degli statuti della CPC, esso prevede che, in caso di pensionamento flessibile, le FFS possono assumersi l'onere del rimborso parziale o totale della rendita transitoria. Per le FFS l'applicazione di questa disposizione era finanziariamente molto più vantaggiosa della procedura corrente di pensionamento per ragioni organizzative (art. 43 cpv. 3 degli statuti della CPS). In particolare nel corso dell'estate del 1997, le FFS hanno fatto uso massicciamente della disposizione del capoverso 3 di questo articolo in vista di una riduzione dell'effettivo, causando un aumento artificiale dei pensionamenti flessibili e provocando un deterioramento della situazione finanziaria della CPS. Le FFS hanno riconosciuto gli effetti negativi di questa prassi e l'hanno modificata, rinunciando, dal 1988, all'applicazione dell'articolo 33 capoverso 3 degli statuti della CPS.

Oltre ai costi legati al rimborso della riserva matematica della Cassa pensioni, il datore di lavoro può fornire direttamente ai collaboratori determinate prestazioni supplementari, volte a favorire il pensionamento anticipato o ad aumentarne l'attrattiva dal punto di vista finanziario.

Tali prestazioni sono:

Il sussidio AVS

In certi casi un sussidio AVS può essere versato per facilitare il pensionamento anticipato. Esso è destinato a mitigare le ripercussioni di una riduzione della rendita. Questo sussidio può corrispondere al massimo della rendita AVS presumibilmente dovuta. L'amministrazione generale della Confederazione²⁰ e le FFS²¹ versano il sussidio AVS in determinate circostanze. Il piano sociale dell'amministrazione generale della Confederazione precisa che i sussidi AVS possono essere concessi solo in casi di rigore e con l'accordo dell'Ufficio federale del personale. Secondo le informazioni fornite da questo ufficio, il sussidio AVS finora è stato erogato soltanto in casi individuali poco numerosi, e più specificamente a dipendenti delle categorie di stipendio inferiori, ai quali la sola rendita non avrebbe permesso, per esempio, il mantenimento della famiglia. La Commissione della gestione deplora l'assenza di criteri di validità generale per l'erogazione dei sussidi AVS. Ciò comporta un rischio di discriminazione.

²⁰ Art. 17 dell'ordinanza sulle misure da adottare in favore del personale in caso di ristrutturazioni dell'amministrazione generale della Confederazione.

²¹ Punto 13.1 della direttiva generale del 1°5.93.

Il sussidio ai contributi AVS

L'assicurato deve continuare a pagare i contributi AVS fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Questo obbligo di contributo anche dopo un eventuale pensionamento anticipato non deve essere sottovalutato. L'ammontare dei contributi viene calcolato in base alla sostanza dell'assicurato (e di sua moglie) e al reddito conseguito in forma di rendita²². L'importo annuo della rendita moltiplicato per 20 viene addizionato alla sostanza. Il sussidio ai contributi AVS da parte del datore di lavoro serve a rendere più sopportabile questo onere e quindi a favorire il pensionamento anticipato.

Per La Posta e Swisscom, il sussidio ai contributi AVS viene concesso fino alla 24esima classe di stipendio. Esso ammonta a:

- Fino alla classe 18^{esima}: 2000 franchi per ogni anno anticipato
- Fino alla classe 24^{esima}: 1300 franchi per ogni anno anticipato

L'indennità di buonuscita

Nell'ambito del prepensionamento per ragioni organizzative, il versamento di un'indennità di buonuscita a titolo di complemento delle prestazioni qui sopra resta eccezionale. Le ex Telecom/PTT hanno versato indennità di buonuscita «una tantum» nel contesto della «Campagna Solidarietà». L'ammontare di tali indennità era calcolato in base alla classe di stipendio e variava tra 5000, 3500 e 2500 franchi per ogni anno di pensionamento anticipato.

Attualmente, l'amministrazione generale della Confederazione, La Posta e Swisscom versano ancora un'indennità di buonuscita solo nei casi in cui l'interessato non ha diritto alle prestazioni della Cassa pensioni e non ci sono possibilità di altra affettazione da parte del datore di lavoro²³. Si tratta, insomma, di casi in cui l'assenza del diritto a una rendita viene attenuata mediante il versamento di un'indennità di buonuscita a carattere sociale. Oggigiorno, per contro, nessun datore di lavoro integra la rendita con un'indennità di buonuscita. Le FFS non hanno mai corrisposto un'indennità di buonuscita.

12 Prova delle economie realizzate mediante il pensionamento amministrativo

A questo punto è imperativo determinare, in maniera generale, se i pensionamenti anticipati comportano (o devono comportare) una riduzione dell'effettivo e/o degli oneri salariali. Effetti secondari di questo tipo non sono necessariamente legati a un prepensionamento per ragioni organizzative. Proprio nell'ambito delle ristrutturazioni i posti di lavoro spesso non sono soppressi, ma soltanto trasformati. In molti casi si creano nuove funzioni e di conseguenza anche nuovi posti di lavoro. Le eventuali economie sui costi del personale realizzabili mediante il pensionamento anticipato dipendono principalmente dall'obiettivo che si ricerca: la compressione dei posti di lavoro o dell'effettivo, oppure una riconversione del personale.

²² Art. 28 dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS); RS **831.101**

²³ Cfr. art. 19 dell'ordinanza sulle ristrutturazioni, punto 5003 delle direttive della Direzione generale delle PTT del 9.1.96.

In pratica si è tentato a più riprese di stabilire un nesso fra costi del prepensionamento per ragioni organizzative e l'evoluzione degli oneri salariali. Le FFS esigono una chiara dimostrazione delle economie realizzate sugli oneri salariali mediante la riduzione dell'effettivo. Entrambi gli effetti devono poter essere provati al più tardi tre anni dopo la disposizione del pensionamento amministrativo.

La Commissione della gestione non ha riscontrato la presenza di nessun sistema che rappresenti in maniera affidabile le ripercussioni del pensionamento amministrativo sugli oneri salariali a breve e media scadenza. Anche la prassi restrittiva delle FFS è relativizzata dal fatto che le eventuali economie potranno essere calcolate solo dopo tre anni.

In questo capitolo si propone una visione generale dei costi causati dai prepensionamenti per ragioni organizzative nel corso degli ultimi anni. In particolare si tiene conto delle somme che il datore di lavoro ha dovuto versare alla Cassa pensioni per rimborsare la riserva matematica mancante (rendita transitoria inclusa). Per La Posta sono noti anche i costi delle prestazioni supplementari. Le cifre relative a Swisscom comprendono già le prestazioni supplementari. Il confronto di queste cifre richiede dunque una certa prudenza. Le indicazioni fornite permettono tuttavia di rilevare alcune tendenze. L'ammontare delle prestazioni supplementari non è eccessivo e appare quasi trascurabile rispetto ai costi del rimborso della riserva matematica mancante.

²⁴ Cfr. punto 2 della direttiva di servizio della Direzione generale n. 10 del 25.11.93.

Le cifre citate in questo capitolo provengono da indicazioni fornite della Cassa pensioni o dal datore di lavoro e divergono parzialmente da quelle della perizia annessa. La perizia si esprime circa i motivi di questa disparità. La Commissione della gestione ha constatato che il sistema contabile della Cassa pensioni della Confederazione non è identico a quello dei datori di lavoro. Finché non sarà messo in atto un controlling uniforme, tali divergenze potranno difficilmente essere evitate. Agli occhi della Commissione le cifre qui di seguito rappresentano quindi soltanto ordini di grandezza che consentono di delineare alcune tendenze evolutive.

13.1 Costi dei prepensionamenti per ragioni organizzative presso l'amministrazione generale della Confederazione

Come già si è detto, farsi un'idea dei costi relativi ai prepensionamenti per ragioni organizzative in seno all'amministrazione generale della Confederazione è stato estremamente difficile. Erano noti sinora soltanto gli importi globali (riserva matematica e rendite transitorie) fatturati dalla Cassa pensioni della Confederazione all'amministrazione generale della Confederazione. Solo con il bilancio pubblico preventivo del 1999, nel quale è stata introdotta la ripartizione decentrata dei costi del piano sociale nel budget dei rispettivi dipartimenti, la trasparenza prevale in seno all'amministrazione generale della Confederazione.

Tabella 3

Costi in milioni di franchi per l'amministrazione generale della Confederazione nel suo insieme²⁵

1993	1994	1995	1996	1997	1998
47,9	37,1	27,6	38,9	44,8	25,8

Per avere un quadro generale dei costi per dipartimento, la Commissione della gestione ha consultato i servizi del personale interessati. Non tutti i dipartimenti sono stati in grado di ricostruire i dati senza lacune. Presso la maggior parte dei dipartimenti le cifre non vengono rilevate sistematicamente ed è stato necessario elaborarle sulla base dei singoli incarti. Il DDPS, a causa del numero elevato di pensionamenti anticipati (1302 dal 1991), non ha potuto procedere a questa rielaborazione dei dati. In considerazione del numero elevato di pensionamenti amministrativi in seno al DDPS, la Commissione della gestione considera tale mancanza d'informazione una grave negligenza.

Su richiesta della Commissione della gestione, il DFI, il DFE e il DFF hanno riunito tutte le informazioni circa i costi derivanti dai pensionamenti amministrativi occasionati da misure di riorganizzazione negli ultimi anni. Gli altri dipartimenti e la Cancelleria federale non hanno proceduto a pensionamenti amministrativi, oppure soltanto in casi isolati. Le conseguenze finanziarie di questi ultimi non possono essere paragonate alla situazione dei dipartimenti colpiti da misure di ristrutturazione, ragione per cui questi casi non sono inclusi nella tabella qui di seguito:

²⁵ Cifre del conto 3050.001 della Cassa pensioni della Confederazione.

Tabella 4

Dipartimento	Periodo	N. di casi	Costi (in mio di fr.)	Costo medio per caso (in fr.)
DFE	1991-1998	76	16,9	222 000
DFI senza il Consiglio dei PF	1991-1998	20	4,5	225 000
Consiglio dei PF	1991-1998	46	11,5	250 000
Totale DFI	1991-1998	66	16	242 000
DFF	1993-1998	54	6,1	112 000

Il maggior numero di pensionamenti amministrativi è stato provocato dalle ristrutturazioni in seno al DFE. Oltre al DDPS, il DFE è anche il dipartimento presso cui si registrano i costi più elevati. Per contro è nel settore dei PF (PF di Zurigo, PF di Losanna, Istituto Paul Scherrer, Laboratorio federale per la prova dei materiali) che si registra il costo medio più elevato per caso, in ragione dei numerosi pensionamenti amministrativi riguardanti collaboratori di meno di 60 anni. I costi medi relativamente bassi registrati dal DFF appaiono alquanto sorprendenti.

13.2 Costi dei prepensionamenti per ragioni organizzative presso FFS, Posta e Swisscom

FFS

Tabella 5

Base/periodo	Numero di casi	Costo (in mio di fr.)	Costo medio per caso (in fr.)
Piano sociale 1993 (1993-1998)	2688	278,8	104 000
Campagna «riforma delle ferrovie» (1.1-1.4.99)	877	168,8	192 000
Totale	3565	447,6	126 000

Nell'ambito delle ristrutturazioni (compresa la riforma delle ferrovie), le FFS hanno proceduto, in totale, a 3565 pensionamenti amministrativi. Secondo la valutazione della CPS, il costo medio relativamente basso evidenziato è imputabile a diversi motivi: innanzitutto il datore di lavoro ha profittato del metodo di calcolo erroneo utilizzato dalla CPS negli anni 1993/94. In secondo luogo, nel 1997, le FFS hanno applicato le disposizioni relative al pensionamento flessibile dell'articolo 33 capoverso 3 degli statuti della CPS in quasi la metà dei casi. Il datore di lavoro ha così risparmiato costi supplementari. Anche l'età media relativamente alta degli interessati e il pensionamento di collaboratori appartenenti alle classi di stipendio inferiori hanno contribuito all'abbassamento medio dei costi. Nel 1998, le FFS non hanno fatto alcun uso del pensionamento flessibile. I costi medi del 1998 rispetto all'anno precedente sono di conseguenza superiori (di circa 147 000 franchi). Il costo degli 877 pensionamenti decisi nell'ambito della campagna «riforma delle ferrovie» appare invece nettamente superiore alla media del periodo preso in esame.

Periodo	Numero di casi	Costo (in mio di fr.)	Costo medio per caso (in fr.)
1997/1998	1048	225	215 000
1999-2001	176	28,3	161 000

Nell'ambito della ristrutturazione «Change Post», La Posta aveva disposto, a fine 1998, il pensionamento di 1048 dipendenti, per un costo di circa 215 milioni di franchi. Tale somma non include i circa 10 milioni di franchi di prestazioni supplementari (sussidi ai contributi AVS) versati direttamente agli interessati. Nell'ambito di questa ristrutturazione, La Posta prevede in totale 1224 prepensionamenti per ragioni organizzative per un costo complessivo di circa 265 milioni di franchi (sussidi ai contributi AVS inclusi).

Swisscom

Tabella 7

Periodo	Numero di casi	Costo (in mio di fr.)	Costo medio per caso (in fr.)
1994-1998	2783	ca. 657*	ca. 211 000*
1999-2000	1199	568	477 000

* Le cifre possono ancora subire modifiche, visto che il conto della CPC non è ancora chiuso.

Nel caso di Swisscom si noti che i pensionamenti amministrativi previsti saranno considerevolmente più costosi di quelli avvenuti negli anni precedenti. Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che le cifre di Swisscom includono anche i costi delle prestazioni supplementari.

13.3

Costi per la Confederazione nell'ambito di privatizzazioni/scorpori

Quanto sono costati alla Confederazione i prepensionamenti per ragioni organizzative nell'ambito di privatizzazioni e trasferimenti di settori amministrativi?

Nel bilancio di apertura de La Posta un importo di 759,5 milioni di franchi figurava alla voce «misure a favore del personale». Tale importo includeva tutti i costi delle misure a favore del personale (reinserimento, riconversione, pensionamento amministrativo). 583,9 milioni di franchi erano destinati ai costi dei pensionamenti anticipati, compresi i rimborsi alla Cassa pensioni nonché le prestazioni supplementari versate direttamente (sussidi AVS). Queste riserve si riferivano agli anni 1996, 1997 e 1998.

Nel bilancio d'apertura di Swisscom SA, al 1° gennaio 1998 è stata iscritta una riserva di 1206 milioni di franchi per il finanziamento dei pensionamenti anticipati relativi al periodo 1998-2000. Questa riserva è stata finanziata mediante le partite correnti del 1997, e cioè dalla Confederazione.

Per le FFS, una riserva di 175 milioni di franchi figurava nel bilancio d'apertura. L'importo era destinato al finanziamento dei pensionamenti anticipati nell'ambito della campagna «riforma delle ferrovie», dal 1° gennaio al 1° aprile 1999.

Va ancora menzionato che, anche in occasione della privatizzazione delle imprese d'armamento, non si vollero addebitare alla nuova industria oneri derivanti dal passato. La Confederazione ha preso a carico i costi della riserva matematica mancante -52,9 milioni di franchi ripartiti negli anni 1996 fino al 2000.

Le riserve summenzionate sono state negoziate con il Consiglio federale, che le ha controllate, e approvate anche dal Parlamento nel quadro dei bilanci d'apertura. Resta la questione della destinazione degli eventuali importi inutilizzati. La Posta, per esempio, ha sottolineato che a fine 1998 restavano ancora circa 310 milioni di franchi per i pensionamenti fino al termine dell'anno 2000 e che, secondo le sue stime, è improbabile che tale importo venga utilizzato integralmente.

14 **Alcune considerazioni circa il pensionamento per cause di malattia**

14.1 **Generalità sulla portata, sui costi e sulle prestazioni dei pensionamenti per cause di malattia**

In base all'articolo 38 degli statuti della Cassa pensioni della Confederazione, i collaboratori che, su attestazione del Servizio sanitario, sono dichiarati totalmente o parzialmente inabili al lavoro, possono chiedere il pensionamento anticipato per cause di malattia, e cioè ricorrere alle prestazioni dell'assicurazione invalidità (cosiddetta invalidità professionale). Essi percepiscono una rendita d'invalidità in virtù dell'articolo 39 degli statuti della CPC (2° pilastro). Se, o fino a quando, non esiste il diritto a una rendita parziale o totale dell'assicurazione invalidità (1° pilastro), un sussidio fisso viene erogato a titolo di «rendita transitoria» (art. 40 degli statuti CPC). I costi della rendita d'invalidità e del sussidio fisso sono interamente a carico della Cassa pensioni, ma, nel caso d'invalidità parziale, solo a decorrere dalla scadenza della garanzia di due anni di stipendio integrale (art. 45, cpv. 4 dell'ordinamento dei funzionari).

Secondo il parere delle persone consultate, la tendenza al pensionamento per cause di malattia è attualmente in aumento. Le cifre delle FFS comprovano tale evoluzione. Nel suo rapporto e nel bilancio 1998, la Cassa pensioni delle FFS attira l'attenzione sull'elevato numero di pensionamenti per cause di malattia e illustra la tendenza delineatasi negli ultimi anni:

Tabella 8

	1995	1996	1997	1998
Pensionamenti effettuati	260	262	241	267
Previsti in base al calcolo attuariale	85	80	74	70

Nel suo rapporto attuariale del 12 marzo 1999 sul conto d'esercizio della Cassa pensioni delle FFS 1998, ATAG Ernst & Young vaglia attentamente questa evoluzione, appurando che l'aggravio finanziario derivante dai casi d'invalidità comporta costi supplementari per un esborso supplementare unico tra 20 e 40 milioni di franchi.

Secondo ATAG Ernst & Young bisogna anche fare attenzione alla tendenza per cui una parte dei pensionamenti anticipati disposti dal datore di lavoro sono attribuiti a «invalidità». Questa soluzione è certo vantaggiosa per il datore di lavoro, ma per la Cassa pensioni si traduce in perdite tecniche.

Un'evoluzione analoga si delinea anche presso la CPC. La perizia attuariale rileva che nel 1998 i costi della CPC per il rischio «invalidità» superavano di circa il 75 per cento l'importo previsto nel budget²⁶. Il finanziamento era stato fissato in base alle elevazioni statistiche della Cassa stessa e non era più stato adeguato dall'introduzione del pensionamento flessibile nel 1988. Secondo l'opinione dell'esperto, in seguito all'aumentare progressivo dei pensionamenti per cause di malattia, c'è da temere l'insorgere di perdite tecniche per la CPC. In seno a quest'ultima, il rapporto fra il numero di casi d'invalidità previsti e quelli attualmente verificatisi per il 1998 si presenta come segue²⁷:

Tabella 9

Datore di lavoro	Numero di casi d'invalidità previsti	Casi d'invalidità effettivi 1998
Amministrazione generale Confederazione	139.3	179
Posta	87.4	171
Swisscom	40.7	100
Armamento	14.0	21
Diversi	21.7	58
Totale CPC	303.1	529

14.2

Interazioni conflittuali nell'ambito del pensionamento per cause di malattia

Il Servizio sanitario e il datore di lavoro sono egualmente responsabili dei casi di ricorso all'assicurazione invalidità. Entrambi devono giudicare se un collaboratore è in grado o meno di svolgere le sue funzioni o di assolvere altri compiti che potrebbero essergli assegnati. Il Servizio sanitario procede a una valutazione medica, il datore di lavoro a una valutazione dal punto di vista dell'impresa o del servizio. Il problema nasce dal fatto che la Cassa pensioni è vincolata dalle valutazioni di queste due istanze ed è obbligata a versare una rendita d'invalidità. In tal modo la Cassa pensioni si trova a svolgere un ruolo di mera esecutrice, non potendo difendere i propri interessi finanziari. Il fatto che secondo il sistema attuale il datore di lavoro non deve partecipare ai costi delle prestazioni d'invalidità appare un fattore determinante.

Nella prassi queste interazioni conflittuali hanno diverse ripercussioni: nell'emettere la sua decisione, il Servizio sanitario può difficilmente apprezzare le condizioni nell'impresa. Il Servizio sanitario ha dichiarato alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, in occasione di una interrogazione del 1997, che le domande dei servizi sono qualitativamente diverse. Non tutti indicano in maniera approfondita e con sufficiente chiarezza le esigenze delle mansioni svolte e le possibilità di

²⁶ Cfr. n. 5 della perizia attuariale allegata.

²⁷ Tabella secondo la perizia allegata, n. 5.2.

reinserimento. Eppure, per esprimere un giudizio clinico circa la capacità lavorativa dell'interessato, è necessario conoscere le condizioni di lavoro. Ci sono servizi le cui intenzioni appaiono poco chiare, e che in realtà mirano soltanto al pensionamento per cause di malattia. In questi casi, il Servizio sanitario si è finora prefisso di andare contro corrente. La Commissione della gestione attribuisce alla mancanza di attribuzione della responsabilità il fatto che nessun servizio ha seguito sistematicamente l'evoluzione dei pensionamenti per cause di malattia. La Commissione ha avuto l'impressione che tanto il datore di lavoro, come la Cassa pensioni e il Servizio sanitario si considerino esecutori rispetto agli altri servizi interessati.

14.3 La problematica specifica del reinserimento e della prevenzione sanitaria

I servizi del personale e il Servizio sanitario hanno ammesso che il reinserimento dei casi di dipendenti affetti da problemi di salute costituisce oggi un grave problema. Il numero dei cosiddetti «posti di lavoro protetti» è di gran lunga insufficiente, e anche questi vengono sacrificati dalla crescente pressione volta all'incremento dell'efficienza e del rendimento. Si sostiene, in maniera generale, che il lavoro può essere svolto soltanto da dipendenti efficienti al 100 per cento. Per i dirigenti, i dipendenti che non rispondono a questo criterio rappresentano un onere supplementare. Senza incentivi, come per esempio la ripartizione dei posti e lo stanziamento di crediti personali a favore dei collaboratori a debole rendimento, il loro reinserimento risulterà sempre più difficile. Inoltre, anche nell'ambito delle ristrutturazioni, la tendenza a ridurre il personale mediante il pensionamento per cause di malattia appare in aumento. Tali circostanze possono favorire il ricorso al pensionamento per cause di malattia anche quando l'interessato presenta ancora capacità di lavoro, magari ridotte. La tendenza a preferire l'invalidità completa all'invalidità parziale non soltanto comporta costi più elevati, ma anche soluzioni inadeguate da punto di vista medico. Infine, le ristrutturazioni riducono ulteriormente il margine di possibilità di reinserimento.

Le misure di prevenzione che consentono di evitare le malattie o l'invalidità dei collaboratori godono in genere di scarsa attenzione. Presso l'amministrazione generale della Confederazione lo sviluppo di programmi di promozione della salute è ancora agli albori. Da questo punto di vista, la situazione appare migliore alle FFS, a La Posta e a Swisscom.

15 Considerazioni principali in breve

15.1 Le tendenze relative al pensionamento anticipato

Grazie alle rilevazioni della commissione della gestione nell'ambito di questa inchiesta e alla perizia attuariale relativa alla CPC²⁸, a livello federale si possono distinguere le tendenze in materia di pensionamento anticipato qui appresso:

²⁸ Cfr. allegato.

In genere si constata un aumento dei pensionamenti anticipati. I pensionamenti per raggiungimento del limite d'età rivestono importanza secondaria, se non addirittura eccezionale.

Nel corso degli anni 90, sono aumentati in maniera particolarmente significativa i pensionamenti amministrativi in seguito a ristrutturazioni e a riduzioni dell'effettivo. Questa tendenza è soprattutto marcata presso le ex PTT (attualmente La Posta e Swisscom), le FFS e l'ex DMF (attualmente DDPS). I casi di pensionamenti amministrativi nel resto dell'amministrazione generale della Confederazione sono per contro poco importanti. Tuttavia si sono constatati anche qui casi individuali con gravi ripercussioni finanziarie per la collettività degli assicurati.

A proposito dell'età media di pensionamento, in tutte le forme di pensionamento anticipato si riscontra la medesima evoluzione: l'età tende ad abbassarsi. Questo fenomeno è particolarmente importante nei settori maggiormente toccati dalle ristrutturazioni e dalla necessità di ridurre l'effettivo nonché nei casi di pensionamenti anticipati per cause di malattia.

15.2 Le ripercussioni finanziarie del pensionamento anticipato

Alla forte crescita dei pensionamenti amministrativi corrisponde anche un aumento significativo degli oneri finanziari a carico del datore di lavoro²⁹. Quest'ultimo deve finanziare la riserva matematica mancante, una rendita transitoria fino al raggiungimento dell'età di riscossione dell'AVS e, in virtù del piano sociale, prestazioni supplementari versate direttamente al dipendente. In alcuni casi queste prestazioni si cifrano in milioni. Quando il pensionamento anticipato avviene prima del compimento del 60esimo anno di età, i costi esplodono in maniera esponenziale. Di regola, anche nell'ambito di ristrutturazioni di lunga durata i costi aumentano, perché il potenziale di collaboratori più anziani viene esaurito e le misure devono essere estese a dipendenti più giovani, il cui pensionamento è più oneroso. Il costo medio per caso si situa attorno ai 200 000 franchi. I costi medi evidenziati presso le FFS e il DFF appaiono stranamente bassi. Il DDPS non ha potuto elaborare cifre precise.

Anche nell'ambito di decentramenti e privatizzazioni di settori amministrativi (La Posta, Swisscom, le FFS, le imprese d'armamento) i pensionamenti anticipati, durante la fase di transizione, hanno gravato sulla cassa federale. Ciò al fine di permettere alle imprese, divenute autonome, di ricominciare «da zero». Resta la questione degli eventuali importi inutilizzati.

La prassi della Confederazione in materia di pensionamento anticipato ha ripercussioni finanziarie anche sul 2° pilastro. Per quanto concerne la CPC, le perizie attuariali allegata fornisce indicazioni istruttive. La Commissione della gestione giudica con una certa diffidenza i costi derivanti dal finanziamento delle rendite transitorie e delle rendite d'invalidità. Negli ultimi tempi anche la Cassa pensioni delle FFS registra un numero crescente di pensionamenti anticipati per cause di malattia e di conseguenza perdite tecniche non previste nel budget. L'aggravio dovuto ai casi d'invalidità costituisce per la Cassa pensioni un considerevole aumento dei costi. In questo contesto va menzionata anche una tendenza del datore di lavoro a «risolvere» la questione dei pensionamenti anticipati mediante il ricorso all'invalidità.

²⁹ Cfr. tabelle 2-7 qui sopra e n. 3.2 della perizia attuariale allegata.

Mancanza di trasparenza nel settore del pensionamento anticipato

Attualmente è praticamente impossibile pervenire a una visione d'insieme affidabile dell'evoluzione dei pensionamenti anticipati presso la Confederazione. La maggior parte delle cifre in questo rapporto sono state riunite con grande fatica e grazie a un lavoro minuzioso di ricostituzione. Anche dove le rilevazioni venivano effettuate, in assenza di criteri uniformi, i dati divergevano in maniera significativa. La perizia ha dimostrato alla Commissione che le cifre del datore di lavoro non corrispondevano a quelle della Cassa pensioni. Anche le cifre fornite dall'Ufficio federale del personale si sono rivelate inutilizzabili nell'ambito dell'inchiesta.

L'assenza di strumenti di rilevazione sistematica dell'evoluzione in materia di pensionamento anticipato si è manifestata, nell'ambito di questa inchiesta, come lacuna maggiore. A causa di tale lacuna viene meno ogni trasparenza circa i costi, le prestazioni, la struttura di età, le economie e gli altri elementi relativi ai pensionamenti anticipati. In particolare presso il DDPS, dove dal 1990 si sono disposti 1302 pensionamenti amministrativi, l'assenza di cifre affidabili è particolarmente preoccupante. Dal punto di vista dell'informazione, la situazione è migliore per quanto concerne La Posta, Swisscom e le FFS. Anche qui, tuttavia, la rilevazione dei dati manca di uniformità e il confronto è difficile, per non dire impossibile.

La Commissione è consapevole del fatto che le cifre presentate in questo rapporto e nella perizia attuariale allegata consentono soltanto di delineare in maniera approssimativa l'evoluzione e le sue tendenze. La Commissione non può tuttavia assumersi alcuna responsabilità per le carenze del materiale di base. La creazione e lo sviluppo di un controlling efficiente è di competenza della direzione della gestione.

Non applicazione del principio di causalità nella ripartizione dei costi

Con i pensionamenti anticipati il datore di lavoro occasiona costi che non gli vengono imputati, bensì sono sostenuti dall'insieme degli assicurati, in contraddizione con il principio di causalità. A titolo di esempio, negli statuti vigenti della CPC, non viene fatta alcuna differenza tra il pensionamento anticipato richiesto dall'assicurato e quello disposto dal datore di lavoro. Se il pensionamento avviene all'età di 62 anni, per la Cassa pensioni della Confederazione insorge una perdita tecnica, perché il finanziamento è concepito in base a un'età media di pensionamento di anni 63½. Le FFS hanno ammesso di aver aumentato in questo modo il numero di pensionamenti volontari, e di aver causato alla Cassa pensioni costi supplementari imprevisti. Di conseguenza, è stato deciso di non ricorrere più al pensionamento flessibile nell'ambito di ristrutturazioni.

La Commissione della gestione constata che la recente evoluzione della politica di pensionamenti anticipati disposti dal datore di lavoro non tiene sufficientemente conto della posizione delle Casse pensioni.

16.1 Importanza del pensionamento anticipato nella politica del personale

Il pensionamento anticipato disposto dal datore di lavoro costituisce indiscutibilmente uno strumento adeguato per ridurre l'effettivo in maniera accettabile dal punto di vista sociale ed evitare i licenziamenti. Tuttavia è altrettanto indiscutibile che questo strumento presenta parecchi svantaggi. A lunga scadenza, i pensionamenti anticipati non sono finanziariamente possibili e non hanno neppure senso in termini strettamente economici. Essi conducono generalmente a discriminazioni fra il personale e, anche dal punto di vista della politica sociale, non devono essere presi alla leggera. La politica del personale non deve prendere di mira i dipendenti più anziani soltanto in ragione dello sviluppo demografico³⁰. Esse deve anzi, per ragioni etiche, saper mobilitare il potenziale³¹ dei collaboratori più anziani per non esporsi al rischio di discriminazione. È opinione della Commissione che in questo campo il datore di lavoro «Confederazione» deve dare l'esempio.

La Commissione della gestione ha l'impressione che quando la pressione sulla direzione del personale è più forte (p. es. in occasione di ristrutturazioni o, in singoli casi, di elevati costi di gestione) il principio del ricorso prioritario ad altre misure (reinserimento, formazione continua, riconversione professionale, mobilità professionale, modelli di orari di lavoro flessibili, pensionamento progressivo ecc.) viene rapidamente accantonato. La Commissione della gestione è del parere che anche in queste situazioni «eccezionali» non si deve scegliere la soluzione del pensionamento anticipato solo perché esso incontra minore resistenza. Oltre ai presupposti politici e giuridici, si devono creare anche quelli concreti per consentire l'applicazione delle altre misure. Ciò può comportare la necessità di creare, tanto per la direzione come per i collaboratori, incentivi atti a facilitare il reinserimento nel processo lavorativo. In particolare, in questo contesto, la Commissione desidera evocare il cosiddetto pensionamento progressivo. Esso è più vantaggioso del pensionamento amministrativo sia per il dipendente che per il datore di lavoro: il primo può prepararsi attivamente alla nuova fase della sua vita, mentre il secondo può profittare più a lungo del know-how e dell'esperienza di un collaboratore di lunga data. Uno studio condotto per conto dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (UFSEL) attribuisce inoltre a questa soluzione una grande efficacia a livello di occupazione³².

In questo contesto, la Commissione della gestione ritiene importante che l'applicazione di misure concernenti il personale sia controllata e che si rispetti la priorità dell'inserimento (o del reinserimento) e il diritto alla non discriminazione dei dipendenti. Si considera appropriato che questo compito, nell'ambito dell'amministrazione generale della Confederazione, sia espletato dai Servizi centrali per la gestione degli impieghi (SCGI), secondo il nuovo piano sociale.

³⁰ In Svizzera, secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, l'invecchiamento della popolazione si accentuerà ancora. La proporzione di persone di oltre 65 anni passerà dall'odierno 15% al 25% nell'anno 2050 (cfr. Proiezioni dell'evoluzione demografica in Svizzera 1995-2050, Ufficio federale di statistica, Berna, 1996).

³¹ Secondo studi recenti, con l'avanzare dell'età, si sviluppano una maggiore esperienza del lavoro e professionale, capacità decisionale, senso di responsabilità e stabilità. In genere, dunque, la correlazione negativa fra età e perdita delle facoltà intellettuali è grandemente sopravvalutata.

³² Adrian Blum, Robert J. Zaugg: «Beschäftigung durch innovative Arbeitszeitmodelle», pubblicato in: «Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik», 1998, n° 12.

Raccomandazione 1:

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.

16.2 Istituzione di un meccanismo di controlling sistematico e uniforme

Finora si è prestata scarsa attenzione all'evoluzione nel settore del pensionamento anticipato. Non esiste visione globale. Tale constatazione si applica a tutte le forme di pensionamento anticipato. Ciò dipende indiscutibilmente dalle carenze del controlling del settore del personale che il Consiglio federale intende migliorare³³.

Con il proseguimento del miglioramento del controlling del settore del personale, deve essere migliorato anche il livello quantitativo e qualitativo degli indici relativi ai pensionamenti anticipati. Tanto per la direzione del personale come per le Casse pensioni essi sono indispensabili. I dati corrispondenti devono essere sistematicamente analizzati dalla direzione del personale e dalle Casse pensioni. Deve essere possibile determinare l'evoluzione a lunga scadenza e prendere i provvedimenti del caso.

In particolare, si deve rendere conto in maniera dettagliata e uniforme di costi, prestazioni, economie, struttura dell'età, ripercussioni e effetti combinati dei pensionamenti anticipati. Si devono confrontare i costi e le economie insorgenti da un pensionamento anticipato. Contemporaneamente si devono comparare anche i costi alternativi (p. es. costi di reinserimento, di formazione continua, di pensionamento progressivo ecc.).

Nell'ambito di questa inchiesta non è stato possibile indicare le ripercussioni a lunga scadenza sulla Cassa pensioni della prassi applicata attualmente in materia di pensionamento anticipato. Dalla perizia attuariale risulta che un ricorso più intensivo al pensionamento rallenta soltanto debolmente l'evoluzione tendenzialmente positiva del coefficiente di liquidità. Resta tuttavia da accertare se ciò vale anche per la nuova CPC, che, secondo l'intenzione del progetto della nuova legge federale concernente la Cassa pensioni, non deve essere più a finanziamento misto.

Raccomandazione 2:

Il Consiglio federale istituisce un controlling sistematico e uniforme a livello di direzione del personale e di Casse pensioni e assicura 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 garantisce che, nonostante la prassi stabilita dalla Confederazione nel settore del pensionamento anticipato, l'equilibrio finanziario delle Casse pensioni interessate è assicurato a lunga scadenza.

³³ Cfr. Progetto Organizzazione del Personale (POP), p. 20 segg. e messaggio concernente la legge sul personale federale del 14 dicembre 1998, art. 5.

16.3

Finanziamento del pensionamento anticipato conformemente al principio di causalità

La trasparenza in materia di costi deve essere accompagnata da trasparenza in materia di finanze. Per le Casse pensioni ciò significa che nel calcolare la riserva matematica mancante esse devono tenere conto del fattore demografico. Per i datori di lavoro ciò significa che devono assumere integralmente i costi da loro occasionati mediante un pensionamento anticipato.

In proposito sono di particolare importanza gli oneri che incombono alle Casse pensioni, nell'ambito dei pensionamenti amministrativi, a causa dell'assenza del finanziamento di metà della rendita transitoria. In futuro, quindi, i datori di lavoro dovranno sostenere interamente i costi della rendita transitoria. Anche in materia di pensionamento flessibile si dovrà, in avvenire, poter distinguere fra il pensionamento richiesto dal dipendente e quello disposto dal datore di lavoro in base al piano sociale. In questo secondo caso, il datore di lavoro deve assumere interamente i costi. Non si può permettere che il datore di lavoro proceda a ristrutturazioni o comunque prenda decisioni relative alla politica del personale a spese della collettività degli assicurati.

Raccomandazione 3:

Il Consiglio federale applica in maniera conseguente il principio di causalità per i pensionamenti anticipati occasionati dal datore di lavoro. Il datore di lavoro deve assumere completamente l'onere finanziario.

16.4

Esame approfondito del pensionamento per cause di malattia

Nell'ambito dell'inchiesta si è rilevato, a partire dagli anni '90, un aumento considerevole del numero dei casi d'invalidità nonché del costo medio relativo. Ci si chiede fino a che punto le ristrutturazioni sono responsabili di questa evoluzione e quali altri fattori entrano in gioco. Anche in questo settore, si deve applicare il principio di causalità nella ripartizione dei costi. Inoltre, in considerazione di tale evoluzione, si rende necessaria anche una verifica del finanziamento che includa tutte le fonti di profitti e perdite tecnici. In più occasioni ci si è anche chiesto se la definizione d'invalidità stabilita dagli statuti delle Casse pensioni sia ancora pertinente o se non si debba adeguarla a quella fissata dall'assicurazione invalidità. Infine, anche le questioni relative ai presupposti effettivi e alle possibilità concrete di reinserimento e ai programmi di prevenzione sanitaria meritano una riflessione più approfondita.

Raccomandazione 4:

Il Consiglio federale analizza 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.

16.5

Rappresentazione degli interessi della Cassa pensioni della Confederazione

Secondo il parere della Commissione della gestione, oggi gli interessi della Cassa pensioni della Confederazione non sono rappresentati. È stato affermato a più riprese che la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) si vede ridotta al semplice ruolo di esecutrice delle decisioni del datore di lavoro.

Il ruolo della CPC non deve essere ridotto a quello di un mero organo d'esecuzione. Nell'elaborazione e nell'applicazione delle disposizioni sul pensionamento anticipato, la CPC deve assicurare con maggiore efficienza il rispetto dei diritti già esistenti. Inoltre è necessario sviluppare i diritti di controllo della CPC. Nella sua capacità di organo direttivo supremo, la Commissione della cassa deve assumere in futuro la direzione e la responsabilità delle finanze della Cassa pensioni. I ruoli di datore di lavoro e di direzione della Cassa devono essere separati.

Raccomandazione 5:

Il Consiglio federale attribuisce le responsabilità in maniera tale che gli interessi della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) possano essere rappresentati con maggior efficienza.

16.6

Contributi federali nell'ambito di privatizzazioni/scorpori

I costi dei pensionamenti amministrativi presso La Posta, Swisscom, le FFS e le aziende d'armamento in fase di transizione verso la privatizzazione incidono in modo rilevante sulle finanze federali (cfr. n. 1.3.3).

I fondi che nei bilanci di apertura di dette imprese sono stati accantonati sono a destinazione vincolata e dovranno essere impiegati entro i termini. Il Consiglio federale deve vigilare sul modo in cui tali fondi sono impiegati ed esigere il rimborso di eventuali esuberi.

Raccomandazione 6:

Il Consiglio federale provvede 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. Esige la restituzione di eventuali contributi in eccesso.

17

Seguito della procedura

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a pronunciarsi sul presente rapporto e sulla perizia attuariale del Dr. Andreas Schweizer entro fine giugno 2000.

Ciò non significa che le indagini nel settore dei prepensionamenti siano concluse. Restano ancora in sospeso molte questioni, poiché in passato il Consiglio federale non ha prestato sufficiente attenzione agli sviluppi in questo settore e poiché mancano i documenti corrispondenti. La Commissione tiene pendenti le domande alle quali non ha trovato risposta e le solleverà a tempo debito. Essa terrà conto di quanto constatato e delle sue conclusioni per le deliberazioni in merito alla legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione.

18 novembre 1999

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

Il presidente della Commissione della gestione:
Alexander Tschäppät, consigliere nazionale

Il presidente del gruppo di lavoro:
Michel Béguelin, consigliere nazionale

Il segretario del gruppo di lavoro:
Martin Albrecht

Allegato: Schweizer Andreas, Perizia attuariale relativa alla Cassa pensioni della Confederazione (CPC), agosto 1999

Indice delle abbreviazioni

AVS	Assicurazione federale per la vecchiaia e per i superstiti
CdG-CN	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-CS	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFA	Cassa federale di assicurazione
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPS	Cassa pensioni e di soccorso delle FFS
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale degli interni
FFS	Ferrovie federali svizzere
IPS	Istituto Paul Scherrer
OPPA _n	Ordinanza sulle prestazioni in caso di pensionamento anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio
PF	Politecnici federali
PTT	Società delle Poste, Telefoni e Telegrafi
RGA	Riforma del governo e dell'amministrazione
SCGI	Servizi centrali per la gestione degli impieghi
UFPER	Ufficio federale per il personale

Lista delle persone consultate

Arbenz Peter, Presidente di direzione aziendale, Cassa federale d'assicurazione, CFA

Beausoleil Jean-Pierre, direttore Banca Lombard Odier & Cie, Ginevra

Burger Hans, direttore dell'Ufficio federale per l'agricoltura, DFE

Busslinger Jules, caposezione della gestione del personale e dell'organizzazione, DDPS

Durrer Josef, capo del personale, DFI

Geiser Peter, Cassa pensioni della Confederazione, DFF

Hablützel Peter, direttore dell'Ufficio federale del personale, DFF

Relly Peter, direttore aggiunto del personale, Posta

Robert André, caposezione, Direzione del personale, FFS

Römer Jürg, segretario generale aggiunto, DFE

Schmutz Fritz, direttore del personale, Posta

Sommer Martin, capo del personale, Consiglio dei PF

Wettstein Dora, caposezione del personale, Ufficio federale per l'agricoltura, DFE

**Prassi della Confederazione in materia
di prepensionamento per ragioni organizzative
e per cause di malattia**

**Perizia attuariale relativa alla Cassa pensioni
della Confederazione (CPC)**

Riassunto

Autore: Andreas Schweizer

agosto 1999

1 Introduzione

La perizia attuariale analizza le ripercussioni finanziarie della prassi applicata dalla Confederazione in materia di pensionamento anticipato per la CPC e per i datori di lavoro il cui personale è o è stato assicurato presso la CPC e propone misure volte ad evitare perdite finanziarie per la CPC e a migliorare la trasparenza della medesima in materia di pensionamento anticipato.

Le valutazioni statistiche del comportamento in materia di pensionamento anticipato registrate nel corso degli ultimi anni sono servite per l'estrapolazione relativa all'equilibrio finanziario a lunga scadenza per gli assicurati dell'amministrazione generale della Confederazione, in considerazione dell'evoluzione verso un'età di pensionamento sempre più precoce e prendendo in considerazione diverse ipotesi.

Come è stato constatato nel rapporto di revisione 1998 della CPC, si emettono ancora riserve circa l'affidabilità e la completezza dei dati utilizzati per la perizia attuariale 1998 e che servono di base anche per questo studio. Teniamo tuttavia a sottolineare che le constatazioni e le raccomandazioni di questa perizia non sono minime influenzate da tali riserve.

2 Pensionamenti anticipati conformemente all'articolo 43 degli Statuti CPC

Mentre gli Statuti CPC vigenti (RS 172.222.1) regolano il diritto a questa prestazione come copertura di un quarto rischio (oltre a vecchiaia, decesso e invalidità), e cioè «la risoluzione del rapporto di lavoro», nell'ambito dell'applicazione corrente delle disposizioni della CPC questo strumento deve piuttosto figurare fra le prestazioni del datore di lavoro. Tuttavia, il ruolo della CPC non deve essere ridotto a quello di semplice organo di esecuzione delle decisioni del datore di lavoro, tanto più che è comunque la Cassa ad assumere un rischio supplementare nei casi di pensionamento anticipato (longevità, rischi demografici).

Raccomandazione:

Le condizioni e le modalità devono essere definite dal contratto di lavoro o nell'ambito di piani sociali. Gli statuti comprendono le disposizioni circa il genere e l'ammontare delle prestazioni e il loro finanziamento. Inoltre gli statuti devono prevedere esplicitamente che «il datore di lavoro deve assumere integralmente i costi occasionati alla CPC dai pensionamenti anticipati da lui disposti».

Il ricorso al pensionamento anticipato deve sostanzialmente essere subordinato all'accordo della Commissione della cassa nella sua capacità di organo di gestione supremo. Solo così è possibile garantire che la Cassa possa difendere efficientemente i propri interessi.

Il forte aumento dei pensionamenti amministrativi nel corso degli ultimi anni e la costante pressione delle ristrutturazioni incitano a limitare le perdite finanziarie subite dalla CPC a causa dell'applicazione dell'articolo 43 dei suoi statuti. In essi si prevedere unicamente che il datore di lavoro deve «rimborsare la riserva matematica mancante». Inoltre, anche l'ordinanza concernente l'applicazione degli Statuti della CPC (RS 172.222.21) non concretizza questa disposizione. Nella prassi, finora, la CPC ha sempre basato il calcolo dei costi sulla riserva matematica netta, senza mai

fatturare gli eventuali costi supplementari derivanti dal prolungamento della speranza di vita.

Raccomandazione:

In caso di prepensionamento per ragioni organizzative, il calcolo della «riserva matematica mancante» non deve basarsi unicamente sulla riserva matematica netta, ma deve includere anche il riscatto della riserva collettiva, la cui funzione è di anticipare parzialmente l'aumento degli oneri in ragione del prolungamento della speranza di vita.

I costi complessivi di un pensionamento anticipato secondo l'articolo 43 degli Statuti CPC sono composti come di seguito:

- 1. la riserva matematica mancante calcolata sulla base della riserva matematica netta e*
- 2. un supplemento del 4,5 per cento (situazione al 31 dicembre 1998) sulla riserva matematica mancante di cui al punto 1 qui sopra.*

L'importo di cui al numero 2 qui sopra tiene conto dei costi derivanti dal prolungamento della speranza di vita: esso aumenta dello 0,5 per cento per esercizio.

3 Pensionamenti flessibili decisi dal datore di lavoro conformemente agli articoli 30 e seguenti degli Statuti della CPC

In confronto ai costi non coperti in caso di prepensionamento per ragioni organizzative secondo l'articolo 43, l'onere finanziario supplementare derivante dai pensionamenti flessibili decisi dal datore di lavoro per la CPC è meno importante, perché questi pensionamenti sono assai meno frequenti. Per la CPC i costi di pensionamenti di questo genere sono composti dalla perdita tecnica legata a un'età di pensionamento inferiore a quella normale e dall'erogazione di metà della rendita transitoria. Tuttavia, contrariamente a quanto avviene per l'articolo 43, il calcolo dei costi imputabili alla CPC manca di trasparenza. Per ragioni pratiche e in virtù del principio della parità di trattamento, anche in questo caso si deve applicare il principio di causalità.

Raccomandazione:

In vista di evitare perdite tecniche sistematiche nel caso di pensionamenti flessibili dopo i 62 anni e di garantire la parità di trattamento agli assicurati pensionati in virtù dell'articolo 43 degli Statuti della CPC, in futuro si deve distinguere tra il pensionamento flessibile disposto nell'ambito di piani sociali e quello intervenuto su richiesta dell'assicurato. Nel primo caso si devono applicare in maniera conforme le disposizioni dell'articolo 43. Gli statuti, che finora non fanno distinzione fra il pensionamento flessibile su richiesta dell'assicurato e quello deciso dal datore di lavoro, devono essere adeguati.

4 Pensionamenti per cause di malattia conformemente all'articolo 38 degli Statuti della CPC

Per la CPC il rischio «invalidità» dimostra un'evoluzione ascendente a causa dell'aumento dei casi di invalidità. Contemporaneamente, l'età media di pensionamento dei fruitori di rendita d'invalidità tende a diminuire. Ciò si traduce, per la CPC, in un aumento del costo medio dei casi di invalidità. Anche le estrapolazioni matematiche confermano che il numero complessivo dei casi di invalidità e la loro evoluzione sono superiori ai valori di riferimento calcolati sulla base di dati tecnici. Qualsiasi ipotesi si prenda in esame, abbiamo constatato che il numero di nuovi casi di invalidità è inferiore a quello delle rendite d'invalidità in corso e ciò nonostante il fatto che il numero degli assicurati attivi rimane costante e che la loro età media appare molto stabile.

Dall'analisi dei profitti e delle perdite per il rischio di invalidità, risulta che gli oneri sono superiori di circa il 75 per cento rispetto alle basi CFA90 utilizzate per determinare il budget. Su un totale degli stipendi assicurati di 6 346 857 206 franchi, questi costi corrispondono a circa l'1,9 per cento dei contributi. In vista di evitare perdite sistematiche, si devono trovare altre fonti di finanziamento per almeno la metà, cioè lo 0,8 per cento.

Raccomandazione:

Una verifica approfondita del finanziamento, che includa tutte le fonti di profitti e perdite tecnici, si rivela indispensabile, tanto più che in futuro la CPC dovrà far fronte a una diminuzione della garanzia della Confederazione. In ogni caso, occorre sorvegliare da vicino l'evoluzione dei rischi nell'ambito di un calcolo attuariale dei profitti e delle perdite, per poter intervenire tempestivamente in caso di necessità.

L'evoluzione ascendente degli ultimi anni dimostra che l'applicazione della legislazione in vigore consente ancora un margine di miglioramento. Una definizione più restrittiva dell'invalidità deve essere discussa soltanto in un secondo tempo.

Raccomandazione:

Le responsabilità devono essere 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 e quello di direzione della cassa.

Raccomandazione:

In vista di consentire a una tale commissione di espletare il suo compito, è indispensabile lo sviluppo di un controlling finanziario attuariale della CPC. Senza un controllo approfondito dell'evoluzione dei rischi non esistono presupposti obiettivi e accettabili da tutte le parti interessate per poter attuare con successo misure come una revisione delle condizioni di diritto alle prestazioni.

Raccomandazione:

In ogni caso, 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,

deve essere 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, l'appartenenza a categorie professionali a rischio, ecc.

5 Equilibrio finanziario a lunga scadenza

Per poter valutare le ripercussioni finanziarie della regolamentazione attuale del pensionamento flessibile nell'ambito di un aumento delle domande e di un abbassamento dell'età, abbiamo proceduto a un'extrapolazione basata sull'effettivo dell'amministrazione generale della Confederazione. Secondo la prassi attuale e in virtù delle basi legali in vigore, si presuppone che il finanziamento sia assicurato in parte mediante la capitalizzazione dei diritti maturati o in corso di maturazione. Sul disavanzo tecnico della CPC, i datori di lavoro sono debitori per la garanzia d'interesse calcolata proporzionalmente.

Estrapolazioni matematiche in condizioni realistiche dimostrano che l'obiettivo a lunga scadenza di un livello di copertura dei $\frac{2}{3}$ non è minacciato. Benché il grado di copertura attuale per l'amministrazione generale della Confederazione sia inferiore ai $\frac{2}{3}$ statuari, in tutte le varianti si manifesta una tendenza alla crescita e l'obiettivo a lunga scadenza dei $\frac{2}{3}$ viene raggiunto. Bisogna tuttavia constatare che l'abbassamento medio dell'età del pensionamento frena la crescita del livello di copertura.

Le stime dimostrano inoltre che i finanziamenti supplementari necessari vanno innanzi tutto a carico della Confederazione, a causa della garanzia d'interesse e dell'indicizzazione al carovita delle rendite in corso.

Raccomandazione:

L'esattezza parziale o totale di queste constatazioni nel caso in cui il progetto della nuova legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione esigesse una copertura del 100% mediante un disavanzo tecnico fisso dovrà essere confermata in maniera particolareggiata nell'ambito di apposite discussioni.

Bisogna comunque aspettarsi sempre maggiori resistenze al sistema di pensionamento anticipato così com'è praticato attualmente nonché l'insorgere della questione di un prefinanziamento delle prestazioni supplementari. Ma per poter affrontare questi temi, occorre che siano note le modalità concrete del pensionamento, come per esempio l'età fissata per il pensionamento ordinario e le modalità di riscatto.

6 Concetto del finanziamento

Dall'inchiesta risulta che l'età effettiva del pensionamento si situa al di sotto del valore di riferimento di anni 63½. I costi supplementari derivanti da questo stato di cose sono assunti per la maggior parte dai datori di lavoro mediante le prestazioni versate secondo l'articolo 43 degli statuti della CPC. Le perdite tecniche si sommano al disavanzo tecnico facendo così aumentare la garanzia d'interesse del datore di lavoro. In questo modo si rende praticamente impossibile una ripartizione dei costi secondo il principio di causalità e il finanziamento manca di trasparenza.

Raccomandazione:

Bisogna attenersi all'attuale età di pensionamento di anni 63½, nonché alle relative tariffe di riscatto, uscita e aumenti salariali.

Grazie all'applicazione coerente del principio di causalità nella ripartizione dei costi in caso di pensionamento anticipato disposto dal datore di lavoro, è possibile, per il momento, mantenere il pensionamento flessibile con tassi di riduzione della rendita inferiori a quanto necessario secondo il calcolo attuariale. Così la solidarietà finora vigente per tutti gli assicurati in materia di pensionamento può essere conservata.

Un abbassamento dell'età di pensionamento non sarebbe finanziariamente sopportabile. In virtù della legge del libero passaggio, un abbassamento dell'età di pensionamento implicherebbe un aumento considerevole delle prestazioni di uscita. Anche se gli effetti relativi riguardano soprattutto gli assicurati più anziani, la riserva matematica dovrebbe essere considerevolmente aumentata, dopo aver già subito un aumento al momento dell'entrata in vigore della legge sul libero passaggio, il 1° gennaio 1995. I contributi regolari, nonché i contributi in caso di aumento del guadagno assicurato devono essere adeguati a periodi di versamento dei contributi di più breve durata.

Il testo integrale concernente la perizia attuariale relativa alla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) è disponibile in tedesco presso la segreteria delle commissioni di gestione, Parlamentsgebäude, tel.: 031/322 97 13 o sotto «www.parlament.ch».