

**Rapporto
della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi
d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni
della Confederazione (CPC) e il ruolo del Dipartimento
federale delle finanze in relazione alla CPC**

del 7 ottobre 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il decreto federale del 4 ottobre 1995 ci avete incaricato di esaminare l'organizzazione e la gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e la gestione del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC.

Ci pregiamo sottoporvi il rapporto sulla nostra inchiesta pregandovi di prenderne atto e di trasmettere le iniziative parlamentari e le mozioni figuranti alla parte IV, capitolo 4, del medesimo.

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

7 ottobre 1996

In nome della Commissione parlamentare d'inchiesta:

Il presidente, Fritz Schiesser, consigliere agli Stati

Il vicepresidente, Simon Epiney, consigliere nazionale

Sinossi

Compendio

Riassunto

Parte I: Introduzione

- 1 Mandato, organizzazione e procedura della commissione
- 2 La Cassa pensione della Confederazione (CPC) e il suo contesto

Parte II: Risultati dell'inchiesta

- 1 Osservazione preliminare
- 2 Cronologia degli eventi
- 3 Sistemi informatici
- 4 Settore delle finanze
- 5 Gestione e organizzazione

Parte III: Ruolo del Consiglio federale e del Parlamento

- 1 Ruolo del Consiglio federale
- 2 Alta vigilanza del Parlamento

Parte IV: Conclusioni

- 1 Responsabilità
- 2 Apprezzamento finale
- 3 Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)
- 4 Proposte della Commissione
- 5 Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

Elenco della abbreviazioni

Glossario

- Allegato 1:* Decreto federale sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta per chiarire problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)
- Allegato 2:* Elenco delle organizzazioni affiliate
- Allegato 3:* Raccolta d'informazioni
- Allegato 4:* Decreto del Consiglio federale sull'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione nel Dipartimento federale delle finanze e delle dogane

Indice

Compendio

Riassunto

Parte I: Introduzione

1 Mandato, organizzazione e procedura della Commissione

- 1.1 *Situazione iniziale*
- 1.2 *Mandato*
- 1.3 *Limiti e interpretazione del mandato*
 - 1.3.1 Dal profilo materiale
 - 1.3.2 Dal profilo cronologico
 - 1.3.3 Dal profilo istituzionale
- 1.4 *Organizzazione dei lavori della Commissione*
 - 1.4.1 Sezioni
 - 1.4.2 Periti interpellati della Commissione
 - 1.4.3 Segretariato
 - 1.4.4 Atti consultati
 - 1.4.5 Collaborazione con il Consiglio federale¹⁶
 - 1.4.6 Politica d'informazione
- 1.5 *Problemi procedurali*
 - 1.5.1 Audizione di persone
 - 1.5.2 Produzione di documenti
 - 1.5.3 Impiego dei periti
 - 1.5.4 Ispezione locale
 - 1.5.5 Segreto d'ufficio
 - 1.5.6 Confidenzialità
- 1.6 *Svolgimento dei lavori e diritto di essere sentiti*
- 1.7 *Costi*
- 1.8 *Considerazioni finali*

2 La Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il suo contesto

- 2.1 *Panoramica della legislazione federale in materia di previdenza professionale*
 - 2.1.1 Principio dei tre pilastri della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (1972)
 - 2.1.2 Legge sulla previdenza professionale (1982)
 - 2.1.2.1 Deduzione di coordinamento e salario coordinato
 - 2.1.2.2 Finanziamento delle casse pensioni
 - 2.1.2.3 Prescrizioni in materia di investimenti
 - 2.1.2.4 Vigilanza, alta vigilanza e controllo
 - 2.1.3 Revisione degli statuti della Cassa federale d'assicurazione (1987)
 - 2.1.4 Legge sul libero passaggio (1993)
 - 2.1.5 Legge sulla promozione della proprietà d'abitazioni (1993)
 - 2.1.6 Ordinanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (1994)
- 2.2 *Cassa pensioni della Confederazione*
 - 2.2.1 In generale
 - 2.2.2 Questioni finanziarie
 - 2.2.3 Osservazione finale
- 2.3 *Appendice: esempio dell'itinerario di un membro della CPC*

Parte II: Risultati dell'inchiesta

1 Osservazione preliminare

2 Cronologia degli eventi

2.1 Osservazione preliminare

2.2 1975-1980: La Cassa federale d'assicurazione come nuovo ufficio del Dipartimento federale delle finanze

2.3 1981-1983: Fallimento degli intenti di fusione tra la CFA e la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS)

2.4 1984 - marzo 1989: Nomina della prima direttrice della CFA e revisione degli statuti

2.5 Aprile 1989 - novembre 1994: Nomina della seconda direttrice della CFA ed informatizzazione della CPC

2.6 1995: Nomina della terza direttrice della CFA e istituzione della CPI CPC

2.7 Situazione attuale

3 Sistemi informatici

3.1 Costatazioni

3.1.1 Di che si tratta - Introduzione e sommario

3.1.1.1 Archivi

3.1.1.2 Sistemi di elaborazione elettronica dei dati (software)

3.1.1.3 Interfacce che collegano i sistemi

3.1.2 Che cosa è successo? Il cattivo stato dell'informatica della CPC

3.1.2.1 Archivi

3.1.2.2 Software

3.1.2.3 Interfacce da e verso SUPIS

3.1.3 Come si è giunti a questo punto? - la via verso il tracollo

3.1.3.1 Evoluzione della qualità dei dati

3.1.3.2 Evoluzione del software

3.2 Perché è successo tutto questo? - Valutazione delle cause

3.2.1 Osservazioni generali

3.2.2 Punti deboli e negligenze della CFA

3.2.3 Negligenze a livello del DFF

3.2.4 Negligenze dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI)

3.2.5 Negligenze della Confederazione in generale

3.3 Che fare? - Conclusioni e raccomandazione

3.3.1 Massimizzazione dell'utilità di SUPIS CFA e delle sue modifiche

3.3.2 Riduzione della quantità di dati e della grandezza della Cassa

3.3.3 Formulazione di basi giuridiche compatibili con l'informatica

3.3.4 Contesto organizzativo dell'attuale progetto SUPIS CFA

3.3.5 Obblighi strategici e normativi della Confederazione

3.4 Conclusione

4 Settore delle finanze

4.1 Introduzione

4.2 Struttura del conto della CPC

4.3 Organizzazione del settore delle finanze della CPC in seno alla CFA

- 4.4 *Riepilogo degli avvenimenti a partire dal 1981*
 - 4.4.1 In generale
 - 4.4.2 Risultati delle revisioni dei conti annui 1981-1986
 - 4.4.3 Risultati delle revisioni dei conti annui 1987-1995
 - 4.4.4 Mezzi informatici della contabilità
- 4.5 *Alcune gravi lacune*
 - 4.5.1 Osservazioni preliminari
 - 4.5.2 Dettagli di alcune lacune materiali
 - 4.5.2.1 Settore della LPP: conti di vecchiaia e fondi di garanzia
 - 4.5.2.2 Certificati d'assicurazione
 - 4.5.2.3 Controllo dei saldi
 - 4.5.2.3.1 Regolarizzazione SUPIS - PERIBU
 - 4.5.2.3.2 Somme di riscatto
 - 4.5.2.3.3 Conti bloccati
 - 4.5.2.3.4 Conto d'attesa creditori
 - 4.5.2.3.5 Acconti sui contributi per l'aumento del guadagno assicurato
 - 4.5.2.3.6 Incorporazione del rincaro nelle rendite
 - 4.5.2.4 Transazioni con le organizzazioni affiliate
 - 4.5.2.5 Scarti tra i dati della contabilità della CPC e gli importi che figurano nel conto dello Stato
- 4.6 *Danni finanziari*
 - 4.6.1 Categorie di danni
 - 4.6.2 Impossibilità di determinare l'ampiezza dei danni concreti
 - 4.6.3 Frequenza e cause di danni
 - 4.6.4 Danni potenziali conosciuti nel settore attuariale
 - 4.6.5 Danni dal punto di vista amministrativo
- 4.7 *Valutazione*
 - 4.7.1 Osservazioni generali
 - 4.7.2 Valutazione del servizio di contabilità della CPC
 - 4.7.2.1 Introduzione
 - 4.7.2.2 Contabilizzazioni errate
 - 4.7.2.3 Software di contabilità
 - 4.7.3 Valutazione della collaborazione tra il servizio di contabilità e i servizi specializzati della CPC
 - 4.7.4 Valutazione del comportamento del capo della CPC
 - 4.7.5 Valutazione del comportamento della direzione della CFA
 - 4.7.5.1 Reazione della CFA in merito alle lacune annunciate per via interna
 - 4.7.5.2 Reazione della CFA alle osservazioni fatte dal CDF
- 4.8 *Altre constatazioni*
 - 4.8.1 Ripartizione dei compiti tra la Cassa pensioni della Confederazione e la Confederazione quale datore di lavoro
 - 4.8.2 Calcolo della riserva matematica
 - 4.8.2.1 In generale
 - 4.8.2.2 Modifica del calcolo della riserva matematica il 1° gennaio 1995
 - 4.8.3 Regime di previdenza particolare dell'Azienda delle PTT (Cassa pensioni C 25)
- 4.9 *Raccomandazioni*
 - 4.10 *Complemento*
 - 4.10.1 Generazione d'entrata, garanzia di diritti
 - 4.10.2 Riscatto di anni d'assicurazione supplementari in relazione con le prestazioni fornite secondo gli accordi di libero passaggio

5 Gestione e organizzazione

- 5.1 *Gestione e organizzazione della Cassa federale d'assicurazione (CFA)*
 - 5.1.1 Gestione e organizzazione della CFA fino al 1984
 - 5.1.2 Gestione ed organizzazione della CFA fra il 1984 ed il 1989
 - 5.1.2.1 Preparazione della revisione degli statuti del 1950
 - 5.1.2.2 Applicazione degli statuti del 1987
 - 5.1.3 Gestione e organizzazione della CFA fra il 1990 e il 1994
 - 5.1.3.1 Informatizzazione
 - 5.1.3.2 Contabilità
 - 5.1.3.3 Casi in sospeso
 - 5.1.4 Gestione e organizzazione della CFA fra la fine del 1994 e la metà del 1995
 - 5.1.5 Gestione e organizzazione attuali della CFA
- 5.2 *Ruolo del Dipartimento delle finanze (DFF)*
 - 5.2.1 Ruolo dei capi del DFF
 - 5.2.1.1 Ruolo del consigliere federale Willi Ritschard
 - 5.2.1.2 Ruolo del consigliere federale Otto Stich
 - 5.2.1.2.1 Nomina della Signora Ellen Hülsen
 - 5.2.1.2.2 Gestione del Dipartimento dal 1984 al 1989
 - 5.2.1.2.3 Gestione del Dipartimento dal 1989
 - 5.2.1.2.4 Sorveglianza della Cassa pensioni della Confederazione secondo la LPP
 - 5.2.2 Ruolo della Segreteria generale del DFF
 - 5.2.3 Ruolo della Signora Elisabeth Baumann quale collaboratrice personale
 - 5.2.4 Istituzione dell'incaricato speciale per gli affari della CFA del capo del DFF
- 5.3 *Ruolo dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)*
- 5.4 *Altri problemi*
 - 5.4.1 Cumulo di funzioni presso il DFF
 - 5.4.2 Ruolo della commissione paritetica della CPC (commissione della Cassa)
 - 5.4.3 Effettivo del personale della CPC
 - 5.4.4 Prelievi dalle rendite
 - 5.4.5 Informazione degli assicurati
 - 5.4.6 Collaborazione fra la CFA ed altri uffici del DFF
 - 5.4.6.1 Ufficio federale del personale (UFPER)
 - 5.4.6.2 Ufficio federale dell'informatica (UFI)
- 5.5 *Conclusioni*

Parte III: Ruolo del Consiglio federale e del Parlamento

1 Ruolo del Consiglio federale

- 1.1 *Premessa*
- 1.2 *Vigilanza esercitata dal Consiglio federale in generale*
 - 1.2.1 Fondamenti e ragioni d'essere della vigilanza
 - 1.2.2 Campo d'applicazione della vigilanza
 - 1.2.2.3 Portata della vigilanza
 - 1.2.2.3.1 Controllo di legittimità
 - 1.2.2.3.2 Controllo di opportunità
 - 1.2.4 Esercizio della vigilanza

- 1.3 *Vigilanza e alta vigilanza nello specifico settore della previdenza professionale*
 - 1.3.1 Basi legali
 - 1.3.2 Sistema di vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC)
 - 1.3.2.1 Disposizioni generali della legislazione sulla previdenza professionale
 - 1.3.2.2 Disposizioni specifiche relative alla CPC
 - 1.4 *Strumenti istituzionali e giuridici del Consiglio federale in materia di vigilanza*
 - 1.4.1 Strumenti generali
 - 1.4.2 Strumenti specifici
 - 1.4.2.1 Compiti e funzionamento del Collegio governativo
 - 1.4.2.2 Competenze del presidente della Confederazione
 - 1.4.2.3 Incombenze del cancelliere della Confederazione
 - 1.4.2.4 Servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF)
 - 1.4.2.5 Controllo federale delle finanze (CDF)
 - 1.5 *Ruolo del Consiglio federale nell'affare della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)*
 - 1.5.1 In fatto
 - 1.5.1.1 Problemi e difficoltà della CPC
 - 1.5.1.2 Fatti portati a conoscenza del Consiglio federale
 - 1.5.1.3 Attività del Consiglio federale a proposito della CPC
 - 1.5.2 In diritto
 - 1.5.2.1 Principio
 - 1.5.2.2 Singole misure
 - 1.6 *Responsabilità penale e patrimoniale del Consiglio federale*
 - 1.6.1 In generale
 - 1.6.2 Responsabilità penale
 - 1.6.3 Responsabilità patrimoniale secondo la LPP
 - 1.6.4 Responsabilità patrimoniale secondo la legge federale sulla responsabilità
 - 1.7 *Occorre riformare il sistema di vigilanza del Consiglio federale?*
 - 1.7.1 Sorveglianza generale sull'amministrazione federale
 - 1.7.1.1 Diagnosi
 - 1.7.1.2 Rimedi
 - 1.7.2 Vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione e alta vigilanza secondo la LPP
 - 1.8 *Ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF) in relazione con la CPC*
 - 1.8.1 Indipendenza del CDF
 - 1.8.2 Doppia funzione del CDF
 - 1.8.3 Relazioni tra il CDF e il Consiglio federale
 - 1.8.4 Presentazione del rapporto di revisione sui conti della CPC
 - 1.9 *Conclusioni*
- 2 **Alta vigilanza del Parlamento**
 - 2.2 *Ruolo dell'alta vigilanza parlamentare rispetto alla funzione di vigilanza del Consiglio federale sull'amministrazione*
 - 2.3 *Esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sul Dipartimento federale delle finanze (DFF) e sulla CPC*
 - 2.4 *Strumenti e strutture delle Commissioni parlamentari di controllo*

- 2.5 *Indipendenza tra l'alta vigilanza parlamentare e la vigilanza del Consiglio federale*
- 2.6 *Misure atte a rafforzare l'alta vigilanza*
- 2.7 *Raccomandazioni*
- 2.8 *Excursus: la mozione diventa un mandato*

Parte IV: Conclusioni

1 Responsabilità

- 1.1 *Situazione iniziale*
- 1.2 *Principali protagonisti e contesto*
 - 1.2.1 *Contesto*
 - 1.2.2 *Responsabilità dei principali protagonisti*
 - 1.2.2.1 *In consigliere federale Otto Stich*
 - 1.2.2.2 *Ellen Hülsen*
 - 1.2.2.3 *Miarta Chevroulet*
 - 1.2.2.4 *David Gerber*
 - 1.2.2.5 *Elisabeth Baumann*
- 1.3 *L'affare CPC: solo un problema di persone?*

2 Apprezzamento finale

3 Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)

4 Proposte della Commissione

- 4.1 *Riguardo alla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e al regolamento di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT*
 - 4.1.1 *Nel settore dell'informatica*
 - 4.1.2 *Nel settore delle finanze*
 - 4.1.3 *Nel settore della gestione e dell'organizzazione*
 - 4.1.4 *Statuto e organizzazione della CPC*
 - 4.1.5 *Misure volte a ristabilire la fiducia degli assicurati*
- 4.2 *Modifiche istituzionali, vigilanza e responsabilità*
 - 4.2.1 *Modifica della legislazione sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*
 - 4.2.2 *Modifica della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze*
- 4.3 *Procedura delle commissioni parlamentari d'inchiesta*
- 4.4 *Intensificazione dell'alta vigilanza parlamentare*

5 Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

- 5.1 *Prendere i problemi sul serio – dissipare i timori infondati*
- 5.2 *Quale assicurazione è in difficoltà?*
- 5.3 *Chi è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione?*
- 5.4 *Manca denaro nella Cassa pensioni della Confederazione?*
- 5.5 *Cosa si nasconde dietro il «buco di 11 miliardi» della CPC?*

- 5.6 *Quali sono i problemi della Cassa pensioni della Confederazione?*
5.7 *In che modo gli assicurati possono tutelare i loro diritti?*

Elenco delle abbreviazioni

Glossario

- Allegato 1:* Decreto federale sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta per chiarire problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)
Allegato 2: Elenco delle organizzazioni affiliate
Allegato 3: Raccolta d'informazioni
Allegato 4: Decreto del Consiglio federale sull'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione nel Dipartimento federale delle finanze e delle dogane

Compendio

Dall'inizio degli anni '80 la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) soffre di gravi problemi a livello direzionale ed organizzativo, nonché nei settori dell'informatica e delle finanze. Ancora oggi non dispone di un sistema EED efficiente per la gestione dei circa 110 000 assicurati. Pressappoco 40 000 incartamenti presentano tuttora lacune, di cui 25 000 gravi. Dal 1988 il Controllo federale delle finanze non può più certificare la regolarità dei conti annuali della CPC. Importi di svariati milioni non possono essere giustificati dal profilo contabile. Sprovvista per diversi anni di personale, soprattutto qualificato, la CPC dispone oggi di un effettivo relativamente elevato. Ripetute promesse del precedente capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), secondo le quali i problemi sarebbero stati risolti entro termini precisi, non sono state mantenute. Viste le lacune nei dati e le pessime condizioni in cui versa la contabilità, al momento attuale non è possibile stimare l'ammontare dei danni. La responsabilità principale per lo sfacelo della CPC incombe all'ex capo del DFF e alle due precedenti direttrici della Cassa federale d'assicurazione, di cui fa parte la CPC.

Per quanto concerne gli assicurati, la Commissione sottolinea quanto segue:

- rinunciare per il momento a chiedere informazioni alla CPC, tranne in caso di cambiamento del posto di lavoro o di pensionamento;*
- la previdenza professionale dei membri della CPC non è in pericolo;*
- attualmente è in corso un'ampia rettifica degli incartamenti degli assicurati;*
- in molti casi il calcolo degli importi dovuti dalla CPC può essere sbagliato;*
- gli assicurati sono invitati a controllare scrupolosamente i conteggi individuali della CPC.*

Riassunto

Dall'inizio degli anni '80 la Cassa pensioni della Confederazione (CPC), una divisione della Cassa federale d'assicurazione (CFA), soffre di serie disfunzioni. Alla metà dello scorso decennio gravi errori di gestione e prolungate vacanze a livello direzionale hanno precipitato la Cassa in problemi rimasti finora irrisolti.

Per diverse divergenze tra il capo del Dipartimento federale delle finanze, all'epoca il consigliere federale Willi Ritschard, e la Delegazione delle finanze in merito al futuro statuto della CFA, dal 1980 al 1984 il posto di direttore della CFA è rimasto vacante. Nello stesso periodo, la CPC, che applica le prescrizioni disciplinanti il secondo pilastro per il personale dell'Amministrazione generale della Confederazione, per le PTT e per più di cento altre organizzazioni affiliate, mancò una svolta cruciale per il settore della previdenza professionale. Non appena entrato in carica, il nuovo capo del DFF, il consigliere federale Otto Stich, non tardò ad occupare il posto della direzione. La sua scelta, approvata dal Consiglio federale, si portò sulla Signora Ellen Hülsen, capo del Servizio Matematica presso l'Ufficio federale di statistica.

La nuova direttrice avrebbe dovuto riorganizzare rapidamente la CPC e predisporla ad adempiere i nuovi compiti. In questo ambito la Signora Hülsen non intraprese nulla. Fu piuttosto l'Ufficio federale dell'organizzazione a presentare, su mandato del consigliere federale Otto Stich, proposte di miglioramenti e a prepararne in parte anche l'esecuzione. Tali provvedimenti di riorganizzazione furono tuttavia insufficienti. Occorreva inoltre prendere misure nel settore informatico. Un progetto destinato ad introdurre un nuovo sistema EED fu elaborato per diversi anni, ma finì poi per insabbiarsi. Già allora gli incarti degli assicurati presentavano lacune. La revisione degli statuti, entrata in vigore il 1° gennaio 1988, fu portata a termine sotto un enorme assillo del tempo. La sua applicazione non era stata preparata. In virtù di questi nuovi statuti, la CPC fu sommersa da una miriade di domande di riscatto. Proprio nello stesso periodo i due principali specialisti della CPC partirono in pensione anticipata. La Cassa non difettava soltanto di personale qualificato; da anni anche il suo effettivo in generale era insufficiente. Su pressioni della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, nel 1989 la Signora Hülsen si ritirò in pensione anticipata per ragioni di salute.

La Cassa pensioni della Confederazione (CPC), una divisione della Cassa federale d'assicurazione (CFA)

Dal 1980 al 1984 il posto di direttore della CFA è rimasto vacante

1984: nomina di Ellen Hülsen a direttrice della CFA

Necessità di prendere provvedimenti in ambito informatico

Revisione degli statuti sotto l'assillo del tempo

Mancata preparazione dell'applicazione degli statuti

Carenza di personale qualificato, effettivo insufficiente

Nel frattempo anche il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva constatato lacune attuariali e nella contabilità della Cassa. Esso approvò del resto soltanto con riserva il conto annuale della CFA del 1987 e quello del 1988 non poté neppure dichiararlo regolare.

Il Controllo delle finanze non può confermare la correttezza del conto 1988 della CFA.

La nuova direttrice della CFA, la Signora Mierta Chevroulet, in precedenza capo della Sezione Assicurazioni del personale presso la Direzione generale delle FFS, adottò rapidamente diversi provvedimenti per risolvere i problemi più importanti. In questo intento, la Signora Chevroulet dovette far fronte a svariate difficoltà: troppo poco personale, soprattutto qualificato, grande urgenza, assenza di un sistema EED efficiente, enorme cumulo delle pendenze (ritardi fino a 18 mesi), scarsa qualità dei dati, ecc. La Signora Chevroulet si mise alla ricerca di un nuovo sistema EED per sostituire le precedenti numerose applicazioni obsolete e disperse un po' ovunque. Trovò una soluzione nel sistema G&P, che al momento della sua messa in servizio rilevò circa 40 000 differenze tra le trattenute per la cassa pensioni annunciate dagli uffici degli stipendi e quelle calcolate dalla stessa CPC. Il sistema G&P permise tuttavia di stabilizzare la situazione e persino di conseguire un leggero miglioramento. Il numero dei casi in sospeso diminuì. Visto tuttavia che l'onere finanziario per il sistema G&P parve troppo elevato agli occhi della direzione, la Signora Chevroulet, nonostante le avvertenze dall'esterno e l'opposizione all'interno, decise di abbandonare G&P e di optare per il sistema SUPIS della Sulzer Informatik AG. La CPC iniziò dunque a calcolare col nuovo sistema le trattenute degli assicurati, vegliando all'applicazione uniforme degli statuti.

1989: nomina di Mierta Chevroulet alla direzione della CFA

Mancanza di personale, urgenza, ritardi fino a 18 mesi

Introduzione del sistema informatico G&P: diminuzione dei casi in sospeso

Sostituzione del sistema G&P con il sistema SUPIS

Il cambio del sistema informatico creò nuovi seri problemi alla CPC. SUPIS non funzionò fin dall'inizio. Molte funzioni rese necessarie dalla complessità degli statuti della CPC non poterono essere eseguite nonostante un ampio rimaneggiamento del programma. I tempi di trattamento aumentarono costantemente, provocando sempre più lunghe interruzioni del sistema durante le ore di lavoro. Sino ad oggi SUPIS non funziona in modo soddisfacente e sarà ben difficilmente in grado di farlo in futuro. In ogni caso questo sistema può essere utilizzato soltanto in una fase transitoria e dovrà essere sostituito poiché ormai obsoleto.

Anche negli anni in cui fu in carica la Signora Chevroulet il CDF non poté dichiarare regolari i conti annuali della Cassa viste le gravi lacune riscontrate. Saldi di decine di milioni non poterono essere comprovati. Per far coincidere i conti della CPC con il conto di Stato si dovette continuamente procedere a correzioni contabili di svariati milioni, non giustificabili. La contabilità si trovava in una condizione disastrosa. Inoltre, il personale di questo servizio era oltremodo sollecitato senza poter peraltro intravedere alcun spiraglio di miglioramento. Nonostante una riorganizzazione, la Signora Chevroulet non riuscì ad apportare i dovuti miglioramenti.

*Il controllo delle
finanze non può
confermare la cor-
rettezza dei conti
della Cassa degli
anni 1990-1994*

Benché negli anni 1989-1994 la CPC fosse sottodotata in personale sia dal profilo quantitativo sia da quello qualitativo, la Signora Chevroulet non sollecitò con la necessaria insistenza personale supplementare e soprattutto personale meglio qualificato. Fu invece assunto molto personale ausiliario, la cui introduzione richiese più lavoro dell'utile che se ne sarebbe potuto ottenere.

*Personale qualita-
tivamente e quan-
titativamente in-
sufficiente nella
CPC negli anni
1989-1994*

La Signora Chevroulet tentò anche di rimediare alla scadente qualità dei dati. A quell'epoca, quasi la metà dei circa 120 000 incartamenti degli assicurati potevano essere considerati lacunosi. La Signora Chevroulet varò pertanto un'azione di rettifica degli incartamenti. A tal fine occorreva riunire i dati di ogni assicurato da circa otto fonti distinte. Non è però garantito che in queste fonti figurino tutti i dati completi di una persona. È capitato che alcuni pagamenti della CPC a terzi siano stati effettuati più volte per mancanza di un controllo interno. Non si può dunque neppure escludere che fondi siano stati prelevati illecitamente. Ancora oggi manca un efficiente sistema di controllo interno.

*Qualità scadente
dei dati, molti in-
carti lacunosi di
assicurati*

L'operazione di rettifica degli incartamenti iniziata sotto la direzione della Signora Chevroulet avanzò assai lentamente e permise di conseguire ben pochi miglioramenti. Fu abbandonata poiché le modalità di rettifica non promettevano alcun successo.

*Mancanza di un
controllo interno
efficiente*

Nonostante gli sforzi della Signora Chevroulet, la situazione della CPC durante il periodo della sua direzione continuò a deteriorarsi.

Nell'autunno del 1993, in un periodo di prolungata assenza della direttrice della CFA, il Consiglio federale nomina a capo della CPC la Signora Elisabeth Baumann, collaboratrice personale del consigliere federale Otto Stich. Da allora, l'effettivo di personale della CPC è stato fortemente potenziato, passando tra il 1993 e il 1996 a circa 120 unità, ciò che equivale pressappoco ad un aumento del 200 per cento. Tuttavia, i problemi di contabilità e di informatica permangono gravi. Anche nel 1993 il CDF non può confermare la regolarità del conto annuale della Cassa. Per scongiurare eventuali pressioni da parte del capo del DFF, il CDF sottopone la sua revisione ad una fiduciaria, che conferma integralmente il parere del CDF.

1993: la collaboratrice personale del consigliere federale Otto Stich è nominata capo della CPC, aumento dell'effettivo della Cassa

Alla fine del mese di agosto 1994 la Signora Mierta Chevroulet lascia il posto di direttrice della CFA per motivi di salute e si ritira in pensione anticipata. Il suo posto resta vacante fino al mese di maggio 1995, data alla quale il Consiglio federale, dopo lunghe controversie interne, nomina la Signora Elisabeth Baumann nuova direttrice della CFA. Il suo precedente posto alla testa della CPC sarà occupato soltanto nel febbraio 1996.

1995: la Signora Elisabeth Baumann è nominata direttrice della CFA

Durante la direzione della Signora Baumann sono continuati i lavori al sistema informatico senza giungere tuttavia ad un successo stabile. Nonostante il ricorso a diversi periti esterni, la contabilità è rimasta in una situazione tale che ancora oggi la sua correttezza non può essere certificata. L'azione di rettifica degli incartamenti ha raggiunto la soglia dei 30'000 dossier trattati (stato il 31 luglio 1996). Non si può tuttavia escludere che le pratiche già rettificate presentino dati divergenti rispetto a quelli figuranti nel sistema SUPIS, in virtù di disfunzioni di quest'ultimo. La CPC non è a tutt'oggi ancora in grado di fornire in generale ai suoi assicurati i loro certificati d'assicurazione. Se necessario, i certificati devono essere rilasciati caso per caso con ingente dispendio di lavoro.

La contabilità è ancora oggi in cattivo stato

La CPC non è in grado di fornire a tutti gli assicurati un certificato d'assicurazione

La situazione attuale è critica. SUPIS non funzionerà probabilmente mai in modo soddisfacente. Il costante aumento del periodo interessato dai calcoli retrospettivi non fa che limitare sempre più il funzionamento del sistema. Un collasso è immaginabile, anche se dalla metà del 1996 - ossia dopo la conclusione delle indagini della CPI - si è riusciti apparentemente a stabilizzare e ad accelerare il funzionamento di SUPIS. Per il disbrigo degli affari pendenti vi sono ritardi fino a otto mesi. Il sistema informatico per il calcolo delle rendite, gestito presso le PTT, è pure irrimediabilmente obsoleto. Non resta che un'unica persona che dispone delle conoscenze necessarie per

La situazione attuale è critica

Un collasso del sistema SUPIS è immaginabile

la sua manutenzione. Questo sistema dev'essere sostituito prima della fine del secolo. Occorre sviluppare nuove strategie per la CPC. La sua struttura e la sua organizzazione vanno urgentemente modificate. A tal fine è opportuno trasferire maggiori compiti ai servizi del personale degli uffici federali, che hanno un contatto più diretto con gli assicurati. La CPC deve concentrarsi sulle sue funzioni essenziali.

Occorre sviluppare nuove strategie

La CPC deve concentrarsi sulle sue funzioni essenziali

La catastrofica situazione della CPC ha dato adito a discussioni anche a livello politico. Subito dopo la nomina della Signora Hülsen, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) non tardò ad intervenire. Di fronte al peggioramento della situazione domandò ripetutamente al consigliere federale Otto Stich di prendere provvedimenti energici. Ogni volta quest'ultimo rassicurava la CdG-CS affermando che entro un anno i problemi della Cassa sarebbero stati risolti. Tuttavia, le misure adottate furono sempre insufficienti. In realtà, né il consigliere federale Otto Stich né la direzione della CPC furono in grado di frenare il costante deterioramento della situazione. Al consigliere federale Otto Stich è più volte rinfacciato di sottovalutare il problema e di misconoscerne la portata.

Il consigliere federale Otto Stich ha sottovalutato la problematica e la sua portata

Nella sessione estiva del 1995 il Parlamento rifiuta di approvare il conto annuale della CFA per il 1994, dopo che il Controllo federale delle finanze non aveva, ancora una volta, potuto confermarne la correttezza. La medesima decisione è presa nel 1996 per il conto 1995.

1995 e 1996: il Parlamento rifiuta di approvare il conto annuale della CFA

Il capo del DFF è anche l'autorità di vigilanza della CPC. L'alta vigilanza spetta al Collegio governativo, che però, durante tutto l'affare in questione, non l'ha praticamente mai esercitata nei riguardi del capo del DFF.

La CPI muove rimproveri a diverse persone, autorità e uffici: La responsabilità principale per lo sfacelo della Cassa pensioni della Confederazione incombe all'ex consigliere federale Otto Stich e alle due ex direttrici Ellen Hülsen e, benché in misura minore, Mierta Chevroulet.

Principali responsabili dello sfacelo della CPC

Al consigliere federale Otto Stich la CPI rimprovera, oltre a gravi errori di direzione, di aver sottovalutato per anni la disastrosa situazione in cui versava la CPC e di averla in seguito minimizzata. Le misure infine adottate sono giunte troppo tardi ed erano comunque insufficienti. Ripetute promesse al Parlamento, corredate per giunta di scadenze concrete, sono rimaste inadempite e non hanno neppure indotto il capo del DFF

a prendere i dovuti provvedimenti. Su un punto la CPI rimprovera al consigliere federale Stich di aver avuto nei riguardi del Collegio governativo un atteggiamento che rasenta l'inganno deliberato, e in un altro caso di aver fornito una dichiarazione falsa alla CdG-CS. Se il consigliere federale Otto Stich fosse ancora in carica, la Commissione dovrebbe seriamente prospettare l'eventualità di chiedere le sue dimissioni.

Se il consigliere federale Otto Stich fosse ancora in carica, la CPI dovrebbe seriamente prospettare l'eventualità di chiedere le sue dimissioni

Alla prima direttrice, la Signora Ellen Hülsen, la CPI rimprovera di non aver avuto le capacità necessarie per ricoprire la carica di direttrice. Non è stata infatti in grado di provvedere alla riorganizzazione della CPC, tuttavia urgentemente necessaria. Non intraprese inoltre assolutamente nulla per affrontare le grandi sfide che si ponevano alla Cassa a partire dal 1984. Non aveva del resto alcuna esperienza di direzione. Porta pertanto gran parte della responsabilità per le gravi lacune di cui la CPC soffre ancora oggi.

Rimproveri contro Ellen Hülsen

La Signora Mierta Chevroulet, sulle cui competenze professionali non sussiste alcun dubbio, ha preso in un contesto difficile decisioni fondamentali sbagliate, segnatamente nel settore informatico. La sostituzione del sistema G&P con il sistema SUPIS va considerato come uno sbaglio madornale la cui responsabilità incombe essenzialmente alla Signora Chevroulet. Benché abbia constatato l'esistenza di grandi carenze a livello contabile, non ha preso le misure necessarie per potenziare le conoscenze del servizio in questione. Le conseguenze nefaste di siffatta negligenza si fanno sentire ancora oggi. Inoltre, la Signora Chevroulet non ha sollecitato con la dovuta insistenza personale supplementare, soprattutto qualificato, ricorrendo invece a personale ausiliario.

Rimproveri contro Mierta Chevroulet

La CPI muove rimproveri di varia gravità anche all'ex direttore supplente, David Gerber, all'attuale direttrice Elisabeth Baumann, al Consiglio federale quale organo di vigilanza sull'amministrazione federale nonché quale autorità di alta vigilanza secondo la legge federale sulla previdenza professionale, all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, all'Ufficio federale dell'informatica nonché al Controllo federale delle finanze.

Rimproveri contro il Consiglio federale e altre persone e uffici

La CPI propone le seguenti misure principali:

Elenco delle misure proposte dalla CPI

1. riorganizzazione della CPC nel senso di una maggiore autonomia o addirittura di una indipendenza completa secondo il modello delle casse pensioni di numerose amministrazioni cantonali;
2. decentralizzazione dei compiti attuali della CPC mediante delega di diversi settori agli uffici degli stipendi e agli uffici del personale;
3. nuovo ordinamento della vigilanza e del controllo sulla CPC;
4. nuovo orientamento nel settore EED con una modifica delle priorità in materia di rettifica dei dati degli assicurati e di sviluppo del sistema SUPIS;
5. disbrigo delle pendenze nel settore finanziario;
6. nell'ambito della rettifica degli incartamenti (Azione 120 000), determinazione sistematica dei danni arrecati alla Confederazione e agli assicurati;
7. istituzione di un ombudsman al quale le persone possono rivolgersi gratuitamente in caso di problemi connessi alla CPC;
8. elaborazione di una strategia informatica applicabile a tutti i servizi della Confederazione e nuovo orientamento dell'Ufficio federale dell'informatica in questo ambito;
9. nuova subordinazione del Controllo federale delle finanze per garantire la sua indipendenza;
10. misure intese a rafforzare l'alta vigilanza da parte del Parlamento.

Considerata la pessima qualità degli incartamenti degli assicurati e la disastrosa situazione della contabilità della CPC, la CPI non è in grado di pronunciarsi concretamente in merito all'entità dei danni arrecati alla Confederazione o agli assicurati. I relativi accertamenti dovranno essere effettuati nel quadro dell'azione di rettifica degli incartamenti, nel corso della quale si potranno correggere anche eventuali errori. Nonostante l'assenza di meccanismi interni di controllo, la CPI non ha riscontrato alcun indizio di un impiego illecito di fondi della Cassa. Non può però neppure escludere tale eventualità. Non sussistono d'altra parte neanche elementi che consentano di affermare che le persone alle quali la CPI muove rimproveri abbiano conseguito un profitto personale grazie al loro modo di agire.

Danni arrecati alla Confederazione o agli assicurati

Non può essere escluso un impiego illecito dei fondi della CPC

Parte I: Introduzione

1 Mandato, organizzazione e procedura della Commissione

1.1 Situazione iniziale

Il 23 giugno 1995 il consigliere nazionale Peter Hess ha presentato, in nome del gruppo popolare democratico, un'iniziativa parlamentare (95.412) che esigeva l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) incaricata di svolgere un'inchiesta sulla gestione degli affari del Dipartimento federale delle finanze e in particolare della Cassa federale d'assicurazione (CFA). Scopo di tale inchiesta era segnatamente:

- fornire delucidazioni in merito alla fondatezza delle critiche formulate nei confronti dell'organizzazione e della gestione della CFA e della Cassa pensioni della Confederazione;
- presentare un rapporto concernente eventuali responsabilità e lacune istituzionali;
- presentare le necessarie proposte relative a misure di ordine organizzativo e giuridico.

Con decisione del 2 ottobre 1995, su proposta dell'Ufficio, il Consiglio nazionale ha adottato il decreto federale istituyente le commissioni parlamentari d'inchiesta.¹⁾ Il 4 ottobre 1995 il Consiglio degli Stati ha a sua volta adottato il decreto federale.²⁾ Il 6 ottobre 1995 il Consiglio degli Stati ha nominato i deputati seguenti come membri della Commissione parlamentare d'inchiesta concernente la Cassa pensioni della Confederazione (CPI CPC): Fritz Schiesser (Glarona presidente della commissione plenaria), Hans Bisig (Svitto), Jean Cavadini (Neuchâtel), Paul Gemperli (San Gallo) e Gian-Reto Plattner (Basilea Città). Il Consiglio nazionale ha designato i seguenti deputati: Simon Epiney (Vallese, vicepresidente della commissione plenaria), Ruedi Baumann (Berna), Max Dünki (Zurigo), Ursula Leemann (Zurigo) e Hermann Weyeneth (Berna).

1.2 Mandato

Gli articoli 2 e 3 del decreto federale del 4 ottobre 1995 sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta per chiarire i problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)³⁾ recitano:

Art. 2

¹ Le commissioni sono incaricate dell'inchiesta sull'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sulla direzione degli affari del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC.

² Entro i limiti di questo mandato, l'inchiesta si estende anche alla collaborazione della CPC con i servizi dell'amministrazione federale e con le organizzazioni affiliate alla CPC.

¹⁾ Boll. uff. N 1995 2004 segg.

²⁾ Boll. uff. S 1995 1004 segg.

³⁾ FF 1996 I 449, cfr. testo del decreto federale, allegato 1.

Art. 3

Le commissioni riferiscono ai due Consigli in merito alle loro indagini nonché in merito ad eventuali responsabilità e lacune istituzionali. Presentano pertinenti proposte in vista di provvedimenti d'ordine organizzativo e giuridico.

Le commissioni d'inchiesta dei due Consigli si sono riunite per le ricerche nonché per la redazione del loro rapporto.

1.3 Limiti e interpretazione del mandato

1.3.1 Dal profilo materiale

Conformemente al suo mandato, la CPI CPC si è chinata sulla gestione degli affari del Dipartimento federale delle finanze (DFF) relativi alla CFA. Per contro essa non era competente ad esprimersi in merito alla gestione del DFF in altri settori. Per tale motivo, il presente rapporto non può includere una valutazione generale sull'insieme della gestione del DFF.

Con i termini organizzazione e gestione sono intesi l'insieme delle attività esercitate dal DFF e dalla CFA segnatamente nei settori del personale, dell'informatica, delle finanze e della gestione della Cassa (comprese le decisioni in materia di personale) nonché tutte le misure prese o che avrebbero dovuto essere prese in siffatti settori. L'inchiesta comprendeva anche la collaborazione della CPC con gli altri servizi dell'amministrazione federale [ad es. l'Ufficio federale dell'informatica (UFI), l'Ufficio federale del personale (UFPER), gli uffici dei salari, l'Azienda delle poste, telefoni e telegrafi (PTT), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) le Ferrovie federali (FFS)] nonché le relazioni con le organizzazioni affiliate alla Cassa. In tale contesto la Commissione si è parimenti interessata al ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF) in quanto organo di controllo della CPC ai sensi dell'articolo 53 della legge sulla previdenza professionale (LPP) nonché organo amministrativo superiore della Confederazione in materia di sorveglianza finanziaria.

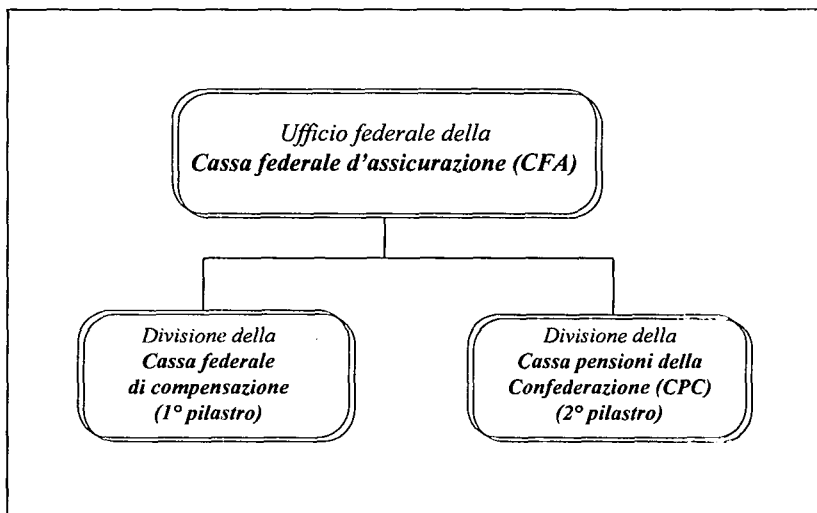
Il mandato della Commissione si limita formalmente al ruolo del DFF nel contesto della CPC. La valutazione della gestione del DFF non sarebbe però stata esaustiva se non fossero stati considerati i ruoli esercitati dal Consiglio federale, rispettivamente dal Parlamento nell'ambito della CPC. La Commissione ha perciò deciso di estendere il suo campo d'investigazione e di esaminare anche il doppio ruolo rivestito dal Consiglio federale in quanto autorità di vigilanza dell'amministrazione federale nonché di autorità di alta vigilanza in virtù dell'articolo 64 LPP. La Commissione ha parimenti preso in considerazione, qualora si rivelasse necessario, l'operato del Parlamento e delle sue commissioni di controllo.

Occorre in questa sede sottolineare la distinzione esistente fra CFA e CPC (cfr. illustrazione 1). La CFA è un ufficio federale avente quale compito la preparazione e l'esecuzione degli atti legislativi concernenti l'assicurazione del perso-

nale federale (1° pilastro) nonché la loro previdenza professionale (2° pilastro). I compiti in connessione con il 1° pilastro sono garantiti dalla Cassa federale di compensazione (CFC). La CPC si occupa del 2° pilastro per tutti gli agenti dell'Amministrazione generale della Confederazione, dell'Azienda delle PTT, delle Imprese d'armamento, della Regia degli alcool e delle organizzazioni affiliate (ad es. Swisscontrol, Istituto svizzero di ricerche sperimentali sul cancro, Istituto svizzero di diritto comparato, ecc.).⁴⁾ La CPC costituisce il vero e proprio oggetto dell'inchiesta, benché la Commissione faccia spesso riferimento anche alla CFA in quanto ufficio federale preposto alla CPC.

**Relazioni fra la Cassa federale d'assicurazione,
la Cassa federale di compensazione e la Cassa pensioni
della Confederazione (1° gennaio 1995)**

Figura 1



Trattandosi di proposte, la CPI CPC limita le sue considerazioni a misure di ordine organizzativo e giuridico. La Commissione rinuncia per contro a pronunciarsi in merito alla definizione delle prestazioni attuali della CPC nonché al finanziamento e al grado di copertura della Cassa, ritenendo che tali questioni esulano dal mandato impartito dalle Camere federali.

⁴⁾ Cfr. lista delle organizzazioni affiliate nell'allegato 2.

1.3.2 Dal profilo cronologico

Dal profilo cronologico, la CPI CPC ha svolto la sua inchiesta dall'inizio degli anni ottanta ad oggi.

1.3.3 Dal profilo istituzionale

Va ricordato che una commissione parlamentare d'inchiesta costituisce un organo dell'alta sorveglianza parlamentare sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale (art. 85 n. 11 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 [Cost.]⁵⁾). Una CPI ha il compito di individuare una fattispecie, di constatare le lacune, di fissare le responsabilità e di proporre rimedi. Una CPI si limita a constatare e a formulare critiche. Per contro essa non assume alcun ruolo in materia di perseguimento penale. Parimenti, essa non può pronunciare misure amministrative e disciplinari. Compete alle autorità amministrative e agli organi giudiziari prendere all'occorrenza tali misure.

1.4 Organizzazione dei lavori della Commissione

Le commissioni d'inchiesta delle due Camere hanno iniziato i loro lavori il 17 ottobre 1995. In quell'occasione hanno deciso, per ragioni di economia procedurale, di operare congiuntamente nell'ambito delle loro indagini nonché della redazione del loro rapporto, conformemente alle disposizioni dell'articolo 57 capoverso 1 della legge federale del 23 marzo 1962 sulla procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC)⁶⁾. In applicazione dell'articolo 57 capoverso 1 LRC, la presidenza della commissione è stata affidata al deputato al Consiglio degli Stati Fritz Schiesser, la vicepresidenza al Consigliere nazionale Simon Epiney.

1.4.1 Sezioni

L'articolo 56 capoverso 2 LRC disciplina che una commissione d'inchiesta è abilitata ad affidare singole indagini a sottocommissioni. La CPI CPC ha usufruito di tale possibilità ed ha costituito tre sezioni: una sezione «Organizzazione e gestione» (sezione 1), una sezione «Informatica» (sezione 2) e una sezione «Finanze» (sezione 3). La sezione 1 era presieduta dal Consigliere nazionale Simon Epiney ed includeva i deputati al Consiglio degli Stati Jean Cavadini e Fritz Schiesser nonché i consiglieri nazionali Ruedi Baumann e Max Dünki. In testa alla sezione 2 figurava il deputato al Consiglio degli Stati Gian-Reto Platt-

⁵⁾ RS 101

⁶⁾ RS 171.11

ner; tale sezione era composta dal consigliere nazionale Ursula Leemann, dai deputati al Consiglio degli Stati Hans Bisig et Paul Gemperli nonché dal consigliere nazionale Hermann Weyeneth. La sezione 3 riuniva gli stessi membri della sezione 2 ed era presieduta dal consigliere agli Stati Paul Gemperli. Le sezioni sono state costituite in modo da comprendere ciascuna membri delle due Camere federali. Ogni sezione disponeva inoltre di un consulente esterno (coach) incaricato di fornire un appoggio nelle questioni materiali.

La sezione «Organizzazione e gestione» si è occupata principalmente delle questioni in materia di personale e di organizzazione al livello della direzione della CFA e del DFF. La sezione «Informatica» ha esaminato la situazione inerente ai sistemi informatici all'interno della CPC nonché le sue relazioni con gli altri sistemi informatici dell'amministrazione federale. In tale contesto, la sezione ha inoltre svolto indagini sulla gestione di progetto dei sistemi utilizzati dalla CPC. La sezione «Finanze» si è concentrata sui settori della contabilità e delle finanze della CPC nonché sulla questione relativa ad eventuali danni materiali.

Infine, sotto la presidenza del consigliere agli Stati Fritz Schiesser, è stato costituito un gruppo di lavoro «Vigilanza/alta vigilanza». In esso figuravano fra l'altro il consigliere agli Stati Jean Cavadini e il consigliere nazionale Max Dünki. Questo gruppo di lavoro ha avuto il compito di esaminare la vigilanza esercitata dal Consiglio federale sul DFF nel contesto della CPC nonché le attività del Parlamento e delle sue commissioni in tale ambito. Esso ha inoltre esaminato il ruolo del CDF dal profilo istituzionale.

Una buona parte dei lavori della CPI CPC si è svolta all'interno delle sezioni riunitesi in pratica settimanalmente. Tale modo di procedere ha permesso uno svolgimento rapido delle indagini. I processi verbali delle sedute di sezione e delle audizioni sono stati trasmessi ogni volta a tutti i membri della commissione, in modo tale che ciascun membro ha potuto costantemente prendere atto del contenuto di ciascuna seduta. I membri della CPI CPC sono stati invitati a partecipare a tutte le sedute, incluse quelle delle sezioni cui non appartenevano. Essi hanno anche avuto accesso all'insieme degli atti. Per contro, i membri della commissione non hanno potuto farsi rappresentare.

Spesso le diverse sezioni hanno interrogato le stesse persone. Occasionalmente, una delle sezioni ha trasmesso all'altra le sue domande affinché quest'ultima le ponesse durante l'audizione. Questa procedura ha permesso di evitare doppioni.

Il coordinamento delle attività fra le sezioni è stato esercitato dalla conferenza dei presidenti delle sezioni, convocata all'occorrenza, nonché dal segretariato della commissione.

1.4.2 Periti interpellati dalla Commissione

Al fine di ottenere un appoggio nei suoi lavori, la Commissione ha fatto capo a periti conformemente all'articolo 58 capoverso 2 LRC, segnatamente in ma-

teria procedurale. In tale contesto la commissione ha usufruito dell'aiuto di un legale. La commissione ha parimenti incaricato due aziende di consulenza al fine di esaminare le questioni di ordine tecnico, soprattutto nel settore informatico nonché in materia di contabilità. Infine la commissione ha ordinato perizie giuridiche speciali presso tre professori di diritto. Contrariamente alla commissione parlamentare d'inchiesta sul Dipartimento federale di giustizia e polizia (CPI DFGP) e a quella sul Dipartimento militare federale (CPI DMF), la CPI CPC non ha necessitato di giudici istruttori.

1.4.3 Segretariato

Il segretariato della Commissione ha rivestito un ruolo importante. Ha assistito in particolare la commissione nell'esecuzione del suo compito, garantendo lo scambio di informazioni fra le sezioni e coordinando le attività dei diversi periti. Ciascuna sezione disponeva di un segretario di commissione designato. Il segretariato era costituito da Philippe Schwab et da Daniela Termignone (segretari di commissione), da Peter Koch (aggiunto scientifico) e da Hedwig Heinis (cancelleria). Una parte del personale del segretariato è stata assunta espressamente per la durata dei lavori della commissione. Gli altri collaboratori sono stati esonerati parzialmente dalle loro attività all'interno dei Servizi del Parlamento e del Controllo federale delle finanze. La redazione dei processi verbali è stata assicurata dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale. La Commissione ha usufruito di spazi propri esterni al Palazzo del Parlamento, il che le ha permesso di operare nella massima discrezione.

L'inizio dei lavori ha comportato qualche difficoltà iniziale nell'ambito del personale. Per esercitare la funzione di segretario di commissione, la CPI CPC ha chiesto di poter disporre del segretario supplente delle Commissioni della gestione delle Camere federali. Siccome le Commissioni della gestione non intendevano fare a meno del loro collaboratore, per raggiungere un'intesa si sono rese necessarie discussioni fra la CPI CPC e le Commissioni della gestione. A tali difficoltà si sono aggiunti problemi infrastrutturali. Tutte queste complicazioni hanno ritardato i lavori della CPI CPC di circa due mesi. Anche la traduzione dei testi nelle due lingue ha posto problemi che sono stati risolti facendo appello a traduttori esterni mediante contratto. La Commissione auspica che in futuro l'attività di commissioni parlamentari d'inchiesta non sia ritardata da questioni relative alla disponibilità del personale dei Servizi del Parlamento o di ordine infrastrutturale.

1.4.4 Atti consultati

Oltre ad aver proceduto a numerose audizioni, la Commissione ha preso visione di una ponderosa documentazione. Essa ha avuto accesso all'insieme dei processi verbali dei rapporti di direzione della CFA nonché a quelli della CPC.

Ha inoltre consultato l'insieme dei processi verbali e dei documenti delle Commissioni della gestione della Camere federali relativi alla CFA nonché tutti gli atti della Delegazione delle finanze delle Camere federali e delle Commissioni delle finanze sulla questione. La Commissione ha inoltre esaminato l'insieme dei rapporti di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF) inerenti ai conti della CFA. La CPI CPC ha inoltre consultato tutti i documenti del Consiglio federale connessi alla CFA e tutti gli scambi di corrispondenza fra la CFA e la Segreteria generale del DFF. Ha tuttavia rinunciato a consultare le relazioni delle deliberazioni del Consiglio federale siccome tutte le attività del Governo in relazione con la CFA e la CPC hanno potuto essere sufficientemente documentate mediante gli atti esistenti. Ciononostante, la Commissione ha constatato con stupore che le sedute del Consiglio federale non sono state oggetto di alcun processo verbale formale. Le relazioni delle deliberazioni delle sedute del Consiglio federale sono, a detta del rappresentante del Consiglio federale presso la CPI CPC, dei semplici pro-memoria che non sono approvati e di cui nessuno verifica la correttezza e l'eshaustività.

Le ricerche della Commissione si sono talvolta rivelate difficili in quanto taluni documenti ufficiali importanti sono scomparsi o non sono stati conservati. Questo concerne in particolare il periodo dal 1980 al 1988. Di conseguenza, in alcuni casi la CPI CPC ha dovuto ricostruire la fattispecie sulla base di quanto ricordavano alcune delle persone interrogate. Siccome certi fatti risalgono ad oltre quindici anni fa, non è stato possibile raccogliere tutte le informazioni necessarie all'operato della Commissione.

La Commissione ha parimenti richiesto rapporti speciali al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. Ha chiesto due rapporti ufficiali al Consiglio federale: uno sulle attività del Collegio governativo in relazione con la CFA, l'altro sulla ripartizione dell'aumento del disavanzo attuariale della CPC in seguito all'introduzione della legge sul libero passaggio. La Commissione ha inoltre chiesto quattro rapporti scritti all'Amministrazione federale: un rapporto all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sulla vigilanza e il controllo degli istituti di previdenza professionale; un secondo rapporto alla Cancelleria federale sulla preparazione e lo svolgimento degli affari del Consiglio federale; un altro rapporto all'UFPER concernente le sue interfacce informatiche con la CPC e un rapporto al CDF sugli errori constatati in occasione delle revisioni dei conti della Cassa. Ha chiesto infine tre rapporti dettagliati all'Azienda delle PTT sull'organizzazione del regime di previdenza C 25.

La Commissione ha inoltre raccolto informazioni scritte presso cinque organizzazioni affiliate e terzi.

1.4.5 Collaborazione con il Consiglio federale

Conformemente all'articolo 62 LRC il Consiglio federale ha il diritto di assistere alle audizioni di una CPI e di consultare l'intero incarto. Al fine di rego-

lare la collaborazione fra la CPI CPC e il Consiglio federale, quest'ultimo ha designato il capo del Dipartimento federale delle finanze quale suo rappresentante. Il consigliere federale Kaspar Villiger ha nominato a sua volta una collaboratrice della Segreteria generale del DFF, Jacqueline Gafner, quale persona di contatto fra il DFF e la CPI CPC. Tale collaboratrice ha trasmesso tutte le richieste di produzione di atti ufficiali. La persona di contatto ha potuto consultare presso il segretariato della Commissione, a nome del Consiglio federale, tutti i documenti prodotti, i pareri, i rapporti peritali e i processi verbali d'audizione delle commissioni d'inchiesta (art. 62 cpv. 1 LRC). Non ha tuttavia avuto la possibilità di assistere alle audizioni poiché la Commissione ha deciso di riservare tale diritto unicamente al rappresentante del Consiglio federale. Il consigliere federale Kaspar Villiger è stato invitato a tutte le audizioni effettuate dalla Commissione e dalle sezioni, ad eccezione dei dibattiti interni.

All'inizio dei lavori la Commissione ha avuto un lungo colloquio con il consigliere federale Kaspar Villiger in merito alla modalità di regolare la collaborazione fra la CPI CPC e il Consiglio federale. In seguito il presidente della Commissione, accompagnato talvolta da un altro membro della Commissione, ha avuto regolarmente colloqui con il capo del DFF. Tali colloqui hanno permesso al capo del DFF di adottare le prime misure destinate a migliorare la situazione della CPC.

In generale la collaborazione fra la CPI CPC e il Consiglio federale è stata eccellente e contrassegnata da vicendevole fiducia. La Commissione ha avuto accesso a tutti i documenti ufficiali necessari ai lavori, eccetto quelli scomparsi o non conservati.

1.4.6 Politica d'informazione

All'inizio dei suoi lavori, la Commissione ha emesso un comunicato stampa informando l'opinione pubblica in merito all'organizzazione e allo scadenziario dei suoi lavori. Nell'interesse dell'inchiesta e del carattere confidenziale dei lavori, la CPI CPC non ha in seguito più fornito informazioni sullo svolgimento e il contenuto dei lavori. Il presidente della Commissione era competente per tutte le domande pervenute per scritto e oralmente da parte dell'opinione pubblica e dei massmedia.

1.5 Problemi procedurali

Ai sensi dell'articolo 58 LRC, una commissione d'inchiesta stabilisce essa stessa le misure procedurali necessarie per le sue indagini, conformemente al suo mandato e alla legge sui rapporti fra i Consigli. Una CPI è segnatamente autorizzata ad interrogare, all'interno o all'esterno dell'Amministrazione federale, persone tenute a informare o testimoni. Può parimenti esigere la trasmissione di documenti, consultare periti e procedere a ispezioni locali. All'inizio delle

sue indagini, la Commissione è stata informata dai due ex segretari della CPI DFGP e della CPI DMF sull'estensione delle competenze di una CPI, sulla procedura d'inchiesta e sulle relazioni con il Consiglio federale.

Nell'adempimento del suo compito, la Commissione ha incontrato una serie di difficoltà di ordine procedurale. Ha dovuto risolvere segnatamente questioni relative allo statuto delle persone che intendeva ascoltare nonché al loro obbligo di deporre. Anche la confidenzialità dei lavori della commissione ha posto alcuni problemi come la consultazione di periti. In questa sede esponiamo con relativa esaustività i problemi incontrati, affinché il presente rapporto possa fungere da riferimento per altre commissioni d'inchiesta nonché da stimolo al dibattito sulla revisione della LRC proposta dall'iniziativa parlamentare Bonny (90.273).⁷⁾

1.5.1 Audizione di persone

In virtù dell'articolo 60 LRC una CPI è autorizzata ad interrogare persone appartenenti o non appartenenti all'amministrazione federale. Essa può sentire tali persone in quanto testimoni o persone tenute ad informare.

Una persona tenuta a informare ha unicamente l'obbligo di comparire davanti ad una commissione d'inchiesta. Essa è per contro fondamentalmente libera di esprimersi o meno e di trasmettere atti. Non è tenuta a fare dichiarazioni veridiche né a produrre i documenti che detiene. Se una persona tenuta ad informare rifiuta di deporre o di fornire documenti oppure fa dichiarazioni non veridiche, essa non è esposta a perseguimenti penali o disciplinari, eccetto se si tratta di un funzionario della Confederazione. Per contro un testimone è tenuto, a parte talune eccezioni⁸⁾, a fare dichiarazioni veridiche. In caso di rifiuto a testimoniare o di dichiarazioni non veridiche, un testimone può essere punito conformemente alle disposizioni dell'articolo 292 (disobbedienza a decisioni dell'autorità), rispettivamente 307 (falsa testimonianza) del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP).⁹⁾ I testimoni sono tenuti a consegnare alla commissione i documenti che concernono l'oggetto dell'inchiesta, per quanto non esista un diritto di non deporre in virtù dell'articolo 60 LRC.

⁷⁾ Iniziativa parlamentare Bonny del 14 dicembre 1990. Procedura CPI. Protezione giuridica degli interessati. Cfr. rapporto del 25 agosto 1994 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (FF 1995 I 942) e parere del Consiglio federale del 26 aprile 1995 (FF 1995 III 317).

⁸⁾ L'art. 60 cpv. 2 LRC disciplina che il diritto di non deporre è retto dall'art. 42 della legge federale del 4 dicembre 1947 sulla procedura civile federale (RS 273). Secondo siffatto articolo possono rifiutare di deporre:

- a) la persona interrogata su fatti la cui rivelazione esporrebbe a procedimento penale, a grave disonore o a un danno pecuniario immediato se stessa, il suo coniuge, i suoi parenti o affini in linea diretta e in secondo grado della linea collaterale, i suoi genitori adottivi o il suo figlio adottivo;
- b) gli ecclesiastici, gli avvocati, gli avvocati, i difensori, i medici ecc. qualora siano interrogati su fatti che rientrano nel segreto professionale;
- c) a determinate condizioni, le persone che sottostanno ad altri segreti professionali.

⁹⁾ RS 311.0

I funzionari federali¹⁰⁾ sottostanno ad un disciplinamento speciale. In virtù dell'articolo 61 capoverso 3 LRC i funzionari della Confederazione devono comunque fare dichiarazioni veridiche, sia nel caso di persone tenute ad informare che di testimoni. Essi sono inoltre tenuti ad indicare i documenti ufficiali che concernono l'audizione (art. 61 e art. 59 cpv. 1 e 2 LRC). Se mancano a siffatto dovere, possono essere prese nei loro confronti misure disciplinari per violazione dei doveri di servizio (art. 30 dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927, OF¹¹⁾) o misure penali. Qualora una persona non possa presentarsi davanti a una CPI, ad esempio per ragioni mediche, detta CPI può interrogarlo al suo domicilio o per scritto. La CPI CPC ha usufruito più volte di tali possibilità. La Commissione ha deciso di sentire tutte le persone in quanto persone tenute ad informare. Siccome tutti i fatti hanno potuto essere chiariti in tal modo, la CPI CPC ha rinunciato alle audizioni formali di testimoni. In due casi la Commissione ha tuttavia dovuto indicare la possibilità di interrogare persone in qualità di testimoni, poiché due persone non si erano mostrate inizialmente disposte a riferire tutto quanto sapevano.

La Commissione ritiene che il suo modo di procedere sia risultato opportuno per la ricerca della verità. Infatti il testimone soggetto a un dovere formale di testimoniare, ed esposto quindi al rischio latente di un perseguimento disciplinare o penale, si comporta tendenzialmente con maggiore riserbo quando viene interrogato. L'articolo 60 capoverso 2 LRC precisa inoltre che un'audizione formale di testimoni può aver luogo unicamente nel caso in cui i fatti non possono essere sufficientemente chiariti in altro modo. Sicché l'audizione di testimoni riveste un carattere sussidiario rispetto all'audizione di persone tenute ad informare.

La CPI CPC ha convocato essa stessa le persone che intendeva sentire, informandole in merito ai temi che sarebbero stati affrontati durante l'audizione nonché sul loro statuto (persone tenute ad informare, periti). Inoltre, all'inizio di ciascuna audizione, la CPI CPC ha informato le persone interrogate sui loro diritti e doveri. Le persone tenute ad informare che non erano o non erano più al servizio della Confederazione, sono state rese attente al fatto che non erano obbligate a fare dichiarazioni veridiche. Tuttavia sono state invitate a deporre conformemente alla verità.

La CPI CPC ha informato il rappresentante del Consiglio federale su ciascuna audizione della Commissione e delle sezioni, invitandolo a parteciparvi. Quest'ultimo non ha però mai partecipato alle audizioni.

Le audizioni della Commissione plenaria e della sezione «Organizzazione e gestione» si sono svolte sulla base di un questionario consegnato agli interessati all'inizio delle audizioni. Anche le sezioni «Informatica» e «Finanze» hanno

¹⁰⁾ Sono parificati ai funzionari federali tutti gli agenti della Confederazione nonché tutte le altre persone nella misura in cui siano direttamente incaricate di compiti di diritto pubblico da parte della Confederazione (art. 47^{bis} cpv. 4 LRC).

¹¹⁾ RS 172.221.10

messo a punto questionari che – a causa del carattere talvolta prevalentemente tecnico delle domande – sono stati trasmessi anticipatamente alle persone interessate. In tutti i casi le persone sentite hanno avuto la possibilità di completare successivamente i loro interventi mediante un rapporto scritto. Inoltre è stata data loro la possibilità di correggere gli errori materiali nel processo verbale. Tutte le persone interrogate hanno dovuto firmare il processo verbale delle loro dichiarazioni in analogia alla procedura civile federale.

Nessuna delle persone interrogate ha usufruito della possibilità di farsi rappresentare e/o assistere da un avvocato. Inoltre non si è verificato alcun rifiuto a deporre davanti alla CPI CPC. Ciononostante, la CPI CPC è del parere che la decisione concernente l'ammissibilità di farsi rappresentare o assistere deve rimanere di competenza della commissione. La stessa deve ponderare gli interessi in gioco: da una parte quelli degli interessati, dall'altra l'interesse pubblico. La Commissione ritiene comunque che se la LRC dovesse essere modificata in seguito all'iniziativa parlamentare Bonny, il rifiuto di deporre e la rappresentanza dovrebbero essere disciplinati in modo uniforme per le commissioni d'inchiesta nonché per le indagini della Delegazione delle commissioni della gestione (art. 47^{quinquies} LRC).

1.5.2 Produzione di documenti

L'articolo 59 capoverso 1 LRC attribuisce a una CPI la competenza di esigere la produzione di tutti i documenti ufficiali dell'amministrazione federale, necessari ai lavori della commissione. Nei casi in cui la CPI CPC ha voluto consultare taluni documenti dell'amministrazione federale, ne ha fatto relativa richiesta al servizio interessato mediante la persona di contatto del DFF. Il servizio ha a sua volta consegnato i documenti alla Commissione tramite la persona di contatto. Qualora un servizio dell'amministrazione avesse rifiutato di fornire i documenti richiesti, la Commissione avrebbe deciso in merito alla produzione di detti documenti dopo aver consultato il Consiglio federale. Tale situazione non si è mai verificata. In alcuni casi la Commissione ha chiesto alle persone sentite di fornire direttamente alla CPI CPC i documenti di cui disponevano. All'inizio dei lavori vi sono stati ritardi nella produzione dei documenti necessari.

La CPI CPC ha inoltre chiesto la produzione di documenti in possesso di terzi (art. 59 cpv. 3 LRC). Si è poi rivolta a tutti i governi cantonali invitandoli a rispondere a domande concernenti l'organizzazione e il finanziamento della loro cassa pensioni (art. 56 cpv. 4 LRC). Le risposte dei Cantoni sono state raccolte in un documento elaborato dalla commissione.¹²⁾

¹²⁾ Il documento intitolato «Confronto delle casse pensioni delle amministrazioni cantonali» può essere ottenuto presso il Servizio di documentazione dell'Assemblea federale, Palazzo del parlamento, 3003 Berna.

Al termine della procedura, i documenti della CPI CPC sono trasmessi sotto sigillo all'Archivio federale e conservati in tale sede. La CPI CPC ha deciso di rendere accessibili tali documenti unicamente alla scadenza del termine regolamentare di 35 anni previsto dall'articolo 7 capoverso 1 del Regolamento del 15 luglio 1966 per l'Archivio federale.¹³⁾ Durante questo periodo i documenti della CPC possono essere consultati soltanto su autorizzazione dei due presidenti delle commissioni parlamentari d'inchiesta. Quando gli stessi avranno lasciato le Camere federali, la competenza di decidere in merito alla consultazione degli incarti della CPI CPC sarà data ai presidenti delle commissioni della gestione.

1.5.3 Impiego dei periti

L'articolo 58 capoverso 2 LRC conferisce a una CPI la possibilità di usufruire di periti per l'esame delle questioni specifiche. Ogni commissione composta di parlamentari di milizia fa capo in modo considerevole alle conoscenze specifiche e alle capacità operative di periti. La CPI non avrebbe potuto adempiere la sua missione entro i termini previsti e nel modo richiesto dal profilo qualitativo senza ricorrere a periti.

I periti incaricati dalla CPI CPC hanno elaborato pareri segnatamente nei settori informatico e contabile nonché su questioni giuridiche. A tal fine si sono basati essenzialmente sulla documentazione disponibile presso il segretariato della Commissione nonché sui processi verbali delle audizioni.

I periti hanno espresso più volte il desiderio di interrogare in modo informale (interviste) diverse persone appartenenti all'Amministrazione federale, il che ha posto un problema procedurale alla Commissione. La LRC, infatti, non stabilisce se i periti incaricati dalla Commissione d'inchiesta sono autorizzati a procedere direttamente alla ricerca di informazioni. La Commissione ha deciso, d'intesa con il rappresentante del Consiglio federale e con determinate riserve, di autorizzare i periti a procedere personalmente all'intervista di talune persone.

Prima di ogni intervista la CPI CPC ha comunicato al rappresentante del Consiglio federale il mandato attribuito al perito nonché un elenco delle persone che lo stesso intendeva intervistare. Su tale base, il rappresentante del Consiglio federale ha informato le persone interessate esonerandole dal segreto d'ufficio nel contesto del mandato peritale. Egli le ha inoltre autorizzate a fornire al perito i documenti necessari all'esecuzione del suo mandato. Le persone interrogate da un perito avevano il diritto di non rispondere a tutte le domande o a una parte di esse o di non trasmettergli i documenti, cosa che però non si è mai verificata. Qualora una persona interrogata si fosse rifiutata di dare informazioni al perito, la Commissione avrebbe potuto citarla quale persona tenuta ad informare. L'interrogazione si sarebbe svolta in presenza di almeno due mem-

¹³⁾ RS 432.11

bri della Commissione e del perito. La competenza di obbligare un funzionario o un terzo a fornire le informazioni in suo possesso è data unicamente alla Commissione o a una sezione.

In merito alla confidenzialità dei lavori, i periti sono stati sottoposti al segreto d'ufficio disciplinato dall'articolo 61 capoverso 5 LRC. Nell'ambito del loro mandato, i periti erano inoltre tenuti a serbare il segreto più assoluto sulle informazioni messe a loro disposizione.

Per ogni intervista è stato presentato un resoconto alla Commissione. I risultati delle interviste non sono stati utilizzati direttamente per la redazione del rapporto della Commissione. Essi sono stati integrati nei rapporti peritali corrispondenti, in base ai quali la Commissione ha successivamente elaborato il suo rapporto.

La soluzione ad hoc scelta dalla Commissione per l'impiego dei suoi periti si è rivelata opportuna e non ha posto alcun problema di ordine pratico. Per contro, la ricerca di una soluzione che soddisfacesse nel contempo la CPI CPC e il rappresentante del Consiglio federale ha richiesto molto tempo prezioso. Per tale motivo la Commissione propone che siano definiti nella LRC i principi procedurali relativi ai periti incaricati; andrebbero in particolare descritti in modo più dettagliato i loro compiti nel contesto dell'assunzione delle prove. Lo stesso vale per l'impiego dei giudici istruttori, nonostante che la CPI CPC non ne abbia usufruito.

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda, in materia di assunzione delle prove, di disciplinare in modo chiaro nella legge sui rapporti fra i Consigli le competenze degli esperti incaricati da una commissione parlamentare di inchiesta e di precisare gli obblighi delle persone interrogate nei confronti di questi ultimi.

1.5.4 Ispezione locale

L'articolo 58 capoverso 2 LRC autorizza una commissione parlamentare d'inchiesta a fare ispezioni locali. La CPI CPC ha effettuato un'ispezione di un giorno alla CFA. I periti della Commissione si sono inoltre recati a più riprese presso la CFA, l'UFI, il CDF, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e la direzione generale delle FFS al fine di incontrare funzionari o di consultare documenti.

1.5.5 Segreto d'ufficio

In virtù dell'articolo 61 capoverso 4 LRC una commissione parlamentare d'inchiesta deve sentire il Consiglio federale prima di potere interrogare funzionari su fatti soggetti al segreto d'ufficio. Se il Consiglio federale decide il mantenimento del segreto, la decisione spetta alla commissione d'inchiesta.

Affinché sia reso possibile uno svolgimento necessariamente celere dei lavori, la CPI CPC ha chiesto al Consiglio federale di esonerare in generale e anticipatamente tutti i funzionari in carica nonché tutti gli ex funzionari – quest’ultimi rimangono infatti vincolati al segreto d’ufficio anche al termine della loro attività (art. 27 cpv. 2 OF) – dal segreto d’ufficio. La Commissione ha inoltre chiesto che i funzionari sentiti siano autorizzati a produrre documenti ufficiali.

Il Consiglio federale non ha espresso alcuna obiezione a tale richiesta. Il 14 febbraio 1996 esso ha preso la decisione seguente:

«Tutti i funzionari in carica e tutti gli ex funzionari della Confederazione nonché tutte le persone ad essi parificate ai sensi dell’articolo 47^{bis} capoverso 4 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) che, in quanto persone tenute ad informare, devono essere sentite dalla Commissione parlamentare d’inchiesta concernente la Cassa pensioni della Confederazione (CPI CPC) o dalle sue sottocommissioni, sono esonerate anticipatamente dal segreto d’ufficio. Tali persone sono parimenti abilitate a trasmettere alla CPI CPC o alle sue sottocommissioni, su richiesta delle stesse, tutti i documenti ufficiali connessi con l’oggetto dell’inchiesta. Rimangono salve le disposizioni legali sulla protezione dei dati personali.» (traduzione dal tedesco)

La CPI CPC ha informato il rappresentante del Consiglio federale su ciascuna audizione. Detto rappresentante non ha sollevato alcuna obiezione conformemente all’articolo 61 capoverso 4 LRC, in merito all’audizione di funzionari federali.

Va rilevato che, per quanto riguarda l’audizione dei consiglieri federali, è la Commissione stessa che li ha esonerati formalmente dal segreto d’ufficio poiché il Consiglio federale riteneva di non averne la competenza. Lo stesso ha infatti fatto valere che le disposizioni concernenti il segreto d’ufficio, iscritte nello statuto dei funzionari (art. 1 cpv. 1 OF) non si applicano ai Consiglieri federali poiché quest’ultimi non sono funzionari ai sensi dell’articolo 1 capoverso 1 OF. La CPI CPC ha risolto tale questione applicando per analogia l’articolo 61 capoverso 4 LRC, disciplinante che una commissione d’inchiesta decide sull’esonero dal segreto d’ufficio e che il Consiglio federale è unicamente consultato. Da parte sua, il Consiglio federale non ha sollevato alcuna obiezione all’interrogazione di ex membri del collegio governativo e dei membri in carica da parte della CPI CPC.

1.5.6 Confidenzialità

Nell’interesse della ricerca della verità e al fine di evitare concertazioni fra le persone interrogate, la CPI CPC ha attribuito un’importanza particolare al carattere confidenziale dei suoi lavori.

I membri di una CPI nonché i suoi collaboratori sono tenuti al segreto d’ufficio ai sensi dell’articolo 61 capoverso 5 LRC. Ma la confidenzialità dei lavori di una commissione d’inchiesta non concerne unicamente i membri della commissione, i segretari e i redattori dei processi verbali. Essa si applica anche a tutte le persone coinvolte nei lavori della commissione, segnatamente quelle che

sono state sentite dalla stessa. All'inizio di ogni audizione la CPI CPC ha reso attente le persone interrogate sul carattere confidenziale del suo operato, esortandole a mantenere il silenzio sulle loro deposizioni nonché sui documenti richiesti dalla commissione, in applicazione dell'articolo 24 del Regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1990 (RCN)¹⁴⁾ e dell'articolo 16 del Regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986 (RCS)¹⁵⁾. Detti articoli disciplinano che le sedute di commissione sono confidenziali per tutti i partecipanti e che quest'ultimi devono rispettare il segreto d'ufficio sui fatti di cui sono giunti a conoscenza partecipando ad una seduta. L'articolo 25 capoverso 3 RCN e l'articolo 17 capoverso 3 RCS impongono a tutti i partecipanti alle sedute – quindi non solo ai membri della commissione – di non fornire alcuna informazione prima delle comunicazioni della commissione. Esistono incertezze in merito al fatto che i titoli degli articoli 25 RCN e 17 RCS e i loro rispettivi testi costituiscano una base legale sufficiente per obbligare le persone sentite da una CPI a mantenere il silenzio sulla loro audizione. Tale questione essenziale nel contesto dell'operato di una CPI andrebbe approfondita. Indipendentemente da questo problema, il lavoro di una CPI sarebbe gravemente ostacolato se si conferisse alle persone sentite il diritto di informare terzi sulle domande poste durante le audizioni o sui documenti richiesti da una commissione parlamentare d'inchiesta. Anche i preposti di un funzionario sentito dalla commissione non possono esigere da lui informazioni concernenti il contenuto di un'audizione o i documenti che gli sono stati chiesti.

All'inizio dei suoi lavori la CPI-CPC ha constatato che quest'ultimo principio non è stato osservato dai funzionari della CFA. La Commissione ha scoperto che la direttrice della CFA aveva elaborato – a suo parere con i migliori propositi – una direttiva interna, datata 26 gennaio 1996, la quale obbligava i funzionari della CFA interrogati dalla CPI CPC ad informare la direzione in merito al luogo, alla data e alla durata della loro audizione nonché al contenuto dell'audizione e ai documenti richiesti dalla commissione. Il 14 febbraio 1996, giuntane a conoscenza, la CPI CPC è intervenuta presso il rappresentante del Consiglio federale affinché annullasse la direttiva in questione. Il capo del DFF ha annullato la direttiva il 27 febbraio 1996 considerandola incompatibile con il principio di confidenzialità dei lavori della commissione. Egli ha consolidato il suo punto di vista in una nota del 5 marzo 1996 indirizzata a tutti i dipartimenti, sottolineando quanto segue:

«Nell'interesse della ricerca della verità, i lavori della CPI CPC sono soggetti al principio della confidenzialità. I collaboratori della Confederazione sentiti dalla CPI CPC devono mantenere il silenzio sulla loro audizione sia nei confronti dei loro colleghi sia dei loro preposti. Lo stesso vale per i documenti richiesti dalla CPI CPC in occasione di un'audizione. Il collaboratore interessato deve mantenere il silenzio sui documenti richiesti dalla commissione e trasmetterli direttamente al segretariato della CPI CPC.» (traduzione dal tedesco)

¹⁴⁾ RS 171.13

¹⁵⁾ RS 171.14

La Commissione ha constatato successivamente che, nonostante fosse stata annullata, la direttiva è rimasta di fatto in vigore fino al 9 aprile 1996 siccome la direttrice della CFA non ha informato i suoi collaboratori prima di partire in vacanza. La direttiva in questione è stata definitivamente annullata in seguito ad un secondo intervento.

La CPI CPC ha espresso la sua insoddisfazione al rappresentante del Consiglio federale, ricordando che unicamente quest'ultimo ha il diritto di consultare l'insieme degli atti della commissione d'inchiesta.

Riguardo a quanto occorso, la CPI CPC ritiene che le disposizioni applicabili in materia di confidenzialità dei lavori di una commissione parlamentare d'inchiesta non siano sufficientemente definite. Essa è del parere che, ai fini di una maggiore chiarezza, tali disposizioni come pure le eventuali sanzioni da applicare in caso di infrazione, dovrebbero essere oggetto di un disciplinamento speciale nelle disposizioni della LRC concernenti le CPI.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di istituire nella legge sui rapporti fra i Consigli una base legale chiara, che obblighi le persone interrogate da una commissione parlamentare d'inchiesta a serbare il segreto assoluto in merito alla loro audizione.

La CPI CPC ha rinunciato, per motivi di protezione della personalità, a menzionare nel suo rapporto nomi di funzionari o di terzi ad eccezione di quelli che si sono rivelati utili alla ricerca della verità.

1.6 Svolgimento dei lavori e diritto di essere sentiti

Nel corso dei suoi lavori svoltisi fra il 17 ottobre 1995 e il 7 ottobre 1996, la Commissione e le sue sezioni hanno tenuto 71 sedute. Hanno sentito 60 persone, di cui 45 in qualità di persone tenute ad informare e 15 in qualità di periti¹⁶⁾. In un caso la Commissione ha dovuto rinunciare a sentire una persona per ragioni mediche. Dopo aver ricevuto un certificato medico, la Commissione ha richiesto dalla persona in questione un rapporto scritto, in applicazione dell'articolo 60 capoverso 1 LRC, secondo cui una Commissione d'inchiesta può raccogliere informazioni scritte.

La Commissione ha inoltre preso atto delle indicazioni fornite dai massmedia o dagli assicurati. Tuttavia non le è risultato possibile esaminare in dettaglio tutte le informazioni. In taluni casi essa ha effettuato delucidazioni supplementari.

¹⁶⁾ Cfr. lista delle persone interrogate nell'allegato 3.

Al termine del suo operato essa ha dato al Consiglio federale l'occasione di esprimersi nei suoi confronti in merito all'esito dell'inchiesta, conformemente all'articolo 62 capoverso 2 LRC. Il rapporto finale della commissione è stato discusso con una delegazione del Consiglio federale il 4 ottobre 1996.

Alla luce delle sue competenze giudiziarie in materia di inchiesta, la Commissione si è impegnata ai fini di una scrupolosa applicazione della procedura disciplinata nella legge. Per tale ragione essa ha prestato particolare attenzione all'osservanza del diritto di essere sentite delle persone interessate. Al termine delle indagini e prima di fare rapporto ai Consigli, la commissione ha invitato ad esprimersi 17 persone alle quali essa intendeva manifestare la sua disapprovazione (art. 63 cpv. 3 LRC). La Commissione ha fornito alle persone interessate una lista dei rimproveri che le concernevano, accordando loro un termine di tre settimane per esprimersi in merito per scritto. Sei persone hanno chiesto di esprimersi oralmente davanti alla commissione, la quale ha esaudito tali richieste.

Inoltre, conformemente all'articolo 63 capoverso 1 LRC, in connessione con l'articolo 62 capoverso 1 LRC, le persone che sono direttamente toccate nei loro interessi dall'inchiesta hanno il diritto di assistere all'audizione delle persone tenute ad informare e dei testimoni e di porre in tale occasione domande complete. Possono inoltre consultare i documenti prodotti, i pareri, i rapporti peritali e i processi verbali d'audizione. Conformemente al capoverso 2 dell'articolo 63 LRC la commissione può rifiutare alle persone direttamente toccate di assistere ad audizioni e di consultare documenti qualora lo esiga l'interesse dell'inchiesta in corso. Una persona ha chiesto di consultare i documenti. La Commissione ha accolto tale richiesta e ha messo a sua disposizione tutti i mezzi di prova che la concernevano.

Il presente rapporto tiene adeguatamente conto dell'avviso del Consiglio federale e delle opinioni espresse dalle persone interessate.

La Commissione ha concluso i suoi lavori il 7 ottobre 1996. In tale occasione essa ha approvato all'unanimità il rapporto finale, decidendone la pubblicazione.

1.7 Costi

I costi della Commissione sono i seguenti:

Costi della CPI CPC (stato fine settembre 1996)**Tabella 1**

1. <i>Indennità dei membri della commissione</i>	Fr.
Gettoni di presenza	85 490
Spese	34 206
2. <i>Commissioni e onorari dei periti</i>	
Onorari dei periti	311 215
Processi verbali/traduzioni	42 487
Spese	807
3. <i>Personale del segretariato e infrastrutture</i>	
Personale ausiliario	102 679
Spese e risarcimenti	805
Personale permanente	194 161
Infrastrutture	52 725
Totale	824 575

1.8 Considerazioni finali

La CPI CPC si è impegnata a condurre a termine rapidamente le sue indagini, il che ha reso necessari da parte dei membri un impegno ed una disponibilità difficilmente conciliabili con il nostro sistema di milizia. Inoltre le questioni trattate erano di una complessità tale che essa ha dovuto far capo a periti. Senza quest'ultimi i lavori non avrebbero raggiunto il livello richiesto dal profilo qualitativo.

La CPI CPC si è impegnata ad adempiere il suo mandato nella maggiore consapevolezza e coscienziosità. Ha potuto far luce su molte questioni. Tuttavia, a causa della complessità e dell'estensione notevole dell'oggetto dell'inchiesta nonché del breve tempo a disposizione, la Commissione ha dovuto rinunciare ad affrontare taluni aspetti. Non può perciò garantire di aver individuato tutte le lacune essenziali, gli errori e i punti deboli. Di conseguenza non è escluso che in futuro emergano ulteriori insufficienze. La Commissione non ha constatato alcuna utilizzazione penalmente riprensibile dei fondi della Cassa; questa eventualità non può tuttavia essere assolutamente esclusa. Esistono infatti ancora numerosi punti interrogativi, segnatamente riguardo all'estensione dei danni materiali. Ciononostante la Commissione si sente in dovere di concludere i suoi lavori. L'opinione pubblica nonché le persone e gli uffici interessati hanno diritto ad uno schiarimento entro breve delle critiche formulate nei confronti della CFA e della CPC.

La CPI CPC ringrazia tutti i servizi che, talvolta condizionati dal breve tempo a disposizione, hanno collaborato alla sua azione mediante l'elaborazione di rapporti o la produzione di documenti. Ringrazia inoltre i collaboratori della CFA per il loro notevole impegno, fornito in condizioni spesso alquanto difficili.

2 La Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il suo contesto

2.1 Panoramica della legislazione federale in materia di previdenza professionale

2.1.1 Principio dei tre pilastri della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (1972)

L'introduzione dell'articolo costituzionale 34^{quater} nel 1972 ha sancito il principio dei tre pilastri nel settore delle assicurazioni sociali. Secondo tale principio, la sicurezza in caso di vecchiaia, decesso e invalidità si basa sulle tre strutture seguenti: l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) e l'assicurazione invalidità (AI) [1° pilastro], la previdenza professionale [2° pilastro] e il risparmio individuale (previdenza individuale, assicurazione individuale) [3° pilastro].

Le prestazioni del primo pilastro devono coprire il fabbisogno vitale e, unitamente alle prestazioni del secondo pilastro, rendere adeguatamente possibile il mantenimento del livello di vita precedente. Il terzo pilastro è costituito infine dalla previdenza individuale.

2.1.2 Legge sulla previdenza professionale (1982)

La legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)¹⁾ è entrata in vigore il 1° gennaio 1985. Scopo della LPP è permettere alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi di mantenere adeguatamente, in combinazione con la rendita AVS/AI, il loro livello di vita precedente. Tale obiettivo è considerato raggiunto qualora le due rendite (AVS/AI + LPP) corrispondono almeno al 60 per cento del salario lordo dell'assicurato.

La LPP disciplina unicamente una protezione minima di previdenza obbligatoria per i salariati. I datori di lavoro e le associazioni professionali permangono tuttavia libere di assicurare i loro impiegati oltre le esigenze minime fissate dalla LPP e di assicurarli per prestazioni complementari (cosiddette prestazioni extraobbligatorie). Gli istituti di previdenza che partecipano all'applicazione del regime obbligatorio della LPP sono tenuti a coprire i rischi di vecchiaia, decesso e invalidità e a garantire le prestazioni minime derivanti dalla legge. Essi devono farsi iscrivere nel registro della previdenza professionale presso l'autorità di vigilanza cui sottostanno.

La LPP si applica a tutte le casse pensioni registrate, siano esse di diritto privato o pubblico. La legge prevede tuttavia per quest'ultimo tipo di istituti talune disposizioni speciali, segnatamente in materia di equilibrio finanziario (art. 69 cpv. 2 LPP, deroga al principio di iscrizione nel bilancio nella cassa chiusa) e

¹⁾ RS 831.40

di amministrazione paritetica (art. 51 cpv. 5 LPP). Alcune disposizioni della LPP sono applicabili anche alle fondazioni di previdenza (non registrate) a favore del personale che assicurano prestazioni extraobbligatorie (art. 89^{bis} cpv. 6 Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 [CC]²⁾).

La LPP è precisata da una serie di ordinanze. Fra quest'ultime vanno menzionate in primo luogo l'ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1)³⁾ nonché l'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2)⁴⁾. Quest'ultima contiene fra l'altro disposizioni concernenti la determinazione del salario coordinato nonché il finanziamento e la politica in materia di investimenti degli istituti di previdenza registrati. Inoltre, dal 1° gennaio 1995 la LPP è completata da alcune disposizioni speciali della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, LFLP)⁵⁾ e della legge federale del 17 dicembre 1993 sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale⁶⁾.

2.1.2.1 Deduzione di coordinamento e salario coordinato

In precedenza è già stato sottolineato che la previdenza professionale completa il primo pilastro al fine di garantire almeno il 60 per cento dell'ultimo salario lordo. Per procedere alla ripartizione di tale importo fra l'AVS/AI e il 2° pilastro, si deduce dal salario lordo un importo corrispondente alla rendita semplice massima di vecchiaia dell'AVS. Siffatto importo, denominato deduzione di coordinamento, ammonta nel 1996 a 23 280 franchi (art. 5 OPP 2) ed è interamente coperto dalle prestazioni dell'AVS. La LPP garantisce unicamente la parte del salario superante tale importo, denominata salario coordinato (art. 8 LPP). Sottostanno dunque alla LPP soltanto i salariati aventi un salario superiore alla deduzione di coordinamento (art. 7 LPP). Il salario coordinato è limitato ad un importo equivalente al triplo della deduzione di coordinamento, corrispondente al sestuplo della rendita semplice minima annuale di vecchiaia, ossia 69 840 franchi. Le esigenze di previdenza supplementari superanti tale importo devono essere coperte mediante la previdenza professionale extraobbligatoria e la previdenza individuale (cfr. fig. 1). Il salario coordinato è determinante per gli accrediti di vecchiaia (art. 16 LPP) e di conseguenza per l'importo delle rendite (art. 14, 21 e 24 LPP; art. 17 OPP 2) e dei contributi (art. 65 LPP).

²⁾ RS 210

³⁾ RS 831.435.1

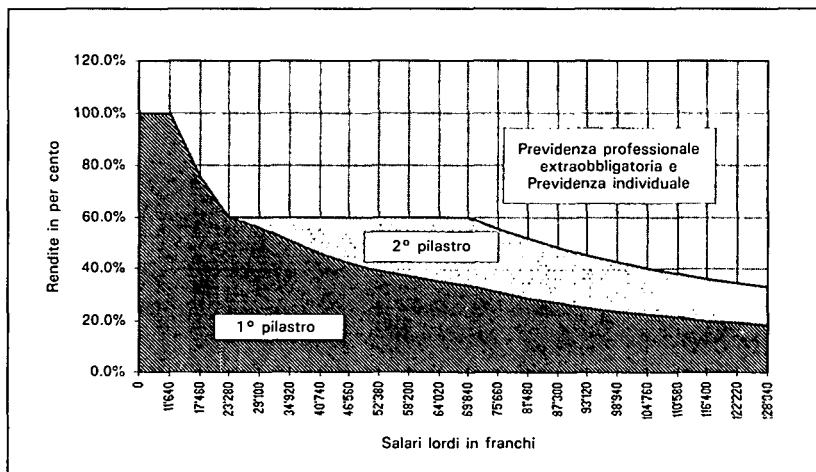
⁴⁾ RS 831.441.1

⁵⁾ RS 831.42

⁶⁾ RS 831.41

Figura 1

Rendite del 1° e del 2° pilastro in per cento del salario lordo



2.1.2.2 Finanziamento delle casse pensioni

Le casse pensioni sono finanziate mediante i contributi degli assicurati, i contributi dei datori di lavoro e i redditi patrimoniali. Le prestazioni di una cassa pensioni possono essere definite secondo due principi: il principio del primato delle prestazioni e quello del primato dei contributi (o primato dei premi in materia di assicurazione). Secondo il primo di tali principi, i contributi sono definiti in base alle prestazioni future previste. Le stesse sono definite in genere sulla base di una percentuale fissa del salario assicurato. Nel secondo caso i contributi sono per la maggior parte fissati anticipatamente in per cento del salario assicurato. Le prestazioni sono determinate sulla base del capitale accumulato mediante tali contributi. Si tratta in tal caso di una cassa che applica il primato dei contributi.

Per una cassa che applica il principio del primato delle prestazioni si pone sempre il problema del finanziamento degli aumenti salariali. Più gli aumenti sono elevati, maggiori dovranno essere a loro volta i contributi affinché sia garantita la prestazione futura. Lo stesso vale in merito all'età: più un aumento salariale interviene tardi nella vita professionale di un assicurato, maggiori saranno i suoi effetti sui contributi. Gli aumenti salariali aumentano il fabbisogno finanziario delle casse che applicano il principio del primato delle prestazioni. Per contro, in caso di riduzione salariale, le prestazioni future assicurate diminuiscono ed è esigibile una prestazione d'uscita corrispondente come nel caso del libero passaggio.

In una cassa che applica il primato dei contributi, la prestazione assicurativa si abbassa considerevolmente in funzione dell'aumento salariale: essa è del 60 per cento nell'anno d'entrata e diminuisce fino al momento dell'età di pensionamento, eccetto che siano versati contributi supplementari in caso di aumento salariale.

Il primato dei contributi e il primato delle prestazioni costituiscono criteri di distinzione tecnici ed assolvono ambedue gli stessi obiettivi. Se si escludono gli aumenti salariali, i costi e le prestazioni sono fondamentalmente identici per gli stessi contributi.

2.1.2.3 Prescrizioni in materia di investimenti

In virtù della LPP, le casse pensioni devono essere amministrate in funzione delle rendite future, ossia secondo il cosiddetto sistema dei capitali di copertura. Fondamentalmente ciascuna generazione di assicurati deve, durante il suo periodo di attività, costituire essa stessa i capitali necessari a coprire la sua previdenza per la vecchiaia.

Gli istituti di previdenza sono responsabili del versamento delle prestazioni ai loro assicurati. Essi devono segnatamente amministrare il patrimonio in modo da garantire la sicurezza e la sufficiente redditività degli investimenti, un'adeguata ripartizione dei rischi come pure la copertura del prevedibile fabbisogno di liquidità (art. 71 LPP). In virtù dell'articolo 51 OPP 2, una cassa pensioni, sia essa di diritto privato o di diritto pubblico, deve perseguire una redditività corrispondente al mercato monetario, finanziario e immobiliare. L'articolo 57 OPP 2 limita considerevolmente gli investimenti non garantiti di una cassa pensioni presso il datore di lavoro. Conformemente a siffatte disposizioni, il patrimonio dell'istituto di previdenza non può essere investito senza garanzia presso il datore di lavoro, nella misura in cui è vincolato alla copertura delle prestazioni di libero passaggio ed a quella delle rendite in corso. Gli investimenti non garantiti presso il datore di lavoro non possono superare il 20 per cento del patrimonio lordo. Tali limitazioni vengono a cadere in caso di garanzia efficace e sufficiente degli investimenti della Confederazione, di un Cantone, di un Comune o di una banca assoggettata alla legge federale sulle banche e le casse di risparmio (art. 58 OPP 2). Va notato che gli investimenti presso il datore di lavoro devono essere remunerati con un interesse conforme a quello del mercato (art. 57 cpv. 4 OPP 2).

2.1.2.4 Vigilanza, alta vigilanza e controllo

Ai sensi dell'articolo 61 LPP, ciascun istituto di previdenza registrato è sorvegliato da un'autorità di vigilanza LPP della Confederazione o di un Cantone (cfr. fig. 2). Di principio le autorità di vigilanza sono le stesse per le casse di

diritto privato e per quelle di diritto pubblico. Tale disposizione si ricollega all'articolo 84 CC che pone tutte le fondazioni sotto la sorveglianza delle corporazioni di diritto pubblico (Confederazione, Cantoni e Comuni). L'obiettivo principale di tale disciplinamento consiste nel fare in modo che gli istituti di previdenza applichino le prescrizioni legali e siano gestiti opportunamente (art. 62 LPP). Costruita su modello della vigilanza delle fondazioni, la vigilanza degli istituti di previdenza professionali riveste un carattere prettamente repressivo. L'autorità di vigilanza ha a disposizione una serie di misure quali l'ammonimento, la pena disciplinare, la fissazione di condizioni, l'annullamento di decisioni degli organi degli istituti di previdenza, la revoca di organi, la nomina di un consiglio legale.⁷⁾ In sintesi essa esercita tutte le misure atte all'eliminazione di lacune (art. 62 cpv. 1 lett. d LPP; art. 84 segg. CC).

La vigilanza degli istituti a carattere regionale compete alle autorità cantonali di vigilanza; quella degli istituti a carattere nazionale o internazionale è esercitata di principio dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS, art. 3 OPP 1). Gli istituti di previdenza delle FFS, della Banca nazionale svizzera (BNS) e dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) sono parimenti assoggettati alla vigilanza diretta dell'UFAS. Per contro, la sorveglianza sugli istituti di previdenza della Confederazione (ad es. sulla Cassa pensioni della Confederazione) compete al DFF. Infine, l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) vigila sugli istituti assoggettati alla legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA).⁸⁾

Le autorità di vigilanza LPP sono a loro volta poste sotto l'alta vigilanza del Consiglio federale (art. 64 LPP). Siffatta alta vigilanza assolve l'obiettivo di garantire l'applicazione uniforme della previdenza professionale obbligatoria. Essa consiste essenzialmente nell'indirizzare alle autorità cantonali di vigilanza le direttive necessarie alla corretta applicazione della legge sulla previdenza professionale⁹⁾. L'alta vigilanza concerne esclusivamente la previdenza professionale obbligatoria. Il suo esercizio compete al Consiglio federale e, nella prassi, all'UFAS (art. 4 OPP 1).

Oltre agli organi di vigilanza e di alta vigilanza, la LPP prevede parimenti due controlli supplementari.

L'articolo 53 capoverso 1 LPP disciplina che ciascun istituto di previdenza designa un ufficio di controllo per l'esame annuo della gestione, della contabilità

⁷⁾ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 1975 all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, FF 1976 I 240.

⁸⁾ RS 961.01

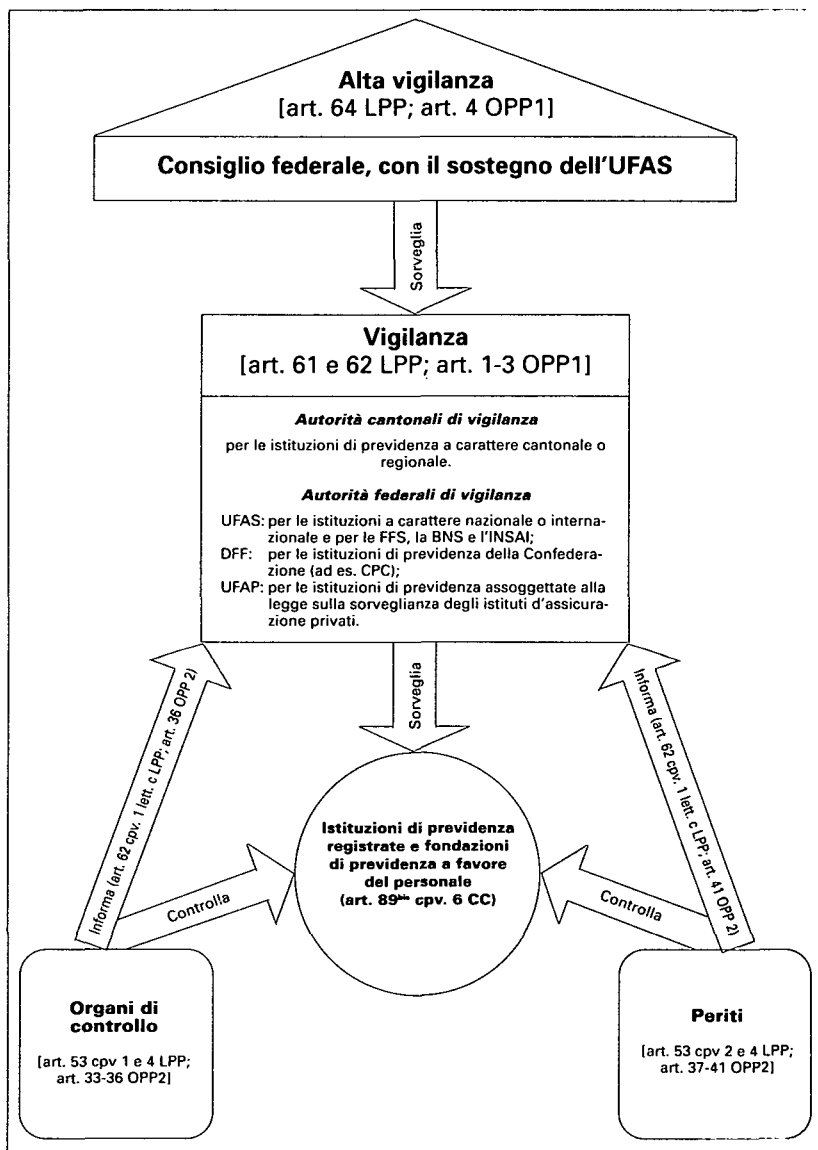
⁹⁾ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 1975 all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, FF 1976 I 181. Cfr. inoltre ad esempio le direttive del Consiglio federale dell'11 maggio 1988 sull'obbligo da parte degli istituti di previdenza professionale registrati di informare i loro assicurati, FF 1988 II 545.

e dell'investimento patrimoniale. Tale ufficio di controllo sottopone il suo rapporto all'autorità di vigilanza (art. 36 cpv. 1 OPP 2). L'ufficio di controllo deve adempire a requisiti di autonomia (art. 34 OPP 2) e di competenza (art. 33 OPP 2). Tali disposizioni autorizzano segnatamente i servizi di controllo cantonali e il controllo federale delle finanze ad esercitare la funzione di organo di controllo (art. 33 lett. b OPP 2).

Da ultimo, l'articolo 53 capoverso 2 LPP disciplina che ciascun istituto di previdenza professionale incarica un perito riconosciuto in materia di previdenza professionale di verificare periodicamente, di principio ogni triennio, se l'istituto di previdenza offre in ogni tempo garanzia di poter adempire i suoi impegni e se le disposizioni attuariali regolamentari inerenti alle prestazioni e al finanziamento corrispondono alle prescrizioni legali. Il perito è tenuto ad informare senza indugio l'autorità di vigilanza se la situazione dell'istituto di previdenza richiede un intervento rapido (art. 41 OPP 2).

Vigilanza e controllo degli istituti di previdenza registrati del 2° pilastro

Figura 2



2.1.3 Revisione degli statuti della Cassa federale d'assicurazione (1987)

Occorre premettere che pur essendo un'ordinanza del Consiglio federale, gli statuti della CFA necessitano, in virtù dell'articolo 48 dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 (OF)¹⁰⁾, dell'approvazione dell'Assemblea federale. Il Parlamento può tuttavia approvare o respingere questa ordinanza soltanto globalmente. La revisione del 1987 consistette essenzialmente in un adeguamento degli statuti alla LPP e all'adempimento del postulato dell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, come prescritto dalla decisione del Tribunale federale del 25 marzo 1983 (DTF 109 Ib 81). Fu anche introdotta l'età flessibile di pensionamento. La revisione concerneva in particolare i seguenti aspetti:

- attualizzazione della cerchia degli assicurati per tener conto dell'obbligo assicurativo secondo la LPP;
- addossamento integrale ai lavoratori del riscatto degli anni d'assicurazione, con conseguente sgravio dei datori di lavoro;
- aumento dei contributi periodici dal 6 al 7,5 per cento del guadagno assicurato, tanto per i salariati quanto per i datori di lavoro;
- aumento a 40 anni d'assicurazione per il diritto alla pensione massima;
- introduzione, per uomini e donne, del pensionamento flessibile tra 60 e 65 anni con corrispondente riduzione della pensione;
- introduzione della pensione vedovile;
- sostituzione della pensione d'invalidità graduale secondo gli anni d'assicurazione con la riduzione attuariale dei tassi di pensione se gli anni d'assicurazione sono inferiori a 40;
- ridefinizione delle modalità di finanziamento (versamento di interessi sul capitale della CPC ad un tasso corrispondente alla media del reddito delle obbligazioni della Confederazione, ma almeno al 4%).

Fu inoltre istituito un organo paritetico a tenore della LPP – la commissione della Cassa – e un organo di controllo giusta l'articolo 53 LPP. Fu pure disciplinato il trattamento delle persone occupate a tempo parziale. Gli statuti furono messi in vigore dal Consiglio federale il 1° gennaio 1988.

2.1.4 Legge sul libero passaggio (1993)

Il disciplinamento della possibilità di trasferire i propri averi previdenziali nell'istituzione di previdenza del nuovo datore di lavoro in caso di cambiamento di attività incide enormemente sulla mobilità dei lavoratori. Prima dell'entrata in vigore della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LFLP) vi erano già regolamentazioni in materia di libero passaggio nella LPP, nel Codi-

¹⁰⁾ RS 172.221.10

ce delle obbligazioni (CO) e in diversi contratti collettivi di lavoro (industria orologiera, industria delle macchine, settore degli esercizi pubblici). Vi era inoltre una convenzione di libero passaggio della Cassa federale d'assicurazione (CFA) alla quale potevano aderire istituti di previdenza sia pubblici che privati¹¹⁾. Le norme della LPP e quelle del CO non erano chiaramente in sintonia, sicché le casse, soprattutto quelle che offrivano prestazioni superiori al minimo obbligatorio, dovevano effettuare complicati calcoli comparativi per determinare il diritto al libero passaggio. L'inconveniente maggiore consisteva tuttavia nel fatto che le norme vigenti allora concernevano soltanto la parte obbligatoria della previdenza professionale, mentre la parte facoltativa poteva essere disciplinata autonomamente da ogni singola cassa alla sola condizione di rispettare gli articoli 331a e 331b CO. Per eliminare questo inconveniente era pertanto necessario creare una nuova legge applicabile ad entrambi i settori. Siffatto disciplinamento non poteva del resto figurare nella LPP visto che quest'ultima concerne soltanto la parte obbligatoria della previdenza professionale. L'attuale legge sul libero passaggio concerne sia la parte obbligatoria sia quella facoltativa della previdenza professionale.

La nuova legge sul libero passaggio presenta le seguenti caratteristiche centrali: in primo luogo la prestazione d'uscita dev'essere almeno uguale alla prestazione d'entrata inclusi gli interessi e i contributi versati dal datore di lavoro e un supplemento in funzione dell'età. A tal fine viene prescritta una formula di calcolo vincolante (art. 17 LFLP).

Secondariamente, gli anni riscattati sono equiparati ad anni di contributi. Infatti, le prestazioni regolamentari che si basano sugli anni di servizio favoriscono gli impiegati che restano per lungo tempo presso il medesimo datore di lavoro a scapito della mobilità.

In terzo luogo viene definita una prestazione minima per avvicinare le casse soggiate al primato delle prestazioni a quelle soggiate al primato dei contributi. Nel sistema del primato dei contributi la prestazione d'uscita è calcolata, giusta l'articolo 15 LFLP, in funzione dei contributi del lavoratore e del datore di lavoro oppure della riserva matematica. Nel sistema del primato delle prestazioni, la prestazione d'uscita corrisponde al valore attuale delle prestazioni acquisite. Le prestazioni acquisite sono calcolate in rapporto alla durata dei contributi secondo la formula seguente:

$$\text{prestazioni assicurate} \times \frac{\text{periodo d'assicurazione computabile}}{\text{periodo d'assicurazione possibile}}$$

Queste prestazioni minime devono essere comparate con la prestazione minima di cui all'articolo 17 LFLP e con le prestazioni regolamentari prescritte. L'eventuale differenza dev'essere pagata.

¹¹⁾ Convenzione del 1970 sul libero passaggio tra le casse pensioni («Convenzione-Schuler»); Convenzione sul libero passaggio del 1990.

La LFLP prevede inoltre che quando cambia lavoro, l'assicurato deve versare la prestazione di libero passaggio all'istituto di previdenza del nuovo datore di lavoro, a meno che non lasci la Svizzera o che inizi un'attività in proprio. Le possibilità per ottenere il versamento in contanti sono state ristrette e qualora l'assicurato sia sposato, il versamento della prestazione di libero passaggio è subordinato al consenso del coniuge.

D'altra parte, in caso di divorzio il tribunale può ordinare alla cassa pensioni dell'assicurato di trasferire una parte della prestazione di libero passaggio all'istituto di previdenza del coniuge o di versare a quest'ultimo l'importo corrispondente, sempre che le condizioni per un versamento in contanti siano soddisfatte.

La LFLP prevede inoltre per ogni assicurato il diritto di essere informato dall'istituto di previdenza (art. 8 e 24 LFLP). Per ogni assicurato dev'essere tenuto un conto che ragguagli sulla prestazione di libero passaggio spettantegli e sull'avere di vecchiaia giusta la LPP.

La LFLP ha infine introdotto anche un nuovo metodo di calcolo della riserva matematica. Il conseguente aumento del capitale di copertura ha provocato una crescita del disavanzo tecnico della CPC (+ 2 362 mio di fr.), che a sua volta ha significato un aumento della garanzia d'interesse a carico della Confederazione, delle sue aziende e delle organizzazioni affiliate.

2.1.5 Legge sulla promozione della proprietà d'abitazioni (1993)

La legge federale del 17 dicembre 1993 sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale (LPPA) ha modificato la LPP e il CO nel senso che una parte del capitale della previdenza può essere utilizzato per l'acquisto di un'abitazione ad uso proprio (casa individuale, proprietà per piani, ecc.) o per l'acquisto di quote di partecipazione ad una cooperativa di costruzione di abitazioni. Questa modifica delle leggi concerne la parte obbligatoria e quella facoltativa della previdenza professionale; la prima è disciplinata nella LPP, la seconda nel CO. Fino a 50 anni, gli assicurati possono prelevare o costituire in pegno un importo pari al massimo alla loro prestazione di libero passaggio per l'acquisto di un'abitazione ad uso proprio. Gli assicurati di oltre 50 anni possono prelevare al massimo la prestazione di libero passaggio a cui avrebbero avuto diritto all'età di 50 anni oppure la metà della prestazione di libero passaggio cui hanno diritto al momento del prelievo. Secondo stime basate su calcoli attuariali, all'età di 50 anni l'assicurato medio ha accumulato circa la metà del suo capitale di vecchiaia; egli dispone pertanto della metà della prestazione previdenziale che avrà accumulato al momento del pensionamento.

2.1.6 Ordinanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (1994)

La modifica del 1994 intendeva soprattutto adeguare gli statuti alla LFLP e alla LPPA, giacché queste leggi hanno ampie ripercussioni su tutti i settori della CPC. Occorreva ad esempio adattare le disposizioni statutarie concernenti la molteplicità dei rapporti di servizio, gli impiegati a tempo parziale, i congedi non pagati, ecc. alle nuove esigenze. Furono poi uniformate le basi per calcolare il guadagno assicurato e, pertanto, anche le basi per il calcolo delle trattenu-te. Fu inoltre stabilito che alla CPC potevano affiliarsi soltanto le organizzazioni istituite sulla base di un atto normativo formale della Confederazione, che esercitano poteri sovrani o svolgono compiti della Confederazione, oppure che intrattengono rapporti particolarmente stretti con quest'ultima. Fu inoltre stabilito di affiliare gradualmente alla CPC i professori dei politecnici federali e si creò la base per la copertura dei costi amministrativi. Nel suo decreto d'approvazione degli statuti del 15 dicembre 1994¹²⁾, il Parlamento formulò le seguenti tre riserve:

Articolo 1

(...)

- a. l'ordinanza è approvata purché agli assicurati non sia concesso alcun nuovo diritto acquisito più esteso rispetto alle prescrizioni obbligatorie della legge del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio;
- b. il Consiglio federale deve presentare entro il 31 dicembre 1997 una revisione degli statuti che permetta di ridurre il disavanzo tecnico della Cassa pensioni della Confederazione (...), legato anzitutto alle prestazioni supplementari conseguenti all'introduzione del libero passaggio. Se necessario, gli assicurati sono tenuti a contribuire al versamento delle relative prestazioni;
- c. riguardo al sistema di previdenza dei professori dei PF, il Consiglio federale deve predisporre, d'intesa con i PF, una soluzione che, in particolare, disciplini adeguatamente i problemi posti dai costi elevati dei riscatti di annate da parte delle persone d'età compresa tra 40 e 50 anni. Tale soluzione dovrebbe considerare i sistemi previdenziali analoghi vigenti all'estero.

2.2 Cassa pensioni della Confederazione

2.2.1 In generale

Creata nel 1921, la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) è una divisione della Cassa federale d'assicurazione (CFA). A tenore dell'articolo 11 numero 4 dell'ordinanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici¹³⁾ la CFA ha lo scopo di assicurare gli agenti della Confederazione

¹²⁾ Decreto federale del 15 dicembre 1994 relativo all'approvazione dell'ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC) e degli Statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere, FF 1995 I 576.

¹³⁾ RS 172.010.15

contro i rischi della vecchiaia, dell'invalidità e di decesso. Essa è un ufficio federale ai sensi dell'articolo 58 della legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale (legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA)¹⁴⁾ ed è subordinata al Dipartimento federale delle finanze. L'attuale subordinazione risale al 1975; prima, la CFA era aggregata all'Ufficio federale del personale (UFPER) ed era denominata «Cassa federale d'assicurazione e di compensazione». Con il decreto del Consiglio federale del 30 ottobre 1975¹⁵⁾ la Cassa fu scissa dall'UFPER e istituita come ufficio federale autonomo.

La CPC è l'istituto di previdenza di tutti gli impiegati dell'amministrazione generale della Confederazione, dell'Azienda delle PTT, delle aziende d'armamento, della Regia federale degli alcool e di circa 100 altre organizzazioni affiliate. La CPC attua quale istituto di previdenza registrato, l'assicurazione obbligatoria secondo la LPP (art. 2 cpv. 2 Statuti CPC). La CPC non ha personalità giuridica: gli impegni della Cassa sono garantiti dalla Confederazione. Alla fine del mese di luglio 1996 il numero di assicurati ammontava a 113 193 membri (lavoratori che pagano contributi alla CPC) e 53 872 beneficiari di rendite (pensionati, vedovi, superstiti, ecc.).

Oltre alla CPC vi è a livello federale la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS) che assicura gli impiegati delle Ferrovie federali svizzere. Il piano previdenziale di questa cassa non è il medesimo di quello della CPC. L'Azienda delle PTT dispone pure di un sistema di previdenza particolare (C 25) per i suoi impiegati ausiliari e per diverse altre categorie di impiegati (addetti alla pulizia, ecc.), che non è però registrato. L'assicurazione obbligatoria è svolta dalla CPC (art. 2 cpv. 2 lett. d Statuti CPC). Dal canto loro, la Banca nazionale e l'INSAI dispongono ciascuna di una propria cassa pensioni.

Conformemente all'articolo 3 capoverso 2 OPP 1, la vigilanza sulla CPC spetta al DFF (cfr. figura 3). Il DFF esercita pertanto un compito delegato normalmente ad un'autorità di vigilanza cantonale (art. 1 cpv. 1 OPP 1), oppure all'UFAS per quanto concerne gli altri istituti di previdenza a livello federale.

L'alta vigilanza sul DFF spetta al Consiglio federale (art. 64 LPP), che ha in parte delegato tale compito all'UFAS. In quanto elemento di un altro dipartimento l'UFAS è pertanto situato gerarchicamente al medesimo livello della Cassa, ma nel contempo superiore al suo organo di vigilanza, ossia il capo del DFF.

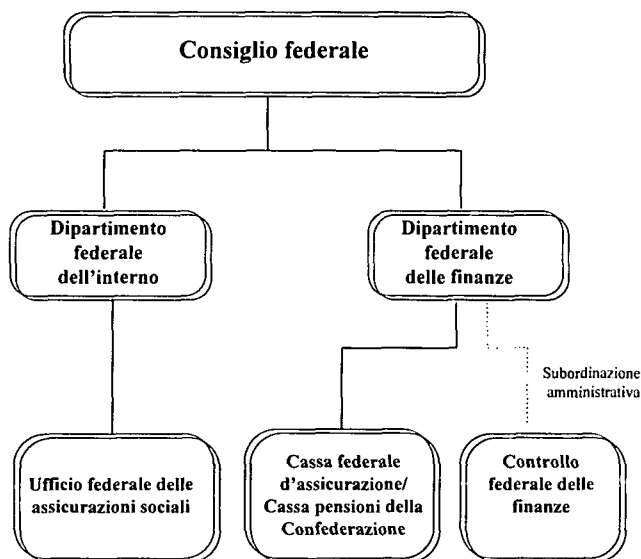
Il controllo secondo l'articolo 53 LPP è infine esercitato dal Controllo federale delle finanze, situato allo stesso livello della CFA e subordinato al capo del DFF.

Il controllo attuariale è svolto dalla ditta Pierre Rieben Actuaire SA (PRA-SA), un'impresa privata di Peseux/Neuchâtel.

¹⁴⁾ RS 172.010

¹⁵⁾ Decreto del Consiglio federale del 30 ottobre 1975 sull'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, RS 172.215.122, cfr. il testo nell'allegato 4.

Organi di vigilanza e controllo giusta la LPP sul DFF e la CPC *Figura 3*
(senza controllo attuariale)



2.2.2 Questioni finanziarie

Il finanziamento della CPC è garantito dai contributi degli assicurati (comprese le somme di riscatto), dai contributi dei datori di lavoro (compresa l'incorporazione del rincaro nelle rendite), dal reddito del capitale (interessi) nonché dall'interesse del disavanzo tecnico.

Gli investimenti della CPC sono di due tipi: i prestiti ipotecari agli assicurati (nel 1995 ammontavano al 13% dell'attivo della CPC) e gli averi in conto presso la Confederazione (nel 1995 ammontavano all'87% ca. dell'attivo della CPC).

A partire dal 1° agosto 1989, i fondi della CPC possono essere utilizzati per accordare prestiti ipotecari ai suoi assicurati che intendono acquisire alloggi. A fine 1995 l'importo totale dei prestiti ipotecari ha raggiunto 3,1 miliardi di franchi circa. Gli interessi eccedenti, vale a dire il ricavo degli interessi che supera il 4 per cento (tasso d'interesse tecnico) sono generalmente utilizzati per finanziare l'incorporazione del rincaro nelle rendite in corso (art. 60 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

Il resto dei fondi della CPC è amministrato dalla Confederazione (art. 60 cpv. 1 degli Statuti della CPC). Nel presente caso c'è identità tra l'istituto di previ-

denza, la CPC che non possiede personalità giuridica, e il debitore degli importi investiti. La Confederazione corrisponde alla CPC un interesse equivalente al rendimento medio delle sue obbligazioni, ma almeno del 4 per cento all'anno (tasso d'interesse tecnico). Gli interessi eccedenti che risultano dalla differenza tra tale rendimento medio e il 4 per cento sono ugualmente destinati al finanziamento dell'incorporazione delle indennità di rincaro nelle rendite in corso. Il Consiglio federale può prevedere altre destinazioni del ricavo degli interessi, segnatamente per i datori di lavoro che hanno ammortizzato il disavanzo tecnico (art. 60 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

La quasi totalità della fortuna della CPC è investita presso la Confederazione. Se fosse stata investita tra il 1985 e il 1994 secondo le prescrizioni d'investimento dell'OPP 2, il reddito medio della fortuna della CPC avrebbe raggiunto, secondo l'indice LPP¹⁶⁾, una rendita media teorica del 6,1 per cento all'anno. Per effettuare una politica d'investimento conforme all'OPP 2, la CPC dovrebbe modificare i suoi statuti.

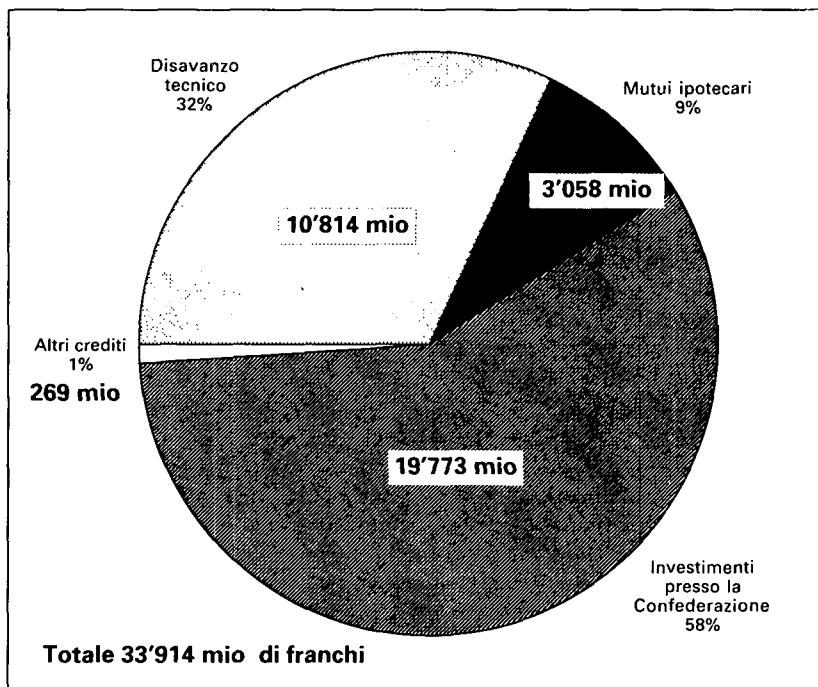
Conformemente alla LPP e agli statuti della Cassa, la CPC presenta un disavanzo tecnico. Ciò significa che il capitale di copertura (riserva matematica) effettivamente disponibile è inferiore al capitale che sarebbe necessario dal profilo attuariale per far fronte all'insieme degli impegni della cassa. Il disavanzo tecnico è stato causato da due fatti, in primo luogo la CPC deroga al principio del bilancio in cassa chiusa (art. 69 cpv. 2 LPP) e in secondo luogo il capitale di copertura della CPC è dei due terzi solamente della riserva matematica (art. 58 degli Statuti della CPC). Il terzo mancante – il disavanzo tecnico – è garantito dalla Confederazione e frutta un interesse del 4 per cento (garanzia dell'interesse). La presente soluzione si fonda sull'ipotesi che le uscite dalla cassa sono sempre almeno compensate dall'assunzione di nuovi impiegati (principio di perennità).

L'onere della Confederazione e delle organizzazioni affiliate è illustrato dalle cifre menzionate nella figura 4: alla fine del 1995 il totale del bilancio della CPC (inclusa la cassa di deposito) ammontava a 33 914 milioni di franchi, il disavanzo tecnico a 10 814 milioni. Tale disavanzo tecnico incombeva per 10 367 milioni di franchi alla Confederazione e all'Azienda delle PTT, per 200 milioni di franchi alle aziende d'armamento, per 17 milioni di franchi alla Regia federale degli alcool e per 230 milioni alle organizzazioni affiliate. Nel 1992, il bilancio della CPC rappresentava circa un decimo del totale del bilancio di tutte le casse pensioni svizzere.

¹⁶⁾ L'indice LPP rappresenta la media di tutte le possibili combinazioni degli investimenti autorizzati dalle disposizioni legali in vigore, esclusi gli investimenti in contanti e gli investimenti immobiliari.

Attivo del bilancio della CPC (stato a fine 1995, in mio di fr.)

Figura 4



Fonte: conto di Stato 1995

La CPC è una cassa che funziona secondo il principio del primato delle prestazioni. In caso di aumento di salario il lavoratore versa durante un anno un contributo unico pari al 50 per cento dell'aumento del guadagno annuale. Se ciò non basta a coprire i costi attuariali dell'aumento, può segnatamente essere il caso per i lavoratori più anziani, il datore di lavoro assume la differenza (art. 29 cpv. 2 e 3 degli Statuti della CPC).

Malgrado non abbia personalità giuridica propria, il conto della CPC non figura nei conti di Stato ma, secondo l'articolo 61 capoverso 2 degli Statuti della CPC, deve essere tenuto separatamente dagli altri conti della Confederazione. La cassa dispone di un conto speciale in due parti (cfr. figura 5). Tutte le entrate e le uscite sono dapprima riportate nel conto finanziario della CPC, che contiene ugualmente i contributi della Confederazioni in quanto datore di lavoro. Il risultato di tale conto, vale a dire entrate eccedenti della CPC, figura nel conto finanziario della Confederazione ed è conferito al conto speciale della Cassa mediante il conto dei risultati della Confederazione. In seguito, è tenuto conto

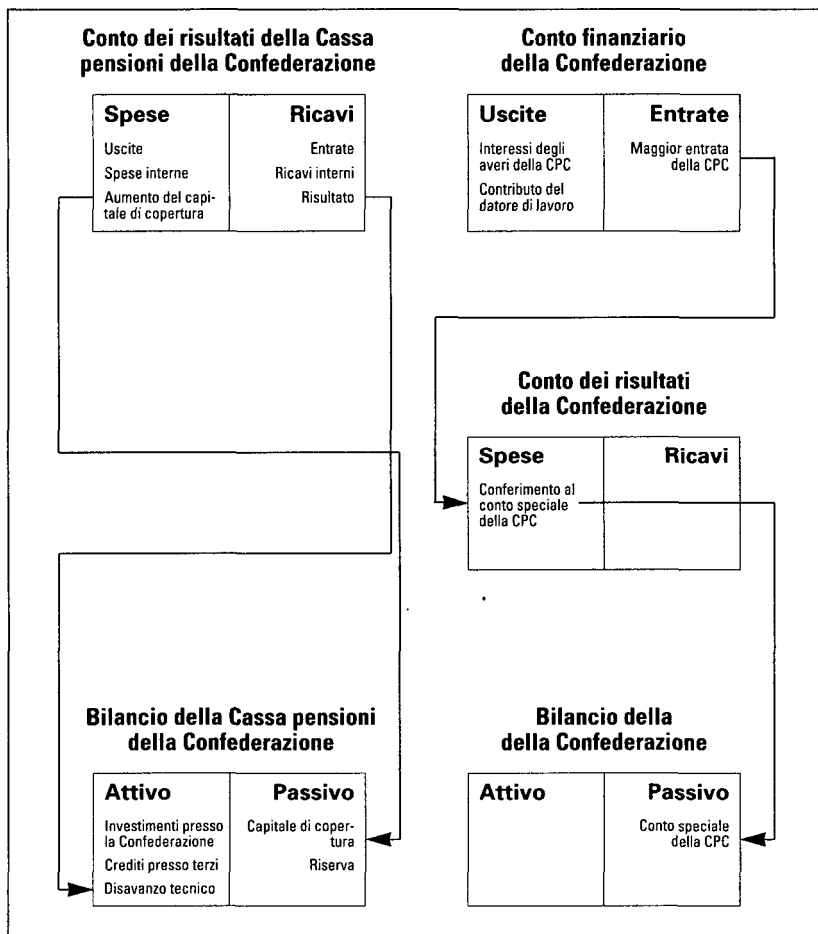
Parte I: Introduzione

Capitolo 2: La Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il suo contesto

delle spese e dei profitti interni e tecnici nel conto economico. Il risultato, vale a dire l'eccedente di ricavi o spese, corrisponde alla modifica del disavanzo tecnico (cfr. figura 5).

Raffigurazione del conto speciale CPC e del conto di Stato

Figura 5



Fonte: conto di Stato 1995

Con il messaggio del 16 agosto 1995¹⁷⁾, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una revisione della legge federale del 6 ottobre 1989 (LFC) sulle finanze della Confederazione in risposta a due mozioni delle Commissioni delle Finanze delle Camere federali¹⁸⁾. La revisione si propone di cessare di contabilizzare la maggior entrata della CPC come entrata della Confederazione. Ne risulterà un aggravio del risultato del conto finanziario della Confederazione di circa un miliardo di franchi. I due consigli legislativi hanno accettato la revisione il 2 marzo 1996; il termine referendario è scaduto inutilizzato il 1° luglio 1996¹⁹⁾. La nuova regolamentazione avrà effetto con il bilancio di previsione della Confederazione per il 1997.

2.2.3 Osservazione finale

Risulta da quanto precede che la CPC, per quanto riguarda la sua struttura, il suo finanziamento e le sue possibilità d'investimento, non è comparabile alle altre casse pensioni per le seguenti ragioni: tasso di copertura dei due terzi, investimenti effettuati quasi esclusivamente presso la Confederazione, assenza di una propria personalità giuridica e subordinazione amministrativa dell'organo di controllo all'autorità di sorveglianza. Tale situazione corrisponde comunque globalmente alla LPP nonché agli statuti adottati dal Consiglio federale e approvati in seguito dall'Assemblea federale. La commissione ritiene tuttavia opinabile che certe disposizioni siano perfettamente compatibili con la LPP, segnatamente per quanto attiene alla sorveglianza e al controllo della CPC.

2.3 Appendice: esempio dell'itinerario di un membro della CPC

La rilevanza dal profilo attuariale delle modifiche che intervengono nell'attività professionale di un membro della CPC possono essere illustrate con il seguente esempio semplificato (cfr. figura 6):

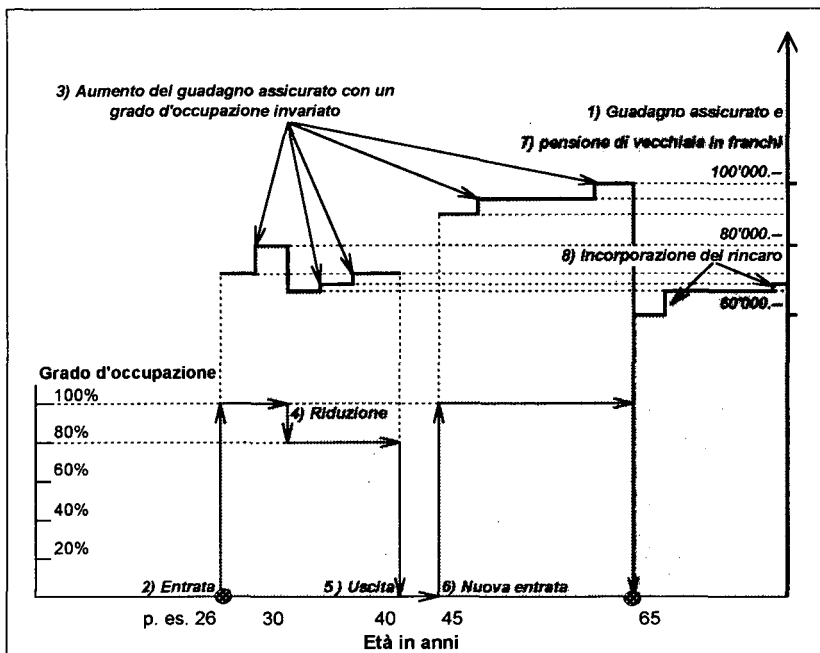
¹⁷⁾ Messaggio del Consiglio federale del 16 agosto 1995 concernente la revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), FF 1995 IV 341.

¹⁸⁾ Mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale: revisione della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), indipendenza dei conti della Cassa federale d'assicurazione (94.3012); mozione della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati: revisione della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), indipendenza dei conti della Cassa federale d'assicurazione (94.3016).

¹⁹⁾ FF 1996 I 1126.

Esempio dell'itinerario di un membro della CPC

Figura 6



Supponiamo che un funzionario sia stato assunto dalla Confederazione all'età di 26 anni e che realizzi un guadagno assicurato di 70 000 franchi. Riceve dopo due anni, vale a dire a 28 anni, un aumento di salario di un importo di 10 000 franchi che porta il suo guadagno assicurato a 80 000. A 30 anni, diminuisce il suo tasso d'occupazione all'80 per cento, riducendo di conseguenza a 64 000 il suo guadagno assicurato. A 32 e 34 anni, riceve nuovi aumenti di salario di 3000 franchi ciascuno. A 40 anni, il suo guadagno assicurato ammonta a 70 000 franchi. Passa allora all'economia privata e versa la prestazione d'uscita della CPC all'istituto di previdenza del suo nuovo datore di lavoro. A 45 anni, rientra al servizio della Confederazione con un guadagno assicurato di 90 000 franchi. Riceve un aumento di salario di 5000 franchi a 49 anni e un altro a 60 anni. A 65 anni, realizza pertanto un guadagno assicurato di 100 000 franchi. La pensione di vecchiaia ammonta quindi a 60'000 franchi, cioè al 60 per cento del guadagno assicurato, a condizione che abbia raggiunto la durata completa d'assicurazione di 40 anni (compresi gli anni d'assicurazione riscattati).

1) Guadagno assicurato

Il guadagno assicurato costituisce l'importo determinante per il calcolo dei contributi, delle somme di riscatto nonché per tutte le prestazioni della CPC. Le

prestazioni sono coordinate con quelle del primo pilastro. Il calcolo avviene mediante una deduzione fissa dal salario lordo – chiamata deduzione di coordinamento – che corrisponde alla rendita semplice massima di vecchiaia dell'AVS. In caso di attività a tempo parziale, la deduzione di coordinamento è stabilita in funzione del grado di occupazione (art. 23 cpv. 3 degli Statuti CPC). Il guadagno assicurato non viene ridotto se la deduzione di coordinamento è aumentata semplicemente in seguito ad adeguamento delle rendite AVS. L'importo di cui dovrebbe essere ridotto il guadagno assicurato è nondimeno tenuto in considerazione all'atto di un successivo aumento del medesimo (art. 24 cpv. 3 degli Statuti della CPC).

2) Entrata

Le prestazioni d'uscita di altri istituti di previdenza devono essere versate all'atto dell'affiliazione alla CPC, che le utilizzerà per il riscatto. La somma di riscatto è stabilita, secondo la tecnica attuariale, in base al guadagno assicurato e all'età al momento dell'entrata. La somma di riscatto è esigibile al momento dell'entrata; in caso di mora, è dovuto un interesse.

Per ottenere la pensione massima – il 60 per cento del guadagno assicurato – all'età di 65 anni, occorre riscattare gli anni d'assicurazione a partire dai 25 anni. Se il membro vuole raggiungere tale aliquota di pensione già a 62 anni, deve riscattare le somme corrispondenti a partire dall'età di 22 anni. Se non si effettuano riscatti, l'aliquota della pensione è ridotta attuarialmente (art. 27 e 31 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

3) Aumento del guadagno assicurato con un grado d'occupazione invariato

Il membro paga un contributo unico pari al 50 per cento di ogni aumento del guadagno assicurato, per un grado d'occupazione invariato (art. 29 cpv. 2 degli Statuti della CPC). Da parte sua il datore di lavoro assume, se necessario, l'importo corrispondente al rimanente accrescimento della riserva matematica (art. 29 cpv. 3 degli Statuti della CPC).

4) Riduzione del grado d'occupazione

Se il salario è ridotto a causa della modificazione del grado d'occupazione, il guadagno assicurato è ricalcolato. Per la differenza tra il nuovo e il precedente guadagno è esigibile una prestazione d'uscita (art. 25 cpv. 1 degli Statuti della CPC). Il membro può rinunciare alla prestazione d'uscita e conservare il guadagno assicurato precedente, se assume, per la differenza tra il guadagno assicurato precedente e il nuovo guadagno assicurato, sia i propri contributi sia quelli del datore di lavoro (art. 25 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

5) Uscita

Quando lascia la CPC, il membro riceve una prestazione d'uscita. L'importo di tale prestazione equivale in principio al valore attualizzato delle prestazioni

acquisite. Il membro ha diritto almeno a una prestazione corrispondente alle prestazioni d'entrata versate, compresi gli interessi, nonché ai contributi pagati durante gli anni di contribuzione, compreso un supplemento del 4 per cento per anno di età a partire dal 20° anno d'età, ma al massimo del 100 per cento (art. 45 cpv. 1 degli Statuti della CPC).

6) Nuova entrata in seguito a riassunzione

In generale una nuova entrata è trattata come un'entrata, vale a dire che la prestazione d'entrata è calcolata secondo i principi menzionati nel numero 2).

Ai membri, che hanno cessato la loro attività lucrativa prima del 1° gennaio 1995 e hanno rinunciato a ricevere la prestazione d'uscita poiché hanno l'intenzione di ritornare al servizio della Confederazione o di un'organizzazione affiliata, sono accreditati i precedenti anni d'assicurazione e di contribuzione in caso di riassunzione entro il 31 dicembre 1995 (art. 71 cpv. 3 degli Statuti della CPC).

7) Pensione di vecchiaia

La pensione di vecchiaia è versata al più tardi quando l'assicurato ha compiuto i 65 anni. La pensione di vecchiaia ammonta al massimo al 60 per cento del guadagno assicurato. Il membro ha diritto alla pensione massima se vanta una durata d'assicurazione completa di 40 anni e se ha compiuto almeno i 62 anni (art. 31 cpv. 1 degli Statuti della CPC). L'aliquota di pensione è ridotto attuarialmente se l'affiliato ne chiede il pagamento:

- con 40 e più anni d'assicurazione e prima del compimento dei 62 anni;
- con meno di 40 anni d'assicurazione e dopo il compimento dei 62 anni;
- con meno di 40 anni d'assicurazione e prima del compimento dei 62 anni (art. 31 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

8) Incorporazione del rincaro nelle rendite

Le rendite della CPC sono adattate al rincaro nella stessa misura delle retribuzioni del personale federale.²⁰⁾ La necessaria riserva matematica è rimborsata dalla Confederazione, aziende e organizzazioni affiliate a condizione che non sia già finanziata dagli interessi eccedenti dell'anno precedente (art. 60 cpv. 2 degli Statuti della CPC).

Quadro dei contributi degli assicurati e delle prestazioni della CPC

L'assicurato versa i seguenti contributi:

Contributi periodici

A partire dai 20 anni, i contributi ordinari ammontano al 15 per cento del guadagno assicurato. Sono assunti per metà dal membro e per metà dal datore di lavoro (art. 29 cpv. 1 degli Statuti della CPC).

²⁰⁾ Ordinanza del 18 ottobre 1995 concernente l'indennità di rincaro al personale federale e ai beneficiari di pensioni della Confederazione, RS 172.221.153.01

Contributi per l'aumento del guadagno assicurato

Il membro versa d'altronde un contributo unico pari al 50 per cento di ogni aumento del guadagno assicurato, per un grado d'occupazione invariato (art. 29 cpv. 2 degli Statuti della CPC). Da parte sua il datore di lavoro assume l'importo corrispondente al rimanente accrescimento della riserva matematica (art. 29 cpv. 3 degli Statuti della CPC).

Somme di riscatto

Le somme di riscatto sono stabilite, secondo la tecnica attuariale, in base al guadagno assicurato e all'età al momento dell'entrata nella CPC, in occasione di un aumento del grado d'occupazione e del riscatto di anni supplementari. La somma di riscatto è esigibile quando tali fatti si producono; in caso di mora, è dovuto un interesse (art. 27 cpv. 2 degli Statuti della CPC). Se riscatta successivamente anni d'assicurazione, sono allora determinanti l'età e il guadagno assicurato del membro al momento della decisione in questione (art. 27 cpv. 3 degli Statuti della CPC). Le prestazioni d'uscita di altri istituti di previdenza devono essere versati alla CPC e servono per il riscatto.

La CPC versa le seguenti prestazioni:

Prestazioni dell'assicurazione

Prestazioni di vecchiaia (art. da 30 a 33 degli Statuti della CPC).

Prestazioni ai superstiti (art. da 34 a 37 degli Statuti della CPC).

Prestazioni di invalidità (art. da 38 a 42 degli Statuti della CPC).

Prestazioni in caso di scioglimento amministrativo del rapporto di servizio

In casi eccezionali sono versate prestazioni in forma di rendite, se i rapporti di servizio sono sciolti senza colpa del membro, se il membro è stata affiliato ininterrottamente alla CPC per almeno 19 anni e se ha più di 50 anni (art. 43 degli Statuti della CPC).

Prestazioni d'uscita

Il membro i cui rapporti di servizio o di lavoro sono stati sciolti completamente o parzialmente ha diritto a una prestazione d'uscita se non riceve alcuna prestazione assicurativa oppure se non continua l'assicurazione (art. 44 e 45 degli Statuti della CPC).

Prestazioni volontarie

In casi particolari, la CPC può versare prestazioni volontarie (art. 46 degli Statuti della CPC).

Parte II: Risultati dell'inchiesta

1 Osservazione preliminare

Per farsi un'idea della Cassa federale d'assicurazione, la Commissione ha riassunto gli eventi fondamentali in una breve cronistoria che copre gli anni dal 1975, anno in cui la Cassa è stata organizzata sotto forma di ufficio federale, all'istituzione della CPI nel 1995.

Le inchieste volte a chiarire i settori «sistemi informatici», «finanze», «gestione ed organizzazione» sono state svolte dalle rispettive sezioni. Ognuna di esse aveva inoltre il compito di elucidare le responsabilità per gli errori o le lacune constatati, di riferire al plenum i risultati delle indagini e di proporre adeguati provvedimenti di natura organizzativa o giuridica. I chiarimenti effettuati dalle sezioni concernono lo stato alla fine del mese di giugno 1996.

I risultati di queste indagini sono esposti nei prossimi capitoli (cap. 3 Sistemi informatici, cap. 4 Settore delle finanze e cap. 5 Gestione ed organizzazione). Detti capitoli sono preceduti dalla cronologia degli eventi (cap. 2).

2 Cronologia degli eventi

2.1 Osservazione preliminare

La CPI CPC ha concentrato il suo lavoro sugli anni 1980-1996. Tuttavia, per meglio capire il retroscena di quanto avvenuto nella Cassa federale d'assicurazione (CFA) e nella Cassa pensioni della Confederazione (CPC), si è ritenuto opportuno estendere l'analisi fino al 1975, anno in cui la CFA ha assunto lo statuto di ufficio federale.

2.2 1975-1980: La Cassa federale d'assicurazione come nuovo ufficio del Dipartimento federale delle finanze

- Fino al **31 dicembre 1975** la Cassa federale d'assicurazione costituiva una divisione dell'Ufficio federale del personale (UFPER), denominata Cassa federale d'assicurazione e di compensazione.
- In seguito alla vacanza del posto di direttore dell'UFPER, l'allora capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), Georges-André Chevallaz, propose di separare la Cassa federale d'assicurazione e di compensazione dall'UFPER e di farne un ufficio federale indipendente. Nella relativa proposta al Consiglio federale si rilevava in particolare che «tra l'ufficio del personale e la Cassa d'assicurazione e di compensazione vi sono ben pochi punti in comune. (...) L'Ufficio federale del personale si occupa esclusivamente del personale attivo della Confederazione, mentre la Cassa d'assicurazione e di compensazione assiste in primo luogo il personale pensionato. (...) Ne risulta dunque, all'interno dell'UFPER, un netto divario tra i due rami di atti-

vità». ¹⁾ Più tardi, il capo del DFF sottolineò che visti i problemi viepiù complessi dell'assicurazione e della previdenza professionale del personale della Confederazione, la CFA necessitava di un direttore a tempo pieno.

- Il **30 ottobre 1975** ²⁾ il Consiglio federale approvò la proposta del DFF e istituì la Cassa federale d'assicurazione (CFA) quale nuovo ufficio federale del DFF.
- Oltre a motivi oggettivi, furono soprattutto considerazioni personali che portarono alla separazione tra la Cassa federale d'assicurazione e l'UFPER: Werner Schuler, precedentemente direttore supplente dell'UFPER, sarebbe stato escluso dalla successione alla direzione di questo ufficio e avrebbe invece assunto la guida di un ufficio federale creatogli su misura. Dopo intense discussioni, la Delegazione parlamentare delle finanze approvò in definitiva la nuova struttura proposta dal Consiglio federale, avanzando tuttavia la riserva secondo cui alla partenza del Signor Schuler il Consiglio federale avrebbe dovuto riesaminare l'opportunità di un reinserimento della CFA in seno all'UFPER ³⁾.
- Lo stesso giorno il Consiglio federale nominò il Signor Werner Schuler direttore della CFA. Alla vicedirezione fu posto il Signor Walter Suter.
- Il Signor Schuler decedette improvvisamente il **24 giugno 1980** all'età di 61 anni. L'allora capo del DFF, il consigliere federale Willi Ritschard, conferì la direzione della CFA ad interim al vicedirettore. Il posto di direttore restò vacante fino al 31 maggio 1984.

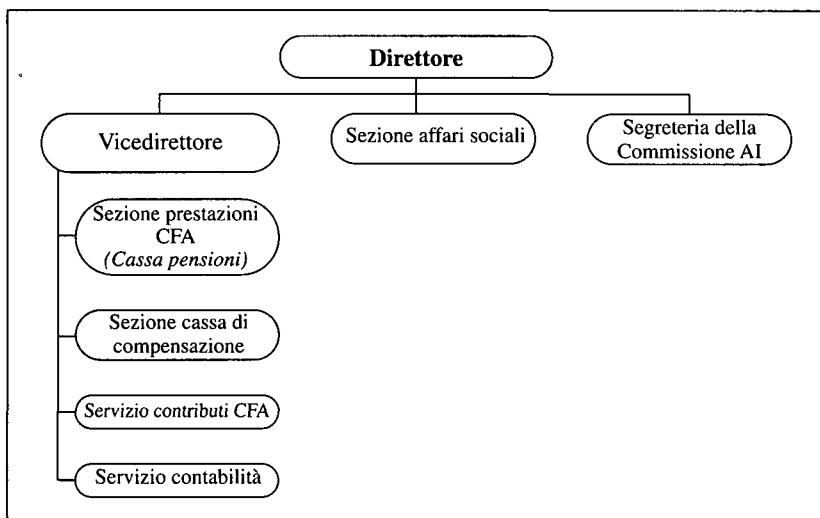
¹⁾ Cfr. proposta al Consiglio federale del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, del 21 ottobre 1975, p. 1 e 2.

²⁾ Decreto del Consiglio federale del 30 ottobre 1975 sull'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione nel Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, RS 172.215.122, cfr. allegato 4.

³⁾ Verbale della seduta della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 30 ottobre 1975.

Organigramma della Cassa federale d'assicurazione
(stato: 1° gennaio 1980)

Figura 1



- Il **10 settembre 1980** il capo del DFF comunicò al Consiglio federale che il decesso del Signor Schuler riponeva il problema della reintegrazione della CFA in seno all'UFPER. Il consigliere federale Ritschard condivideva tuttavia il parere dell'UFPER e dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) secondo cui questa soluzione non presentava alcun vantaggio. Riteneva invece opportuno riunire la CFA con la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS). Per chiarire questa eventualità fu istituito un gruppo di lavoro presieduto dall'UFO.
- Il **17 settembre 1980** il Consiglio federale prese atto del mandato di studio concernente la fusione della CPS con la CFA⁴⁾ ed informò la Delegazione delle finanze delle Camere federali⁵⁾, che sostenne l'opzione prescelta.

2.3 1981-1983: Fallimento degli intenti di fusione tra la CFA e la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS)

- Il **27 marzo 1981** il gruppo di lavoro presieduto dall'UFO presentò le sue conclusioni⁶⁾ e raccomandò al capo del DFF di unire le due casse. Secondo

⁴⁾ Decisione del Consiglio federale del 17 settembre 1980.

⁵⁾ Lettera del Consiglio federale alla Delegazione delle finanze delle Camere federali del 22 ottobre 1980.

⁶⁾ Rapporto del Gruppo di lavoro CFA del 27 marzo 1981 sulle possibilità e le ripercussioni di una fusione tra la Cassa federale d'assicurazione e la Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere.

il gruppo di lavoro, la fusione si giustificava sia per motivi di tecnica attuariale (uniformizzazione delle basi contabili), sia per considerazioni di gestione. La fusione avrebbe tra l'altro permesso di evitare doppioni nell'elaborazione elettronica dei dati (EED) e di diminuire globalmente il personale. A tal fine si sottolineava l'importanza prioritaria dello sviluppo delle infrastrutture e dei programmi informatici.

- Visto l'atteggiamento critico della Direzione generale delle FFS in merito alle conclusioni del rapporto, il **2 settembre 1981** il capo del DFF incaricò il Signor Rudolf Aeschlimann, ex direttore dell'Ufficio federale dell'assicurazione militare, di elaborare un secondo rapporto sull'opportunità di una fusione delle due casse.
- Il **5 novembre 1981** il Signor Aeschlimann presentò al consigliere federale Ritschard le sue conclusioni. La perizia confermava i vantaggi gestionali connessi ad una fusione delle casse, ma negava invece l'esistenza di vantaggi sotto il profilo della tecnica attuariale. Sottolineava inoltre che nella sua forma attuale la CFA non aveva alcuna ragione di essere. Il perito deplorava poi la molteplicità dei sistemi informatici della CFA e proponeva di assegnare in futuro la funzione di direttore non tanto a specialisti del ramo attuariale quanto invece a candidati con esperienza nell'EED e nella gestione aziendale: «Pur riconoscendo l'importanza della tecnica attuariale in questo settore, ritengo che le attitudini gestionali ed organizzative debbano in futuro costituire il requisito decisivo.»⁷⁾ Il **7 dicembre 1981** il capo del DFF informò il Consiglio federale delle conclusioni della perizia.
- Il **4 marzo 1982** la Delegazione delle finanze domandò al capo del DFF di prendere provvedimenti per stabilizzare o risanare la struttura finanziaria della CFA.
- Il **25 giugno 1982** l'Assemblea federale adottò la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)⁸⁾, che garantisce una previdenza minima obbligatoria per tutti i lavoratori.
- Il progetto di fusione tra la CPS e la CFA continuò ad essere osteggiato dalle FFS e soprattutto dalle associazioni dei lavoratori, che facevano valere i diritti acquisiti. I sindacati sottolinearono inoltre che la CPS poggiava su basi attuariali più solide della CFA e che anche dal profilo organizzativo le due casse avevano ben poco in comune. Dal canto suo, la direzione generale delle FFS temeva che la fusione delle due casse le sottraesse una fonte di finanziamento vantaggiosa.
- Di fronte a siffatta opposizione, il consigliere federale Ritschard rinunciò provvisoriamente a proporre al Collegio governativo la fusione dei due isti-

⁷⁾ Cfr. rapporto R. Aeschlimann del 5 novembre 1981 sulla fusione tra la Cassa federale d'assicurazione e la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS, p. 21 (*traduzione dal testo tedesco*).

⁸⁾ RS 831.40

tuti di previdenza. Suggerì invece di approfondire la collaborazione nel settore del personale e in quello informatico. Questa collaborazione era d'estrema importanza, tanto è vero che nella sua seconda perizia, il Signor Aeschlimann aveva rilevato che «nella CFA vi sono problemi a livello di personale e d'informatica che danno adito a non poche preoccupazioni.»⁹⁾ Dopo aver ottenuto il consenso del Consiglio federale, il DFF e la Direzione generale delle FFS firmarono il **13 giugno 1983** una convenzione amministrativa in questo senso. Entrata in vigore il 1° luglio 1983, essa prevedeva uno sviluppo in comune dei programmi e delle applicazioni informatiche al fine di modernizzare l'amministrazione delle due casse. L'accordo intendeva inoltre creare le premesse per un'eventuale futura fusione tra le due casse.

Dal momento che l'esistenza della CFA in quanto tale era ormai garantita, il **13 settembre 1983** il capo del DFF chiese alla Delegazione delle finanze l'autorizzazione per rioccupare il posto di direttore¹⁰⁾.

- Il **16 ottobre 1983** il consigliere federale Willi Ritschard venne a mancare.

2.4 1984 – marzo 1989: Nomina della prima direttrice della CFA e revisione degli statuti

- Il **4 gennaio 1984** il consigliere federale Otto Stich entrò in carica quale capo del DFF.
- Il **26 gennaio 1984** la Delegazione delle finanze accettò che il posto di direttore della CFA venga rioccupato a condizione che «... la fusione delle casse d'assicurazione del personale della Confederazione (CFA e CPS-FFS) avvenga il più rapidamente possibile e che la Sezione «Affari sociali» attualmente aggregata alla CFA sia trasferita entro la fine dell'anno all'UFPER.»¹¹⁾ Il 29 febbraio 1984 fu bandito il concorso per il posto di direttore della CFA. Dopo una prima selezione, restarono in predicato due candidati e una candidata, tutti provenienti dall'amministrazione federale.
- Il **23 marzo 1984** il consigliere federale Stich propose al Consiglio federale la nomina della Signora Ellen Hülsen, Dr. phil. nat., capo del Servizio Matematica presso l'Ufficio federale di statistica (UST). Il capo del DFF giustificò questa scelta rilevando che la candidata disponeva di vaste conoscenze in materia nonché di «attitudini dirigenziali, spiccato senso della negoziazione e della capacità di descrivere in modo chiaro e semplice argomenti relativamente complessi»¹²⁾. Le altre due persone nella rosa finale dei candidati furono pure ritenute eccellenti per il posto in questione.

⁹⁾ Cfr. rapporto R. Aeschlimann dell'ottobre 1982 sulla fusione tra la Cassa federale d'assicurazione e la Cassa pensioni e di soccorso delle FFS, p. 13 (*traduzione dal testo tedesco*).

¹⁰⁾ Lettera del capo del DFF del 13 settembre 1983 alla Delegazione delle finanze (*traduzione dal testo tedesco*).

¹¹⁾ Cfr. lettera della Delegazione delle finanze del 3 febbraio 1984 al capo del DFF, p. 1.

¹²⁾ Cfr. proposta del capo del DFF del 23 marzo 1984 al Consiglio federale, p. 2 (*traduzione dal testo francese*).

- Il **28 marzo 1984** il Consiglio federale nominò la Signora Hülsen direttrice della CFA (con entrata in funzione il 1° giugno 1984). È la prima donna a rivestire la carica di direttore in seno al DFF.
- Il **4 luglio 1984** il Consiglio federale licenziò l'ordinanza concernente l'introduzione della legge federale sulla previdenza professionale (LPP) per il personale federale¹³⁾.
- La LPP entrò in vigore il **1° gennaio 1985**¹⁴⁾.
- Il **3 ottobre 1985** il DFF sottopose alla procedura di corapporto un nuovo modello di previdenza per la CFA e la CPS¹⁵⁾. Contrariamente alla prassi usuale, il progetto non venne prima posto in consultazione presso gli uffici. Il DFF propose di adeguare gli statuti della CFA del 29 settembre 1950¹⁶⁾ alle esigenze della LPP, in particolare per quanto concerne l'amministrazione paritetica (art. 51 LPP). Si voleva inoltre introdurre il pensionamento anticipato e l'equiparazione dei diritti alla pensione degli agenti donne e uomini (sinora diseguali e pertanto considerati anticostituzionali dal Tribunale federale¹⁷⁾) e modificare il regime di finanziamento della previdenza professionale.

La proposta del DFF fu accolta con un certo scetticismo dagli altri dipartimenti, in particolare dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), che fece notare le lacune del nuovo modello: «Questioni importanti restano ancora senza risposta, segnatamente la giustificazione dell'entità di alcune misure proposte (aumento della durata dell'assicurazione, importo dei contributi, concetto per la generazione di entrata).»¹⁸⁾ Inoltre, il DFGP deploreava la brevità del termine impartito per l'esame dei documenti e criticava ancora il fatto che il nuovo modello di assicurazione non fosse stato posto in consultazione presso gli uffici.

¹³⁾ RS 172.222.41

¹⁴⁾ RS 831.401

¹⁵⁾ Proposta del capo del DFF al Consiglio federale del 3 ottobre 1985.

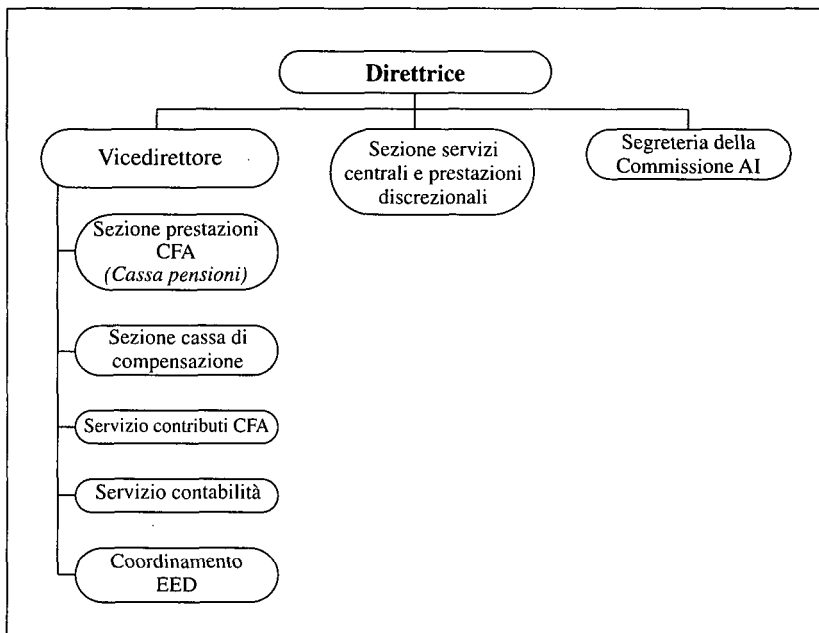
¹⁶⁾ Statuti della Cassa federale d'assicurazione del 29 settembre 1950, RU 1950 II 907. Testo del 20 marzo 1950 con le modificazioni alle quali l'Assemblea federale ha subordinato la sua approvazione il 28 settembre 1950 (RU 1950 II 905 907 nota; BBl 1950 I 685 700, II 259 oppure Feuille fédérale 1950 I 637 653, II 253).

¹⁷⁾ Nelle decisioni del Tribunale federale Wenk del 25 marzo 1983 e Tardin dell'8 novembre 1985 gli statuti della CFA sono giudicati contrari alla Costituzione nella misura in cui le disposizioni applicabili al pensionamento degli assicurati uomini non sono uguali a quelle applicabili agli assicurati donne. Nelle due decisioni menzionate il Tribunale federale rilevava che le autorità competenti dovrebbero avere il dovere di realizzare senza indugio l'uguaglianza di trattamento tra uomini e donne.

¹⁸⁾ Cfr. corapporto del DFGP del 14 ottobre 1985, p. 1 (*traduzione dal testo tedesco*).

Organigramma della Cassa federale d'assicurazione
(stato: maggio 1985)

Figura 2



- Il **6 novembre 1985** il Consiglio federale prese atto dei principi del nuovo modello di assicurazione della CFA e della CPS elaborati dal DFF. In merito al problema dell'uguaglianza di trattamento tra donne e uomini si pronunciò come segue: «L'unica soluzione accettabile sia a livello politico e sociale sia a livello finanziario consiste nell'introduzione del pensionamento flessibile.»¹⁹⁾ Questa soluzione corrisponderebbe inoltre alla maggiore mobilità dei lavoratori. Il progetto non doveva generare un aumento degli oneri a carico del datore di lavoro. In base a questi principi, il Consiglio federale incaricò il DFF di elaborare la revisione degli statuti della CFA e il relativo messaggio all'attenzione delle Camere federali e di intavolare in seguito le dovute trattative con le associazioni del personale e con le aziende della Confederazione. Il Consiglio federale non stabilì tuttavia alcun termine per l'adempimento di questi lavori. Nel contempo, autorizzò il DFF ad informare le commissioni delle finanze delle Camere federali, che già nella primavera dello stesso anno avevano chiesto un rapporto sulla concezione del nuovo modello d'assicurazione. Il DFF presentò questo rapporto l'**8 novembre 1985**.

¹⁹⁾ Cfr. lettera del Consiglio federale del 3 marzo 1986 alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, p. 2 (*traduzione dal testo tedesco*).

- Il **16 gennaio 1986** le commissioni delle finanze esaminarono detto rapporto e chiesero al Consiglio federale ulteriori chiarimenti sulle ripercussioni finanziarie della soluzione proposta. In una lettera del **23 gennaio 1986** le commissioni avanzarono diverse riserve in merito al modello presentato dal Consiglio federale, invitandolo a rielaborare ancora una volta il concetto e a presentarlo a tempo debito alle commissioni delle finanze per parere.
- Il **3 marzo 1986** il Consiglio federale rispose che avrebbe fatto pervenire quanto prima alle commissioni delle finanze i documenti e i calcoli sollecitati. Aggiunse di essersi rivolto relativamente presto alle commissioni delle finanze per poter disporre rapidamente di un parere politico sulla questione.
- Il **31 luglio 1986** la CFA e la CPS presentarono i primi risultati della loro collaborazione fondata sull'accordo amministrativo. Si trattava di un esame preliminare di un ampio progetto EED denominato «Casse d'assicurazione del personale della Confederazione» (CAP). Visto che non fu possibile reperire un capoprogetto né presso la CFA né presso la CPS, la responsabilità del progetto fu affidata ad un esperto della ditta FIDES, che entrò in funzione il **1° luglio 1987**. I lavori non fruttarono alcun risultato e furono pertanto interrotti alla fine del 1989.
- Nell'**agosto 1986** il consigliere federale Stich incaricò l'UFO di eseguire uno studio sull'organizzazione della CFA e di presentare possibili misure per migliorare l'amministrazione della Cassa.
- Dopo diverse sedute, nel corso delle quali continuarono le discussioni sul nuovo modello d'assicurazione, le due commissioni delle finanze invitarono l'**11 dicembre 1986** il Consiglio federale ad elaborare un messaggio concernente la revisione degli statuti della CFA e CPS tenendo conto delle diverse perizie affidate al Prof. Hans Bühlmann (esperto del DFF) e al Sig. Walter Spengler (esperto delle commissioni delle finanze).
- Il **2 marzo 1987** il Consiglio federale approvò i nuovi statuti della CFA e ne decise l'entrata in vigore il **1° gennaio 1988**, con riserva dell'approvazione delle Camere. Adottò inoltre il messaggio e il decreto federale concernente l'approvazione dell'ordinanza sulla Cassa federale²⁰⁾. Secondo quanto figura nel messaggio, il trasferimento della CPS in seno alla CFA doveva essere differito a data ulteriore visto che «la collaborazione in materia amministrativa tra le due casse, in particolare nel settore dell'informatica, funziona ottimamente grazie alla convenzione del 1° luglio 1983 (...)»²¹⁾ Nel capitolo concernente le ripercussioni sull'amministrazione delle casse, il Consiglio federale rilevava quanto segue: «L'introduzione dei nuovi statuti provocherà momentaneamente un aumento dell'effettivo del personale di due unità, sia alla CFA sia alla CPS, in quanto il concetto dell'elaborazione elettronica dei

²⁰⁾ Messaggio del Consiglio federale sull'ordinanza concernente la Cassa federale d'assicurazione e gli statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali, del 2 marzo 1987, FF 1987 II 405.

²¹⁾ Op. cit., FF 1987 II 418.

provvedimenti esecutivi dovrà essere riconsiderato, rispettivamente riadeguato alla nuova situazione. Inoltre, le attuali applicazioni di EED risalgono agli anni settanta e devono essere sostituite. Del rimanente, le innovazioni introdotte negli statuti provocheranno serie complicazioni amministrative, che non potranno essere compensate con la soppressione di taluni compiti attuali. Grazie ai nuovi mezzi informatici, speriamo però di far fronte al sovraccarico di lavoro e di razionalizzare ulteriormente i rapporti tra i servizi amministrativi e le amministrazioni delle casse.»²²⁾

Lo stesso giorno, il Consiglio federale propose di respingere la mozione Früh del 18 dicembre 1986 che chiedeva il differimento della revisione degli statuti.

- Il **5 giugno 1987** l'oggetto fu trattato dalla commissione del Consiglio degli Stati. Al centro dei dibattiti vi era l'introduzione del pensionamento flessibile e la data d'entrata in vigore degli statuti. La proposta di differire il dibattito fu respinta con 6 voti contro 6 con voto decisivo del presidente. In seguito, il progetto fu approvato con 8 voti contro 0 e 3 astensioni.
- Il **18 giugno 1987** il Consiglio degli Stati respinse una proposta di differimento e adottò l'oggetto con 15 voti contro 3.
- Il **21 luglio 1987** l'UFO informò il consigliere federale Stich e la Signora Hülsen circa i risultati dei chiarimenti sull'organizzazione della CFA (Rapporto Toriel I). Nel suo rapporto, l'UFO rilevava l'insufficienza, tanto quantitativa quanto qualitativa, dell'effettivo di personale della CFA, l'obsolescenza delle infrastrutture EED, la mancanza di trasparenza della politica d'informazione nonché la scarsa flessibilità della direzione²³⁾.
- Il **26 agosto 1987** la Sezione DFF (oggi Sezione risorse) della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) effettuò un'ispezione della CFA in presenza del consigliere federale Stich e della Signora Hülsen. In quest'occasione, il capo del DFF avanzò alcuni dubbi circa le conclusioni dell'UFO e dichiarò di voler incaricare detto ufficio di presentare proposte concrete per ristrutturare la CFA. Riconobbe inoltre espressamente e in chiara contraddizione rispetto a quanto figurante nella proposta del 23 marzo 1984 al Consiglio federale, che al momento della sua entrata in funzione la Signora Hülsen non disponeva di alcuna esperienza di direzione. Dal canto suo, la Sezione constatò che nelle vesti di direttrice della CFA la Signora Hülsen non era al posto giusto.
- Il **1° settembre 1987** la commissione del Consiglio nazionale tratta gli statuti della CFA. Anche questa volta viene posto il problema dell'urgenza dell'oggetto. La proposta di istituire un gruppo di lavoro per esaminare da vicino il progetto del Consiglio federale è respinta con 10 voti contro 10 e voto decisivo del presidente. In seguito, il decreto federale è approvato con 12 voti

²²⁾ Op. cit., FF 1987 II 459

²³⁾ Diagnosi dell'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione (CFA), rapporto dell'Ufficio federale dell'organizzazione del 21 luglio 1987.

contro 2 e 4 astensioni. Inizialmente previsto per la sessione invernale 1987 dalla conferenza dei presidenti dei gruppi, l'esame degli statuti è iscritto nel programma della sessione autunnale sotto la pressione dei gruppi socialista, democratico cristiano e indipendenti/evangelici. La proposta di differire i dibattiti è respinta con 137 voti contro 43 e un'astensione. Nella votazione finale del **24 settembre 1987** gli statuti sono approvati con 102 voti contro uno.

- Il **9 novembre 1987** il capo del DFF emanò l'ordinanza concernente la Cassa federale d'assicurazione (Ordinanza del DFF sulla CFA)²⁴.
- Nella seduta del **12 novembre 1987** la CdG-CS si occupò della gestione della CFA. Il relatore sottolineò la tendenza del capo del DFF a sottovalutare i problemi della Cassa. Fece inoltre notare che la direttrice della CFA non era verosimilmente al posto giusto. La Commissione incaricò la Sezione di seguire da vicino gli sviluppi nella CFA.
- Gli statuti della CFA entrarono in vigore il **1° gennaio 1988**.
- All'inizio del mese di **gennaio 1988** il Signor Hans Stähli, capo della CPC, chiese il pensionamento anticipato.
- L'**11 gennaio 1988** la Signora Hülsen annunciò un'assenza di quattro settimane per motivi di salute. Dal 3 marzo 1988 al 9 maggio 1988 fu nuovamente assente per incapacità al lavoro.
- Il **28 marzo 1988** il Signor Walter Suter, vicedirettore della CFA e responsabile per la CPC si ritirò in pensione anticipata per motivi di salute. Quale successore, il Consiglio federale nominò il Signor David Gerber, avvocato e aggiunto scientifico presso l'Amministrazione federale delle finanze (AFF)²⁵. L'entrata in funzione del Signor Gerber, inizialmente prevista per il 1° luglio 1988, fu anticipata all'11 aprile 1988 vista la lunga assenza della Signora Hülsen.²⁶ Alla sua entrata in funzione, il Signor Gerber assunse immediatamente la responsabilità della CPC e, ad interim, della CFA.
- Il **21 aprile 1988** l'UFO presentò al capo del DFF il suo rapporto finale sull'organizzazione della CFA (Rapporto Toriel II). Vi figuravano raccomandazioni concernenti l'organizzazione della direzione della CFA nonché provvedimenti urgenti di riorganizzazione nei settori della gestione degli incartamenti, registrazione delle decisioni, supplenza e politica d'informazione. L'UFO proponeva inoltre di creare una sezione dell'informatica in seno alla CFA e di rivedere l'organigramma. Infine, il rapporto rilevava che «... tutte queste misure, sempre che applicate correttamente, esplicheranno gradualmente i loro effetti e consentiranno entro il 1989 alla CFA di far fronte senza troppe difficoltà al crescente incalzare degli eventi»²⁷.

²⁴ RU 1987 1691

²⁵ Decisione del Consiglio federale del 30 marzo 1988.

²⁶ Decisione del Consiglio federale del 13 aprile 1988.

²⁷ Cfr. rapporto finale dell'UFO sulla riorganizzazione della CFA all'attenzione del Consiglio federale, del 21 aprile 1988, p. 6 (*traduzione dal testo francese*).

- Nella sua seduta del **31 maggio 1988** la CdG-CS prese atto del rapporto dell'UFO e decise di interrompere i suoi lavori per consentire al capo del DFF di attuare le misure proposte nel rapporto. Il **21 giugno 1988** ne informò il Consiglio degli Stati in occasione dell'esame del rapporto di gestione 1987.²⁸⁾
- Il **30 gennaio 1989** il consigliere federale Stich informò il Collegio governativo di aver incaricato la Pierre Rieben Actuaire SA (PRASA, Esperti nella previdenza professionale) di elaborare uno studio sulla fusione tra la CFA e la CPS. La PRASA avrebbe dovuto stendere un elenco delle attività effettive o previste delle due casse e suggerire misure volte ad ottimizzare la loro collaborazione. Il fatto che la fusione dei due istituti di previdenza necessitasse più tempo del previsto era dovuto essenzialmente ai ritardi accumulati dalla CFA nel settore informatico.
- Il **6 marzo 1989** il Consiglio federale accolse la richiesta della Signora Hülsen di un pensionamento anticipato per motivi di salute, con effetto al 31 maggio 1989. La decisione era dovuta più che altro alle pressioni esercitate dalla CdG-CS, la quale aveva minacciato che altrimenti avrebbe chiesto pubblicamente la partenza della direttrice.

2.5 Aprile 1989-novembre 1994: Nomina della seconda direttrice della CFA ed informatizzazione della CPC

- Il **24/25 aprile 1989** il Controllo federale delle finanze comunicò alla Delegazione delle finanze che la CFA aveva accumulato notevoli ritardi nel conteggio dei contributi al fondo di garanzia della LPP²⁹⁾.
- Il **26 aprile 1989** il consigliere federale Stich propose al Consiglio federale di nominare quale nuova direttrice della CFA la Signora Miertta Chevroulet, attuaria diplomata e responsabile della Sezione «Assicurazioni del personale» presso la Direzione generale delle FFS. Il capo del DFF motivò la sua scelta precisando che la Signora Chevroulet «... offre buone garanzie di una buona gestione di questo ufficio complesso e delicato»³⁰⁾. La candidatura di altre persone provenienti dall'amministrazione federale non fu presa in considerazione. L'elemento decisivo a favore della Signora Chevroulet fu tra l'altro la sua conoscenza del ramo delle assicurazioni sociali e il fatto che aveva già partecipato attivamente agli sforzi di fusione tra la CFA e la CPS.
- Il **15 giugno 1989** il Parlamento approvò il conto annuale della CFA³¹⁾.

²⁸⁾ Boll. uff. S 1988 357 segg.

²⁹⁾ Verbale della seduta della Delegazione delle finanze del 24/25 aprile 1989, p. 122.

³⁰⁾ Proposta del capo del DFF del 10 aprile 1989 al Consiglio federale, p. 2 (*traduzione dal testo tedesco*).

³¹⁾ Decreto federale del 15 giugno 1989 sul consuntivo della Confederazione per il 1988, FF 1989 II 779.

- Il **23 giugno 1989** il Controllo federale delle finanze (CDF) comunicò al capo del DFF che la CFA presentava gravi lacune nel disbrigo dei casi e nel servizio di contabilità³²⁾. La Delegazione delle finanze fu informata il **26 giugno 1989**³³⁾.
- Il **28 giugno 1989** il Consiglio federale licenziò l'ordinanza concernente i mutui ipotecari della Cassa federale d'assicurazione³⁴⁾. Il consigliere federale Stich informò il Collegio governativo che il Controllo delle finanze aveva riscontrato notevoli ritardi nella contabilità della CFA e che detto servizio aveva assunto due collaboratori supplementari.
- Il **1° luglio 1989** entrò in carica la Signora Chevroulet quale direttrice della CFA.
- L'**11 agosto 1989** il Controllo delle finanze dichiarò di non poter certificare la regolarità del conto annuale della CFA.
- Il **14 agosto 1989** il DFF decise di acquistare il sistema informatico della ditta G&P Versicherungs-Informatik AG (qui di seguito «Sistema G&P») per l'elaborazione dei dati concernenti gli assicurati attivi³⁵⁾.
- Nella sua seduta del **22 agosto 1989** la Delegazione delle finanze esaminò insieme al capo del DFF la situazione della CFA. Il capo del DFF ritenne che i ritardi della Cassa avrebbero potuto essere eliminati entro la fine del 1990³⁶⁾.
- Il **3 ottobre 1989** una sezione della Delegazione delle finanze effettuò un'ispezione presso la CFA. In quest'occasione la Signora Chevroulet dichiarò che i ritardi, soprattutto quelli nella contabilità, erano dovuti alla carenza di personale. Dal canto suo, la Sezione prese atto che il lavoro arretrato della CFA avrebbe potuto essere sbrigato soltanto entro la fine del 1990³⁷⁾. Il **25 ottobre 1989** il relatore della Sezione informò la Delegazione delle finanze sulla situazione.
- Il **27 novembre 1989**, fondandosi sul rapporto peritale del 12 maggio 1989 fornito dalla PRASA, il Consiglio federale decise la fusione tra la CFA e la CPS. Nel contempo incaricò il DFF di istituire un gruppo di lavoro presieduto dal Signor Vitus Schönenberger (PRASA) e incaricato di predisporre la fusione dei settori organizzazione, tecnica ed informatica. Il DFF fu inoltre incaricato di stabilire, d'intesa con le FFS, la data della fusione. All'epoca, la fusione era prevista al più presto per il 1992.
- Il **12 marzo 1990** la Sezione DFF della CdG-CS riprese i lavori. In una discussione, la Signora Chevroulet comunicò che la registrazione dei dati nel sistema G&P e l'elaborazione elettronica dei dati avrebbero potuto essere ul-

³²⁾ Nota del direttore del Controllo delle finanze del 23 giugno 1989 al capo del DFF.

³³⁾ Nota del direttore del Controllo delle finanze del 26 giugno 1989 alla Delegazione delle finanze.

³⁴⁾ RS 172.222.17

³⁵⁾ Supplemento al budget II/1990 del 19 settembre 1989.

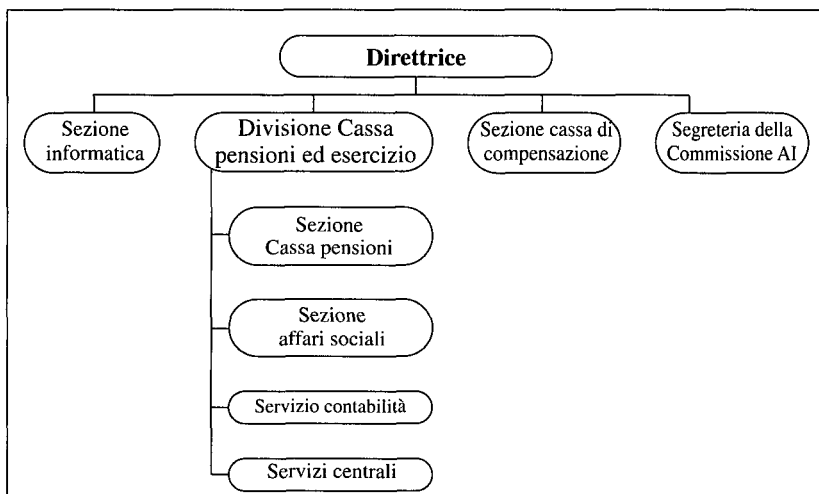
³⁶⁾ Verbale della Delegazione delle finanze del 22 agosto 1989, p. 246.

³⁷⁾ Verbale dell'ispezione della Sezione 1 della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 3 ottobre 1989, p. 13.

timate entro la fine del 1990. Per quanto concerne il disbrigo dei casi in sospeso, la Signora Chevrolet promise alla Sezione il loro trattamento entro la fine dell'anno. Il **14 giugno 1990** la CdG comunicò siffatte informazioni al Consiglio degli Stati. In quest'occasione, il capo del DFF rilevò che l'organizzazione della CFA presentava lacune già da diversi anni e confermò che i ritardi nel trattamento degli incartamenti sarebbero stati colmati entro la fine dell'anno. Osservò inoltre che il trattamento mediante EED degli assicurati attivi sarebbe iniziato alla fine del 1990³⁸⁾.

Organigramma della Cassa federale d'assicurazione
(stato: 1° aprile 1990)

Figura 3



- Il **12 giugno 1990** l'Assemblea federale approvò il conto annuale della Cassa³⁹⁾.
- Il **6 luglio 1990** il CDF informò per scritto il capo del DFF circa la situazione allarmante della CFA⁴⁰⁾.
- Il **21 agosto 1990** il CDF rifiutò nuovamente di certificare la regolarità del conto annuale della Cassa per l'anno contabile 1989.
- Il **29 e 30 agosto 1990** la Delegazione delle finanze discusse con il capo del DFF in merito alla situazione contabile della CPC. Il consigliere federale Stich si mostrò ottimista e rilevò che l'entità dei problemi non doveva essere

³⁸⁾ Boll. uff. S 1990 409

³⁹⁾ Decreto federale del 12 giugno 1990 sul consuntivo della Confederazione per il 1989, FF 1990 II 996.

⁴⁰⁾ Nota del direttore del CDF del 6 luglio 1990 al capo del DFF.

esagerata. Considerava che le lacune essenziali avrebbero potuto essere colmate nel corso dell'anno e che il conto 1990 sarebbe stato approvato dal CDF. La Delegazione delle finanze incitò il capo del DFF a risanare al più presto la contabilità della CPC.

- In una lettera dell'**8 novembre 1990** alla Delegazione delle finanze, il capo del DFF annunciò che il risanamento della situazione avrebbe potuto essere definitivamente ultimato soltanto nel secondo semestre del 1991⁴¹⁾.
- All'**inizio del 1991** la CFA introdusse il sistema G&P per la gestione dei dati degli assicurati attivi. Non appena entrato in servizio, il sistema rilevò 40 000 divergenze tra i suoi calcoli e i dati forniti sino ad allora dai sistemi di trattamento degli stipendi.
- Nell'**aprile 1991** la CFA bandì il concorso per la fornitura di un programma informatico destinato alla gestione delle rendite, per sostituire il precedente sistema degli anni settanta.
- Nel corso del 1991 la CdG-CS continuò i suoi lavori. Da un'ispezione effettuata il **12 aprile 1991** risultò che i problemi nella CFA si erano aggravati: oltre ai ritardi accumulati nell'informatizzazione, nella registrazione dei dati nel sistema G&P furono scoperti numerosi dati sbagliati o incompleti. La CdG rilevò inoltre che erano nate tensioni tra la CFA e il fornitore del sistema. Infine, risultò impossibile sbrigare in tempo utile i casi pendenti. Queste constatazioni furono comunicate al Consiglio degli Stati il **3 giugno 1991**. Il presidente della CdG-CS criticò in particolare il fatto che le disfunzioni in seno alla CFA, soprattutto nel settore contabile, siano state taciute nel rapporto di gestione del Consiglio federale del 1990⁴²⁾. Il consigliere federale Stich garantì un trattamento delle pendenze entro la fine del 1991⁴³⁾. Per quanto concerne l'informazione del Parlamento, il consigliere federale Stich ritenne che era affatto sufficiente: «Siffatta informazione è ampiamente sufficiente per il Parlamento e per l'opinione pubblica. Non bisogna dimenticare che esiste una rispettabile Commissione della gestione e un'altrettanto rispettabile Commissione delle finanze e una Delegazione delle finanze delle Camere federali. Questi organi si sono occupati in dettaglio di tali questioni.»⁴⁴⁾
- Nella **sessione estiva 1991** il Parlamento approvò il conto annuale della Cassa del 1990⁴⁵⁾.
- Il **23 agosto 1991** il consigliere federale Stich informò la Delegazione delle finanze sulla situazione della contabilità nella CFA e sui ritardi nel disbrigo

⁴¹⁾ Lettera del capo del DFF dell'8 novembre 1990 alla Delegazione delle finanze delle Camere federali.

⁴²⁾ Cfr. Boll. uff. S 1991 343

⁴³⁾ Cfr. Boll. uff. S 1991 355

⁴⁴⁾ Cfr. Boll. uff. S 1991 355

⁴⁵⁾ Decreto federale del 17 giugno 1991 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1990, FF 1991 II 1313.

delle pratiche. La Delegazione delle finanze ne prese atto e domandò di essere tenuta regolarmente al corrente dell'evolvere della situazione.

- Il **6 settembre 1991**, per la terza volta consecutiva, il CDF non poté certificare la regolarità del conto annuale della CFA per il 1990.
- Il **13 novembre 1991** la CFA decise di estendere il concorso per il sistema EED per ricercare un sistema capace di gestire sia gli assicurati attivi sia i beneficiari di rendite.
- Il **18 novembre 1991** la PRASA avvertì la CFA circa i rischi connessi ad un'introduzione a breve tempo di un sistema EED che gestisca contemporaneamente gli assicurati attivi e i beneficiari di rendite. La PRASA ritirò la sua offerta.
- **Fine 1991/inizio 1992**: la CFA decise di acquistare il sistema SUPIS della Sulzer Informatik AG. Questo sistema permette per la prima volta alla Cassa di calcolare essa stessa, in modo centralizzato, i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro in base agli stipendi annunciati dagli uffici degli stipendi.
- Il **22 aprile 1992** la CdG-CS informò il capo del DFF che la CFA deve far fronte a difficoltà ben più gravi di quelle constatate nel 1988. La commissione suggerì al consigliere federale Stich di rinunciare ad assumere personale ausiliario e di uniformare il più presto possibile i sistemi di trattamento degli stipendi⁴⁶⁾.
- Il **10 giugno 1992** il Parlamento approvò il consuntivo della Confederazione per il 1991⁴⁷⁾.
- Il **28 giugno 1992** la CFA denunciò il contratto con la ditta G&P Versicherungs-Informatik AG con effetto al 31 luglio 1993.
- Il **12 ottobre 1992** il CDF annunciò di non poter certificare la regolarità del conto 1991 della Cassa.
- Il **21 dicembre 1992** la Sezione DFF della CdG-CS effettuò un'ispezione presso la CFA in presenza della Signora Chevroulet e dei suoi collaboratori. Constatò che i problemi rilevati nel 1991 non erano stati ancora risolti.
- Il **1° gennaio 1993** fu introdotto parzialmente il sistema SUPIS, che funzionava in parallelo con il sistema G&P.
- Il **22 gennaio 1993** la Delegazione delle finanze esaminò il rapporto di revisione del CDF per l'anno 1991 e invitò il Controllo delle finanze a presentare proposte per colmare i ritardi accumulati nella contabilità.
- In seguito all'ispezione del 21 dicembre 1992 la CdG-CS segnalò in una lettera del **7 aprile 1993** al capo del DFF, che la situazione della CFA era lungi dall'essere migliorata. L'informatizzazione e l'aggiornamento dei dati

⁴⁶⁾ Lettera della CdG-CS del 22 aprile 1992 al capo del DFF.

⁴⁷⁾ Decreto federale I del 10 giugno 1992 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1991, FF 1992 III 893.

presentavano non poche difficoltà. La commissione rilevò pure che i dati relativi agli stipendi forniti dai diversi uffici non erano materialmente uniformi e che contenevano errori di calcolo. Fu pure criticata la politica d'assunzione della CFA consistente nell'assumere prevalentemente personale ausiliario.

- Nella risposta scritta del **26 aprile 1993** il DFF si pronunciò come segue in merito alla questione di eventuali perdite per la Cassa: «Riassumendo si può osservare che di per sé un errore non ha cagionato perdite rilevanti. La somma di tutti questi importi non rintracciabili potrebbe tuttavia formare un certo importo a prima vista assai elevato, ma non suscettibile di incidere sulla riserva matematica.»⁴⁸⁾
- Dalla **fine di aprile 1993** fino alla metà di luglio 1993 la Signora Chevroulet fu assente per malattia.
- All'**inizio di maggio 1993** le commissioni delle finanze del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale istituirono un gruppo di lavoro (denominato in seguito «Gruppo di lavoro CFA») incaricato di esaminare i problemi di finanziamento della Cassa e dell'integrazione della sua contabilità nel conto di Stato, il settore delle organizzazioni affiliate, nonché i rapporti tra la Cassa e l'Azienda delle PTT e le FFS.
- Nel corso dei dibattiti concernenti il rapporto di gestione 1992 del Consiglio federale, l'**8 giugno 1993** il relatore della CdG-CS descrisse al Consiglio degli Stati la situazione critica in cui versava la CFA. Parlò di «stalle d'Augia» e rilevò che «il DFF ha sempre sottovalutato l'entità e la complessità dei problemi riconoscendone la portata troppo tardi»⁴⁹⁾. Il consigliere federale Stich garantì al Consiglio degli Stati che entro il 1° maggio 1994, data prevista per la fusione tra la CPS e la CFA, tutti i dati degli assicurati sarebbero stati aggiornati⁵⁰⁾.
- Il **14 giugno 1993** l'Assemblea federale approvò il conto 1992 della Cassa⁵¹⁾.
- Il **25 agosto 1993** la Delegazione delle finanze si occupò nuovamente della situazione della contabilità della CFA e prese atto delle proposte del CDF per diminuire i ritardi nella contabilità⁵²⁾.
- Con decisione presidenziale del **31 agosto 1993** la Signora Elisabeth Baumann, laureata in scienze politiche e collaboratrice personale del consigliere federale Stich, fu nominata capo della CPC. Sostituì il Signor Gerber, il quale divenne capo della divisione «questioni fondamentali» in seno alla CFA. Il consigliere federale Stich motivò la sua scelta sottolineando le vaste conoscenze dell'interessata nei campi della statistica, matematica ed informatica. La Signora Baumann entrò in funzione il 15 ottobre 1993 alla testa della CPC.

⁴⁸⁾ Cfr. lettera del capo del DFF del 26 aprile 1993 alla CdG-CS, p. 4 (*traduzione dal tedesco*).

⁴⁹⁾ Cfr. Boll. uff. S 1993 403

⁵⁰⁾ Cfr. Boll. uff. S 1993 404

⁵¹⁾ Decreto federale I del 14 giugno 1993 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1992, FF 1993 II 914.

⁵²⁾ Nota del CDF del 5 agosto 1993 alla Delegazione delle finanze.

- Il **4 ottobre 1993** il Consiglio federale adottò il messaggio concernente la modificazione dell'ordinamento dei funzionari, l'abrogazione del decreto federale concernente la compensazione del ricaro al personale federale, l'approvazione della modificazione degli statuti della CFA e l'approvazione della modificazione dell'elenco delle funzioni⁵³). Il progetto di revisione era incentrato sull'idea di rendere più flessibili i rapporti di servizio dei quadri superiori e prevedeva anche l'adeguamento degli strumenti della CFA ai rapporti di servizio più flessibili, la facoltà per il Consiglio federale di delegare al DFF alcune competenze normative concernenti l'ambito della Cassa pensioni. Il pacchetto di modifiche concernenti gli statuti della CFA fu respinto dal Parlamento e rinviato al Consiglio federale.
- Nel suo rapporto del **15 ottobre 1993** il CDF annunciò di non poter per la quinta volta consecutiva confermare la regolarità dei conti annuali della Cassa per il 1992. Inoltre, non fu possibile verificare la concordanza dei dati della CFA con quelli del consuntivo della Confederazione. Il problema fu sollevato nella seduta della Delegazione delle finanze del 28 e 29 ottobre 1993 in presenza del consigliere federale Stich.
- Il **24 novembre 1993** il Gruppo di lavoro CFA presentò i risultati della sua indagine approfondita⁵⁴). Nel suo rapporto espresse serie preoccupazioni circa la situazione in cui versava la CFA, rilevando in particolare che il fatto che dal 1988 il CDF non abbia più certificato la regolarità dei conti costituiva un chiaro segnale d'allarme. Fondandosi sul rapporto del Gruppo di lavoro, nel corso della sessione primaverile 1994, le Commissioni delle finanze depositarono tre interpellanze urgenti⁵⁵) e una mozione⁵⁶).
- Il **21 febbraio 1994** la Delegazione delle finanze si domandò se non fosse il caso di modificare la procedura usuale secondo cui la revisione del conto della Cassa è effettuata dopo la sua adozione da parte dell'Assemblea federale. Dopo aver esaminato la questione, si decise di mantenere siffatta procedura.
- Il **14 marzo 1994** il Consiglio federale adottò le risposte alle tre interpellanze urgenti delle Commissioni delle finanze delle Camere federali, prendendo atto nel contempo delle spiegazioni fornite dal capo del DFF. Il Consiglio federale esprimeva la speranza che il conto 1993 fosse approvato, anche con alcune riserve. In risposta all'interpellanza urgente Keller Rudolf⁵⁷), il Con-

⁵³) FF 1993 IV 456

⁵⁴) Rapporto del Gruppo di lavoro «Cassa federale d'assicurazione» (GL CFA) del 24 novembre 1993 sui risultati dell'ispezione approfondita del 1993 all'attenzione delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

⁵⁵) 94.3009 Situazione e difficoltà attuali della Cassa federale di assicurazione (CFA); 94.3010 Finanziamento della Cassa federale di assicurazione (CFA); 94.3011 Relazioni della Cassa federale di assicurazione (CFA) con le grandi regie.

⁵⁶) 94.3012/94.3016 Revisione della legge sulle finanze della Confederazione (LFC). Indipendenza dei conti della Cassa federale di assicurazione.

⁵⁷) 94.3026 Interpellanza urgente Keller Rudolf del 28 febbraio 1994. Difficoltà in seno alla Cassa federale di assicurazione (CFA), cfr. Boll. uff. N 1994 521.

siglio federale rilevava, contraddicendo pienamente le dichiarazioni del capo del DFF fornite alla CdG-CS il 26 aprile 1993: «... I problemi strutturali e d'organizzazione della CFA non hanno provocato perdite, ragion per cui i contribuenti non devono sopportare alcun onere ...». Il Consiglio federale accolse pure le mozioni delle Commissioni delle finanze del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale.

- Il **29 marzo 1994** il Consiglio federale chiese al capo del DFF un documento interlocutorio concernente i problemi della CFA. Nonostante la promessa del capodipartimento di dar seguito alla richiesta, al Collegio governativo non fu mai fornito il documento interlocutorio sollecitato. Il Consiglio federale non intervenne.
- Il **27 aprile 1994** il consigliere federale Stich annunciò al Consiglio federale l'incapacità al lavoro della direttrice della CFA. Il Signor Gerber assunse l'interim fino al 31 maggio 1995.
- Il **19/20 maggio 1994** la CdG-CS discusse con il consigliere federale Stich gli sviluppi in atto nella CFA. Il capo del DFF riconobbe che il suo dipartimento «... ha sottovalutato le fonti degli errori.» Affermò inoltre di occuparsi della CFA ogni settimana ed aggiunse: «Spero che la situazione sarà risolta entro la fine del 1995, visto che il controllo degli incartamenti necessiterà almeno un anno e mezzo. Penso che il conto del 1993 potrà essere approvato. Altrimenti, il Controllo federale delle finanze dovrà spiegarci dove si trovano gli errori.»⁵⁸⁾
- Nella seduta del Consiglio federale del **13 giugno 1994** il capo del DFF informò i colleghi sui problemi della CFA e presentò le sue proposte per ridefinire i rapporti tra la CFA e le organizzazioni affiliate.
- Nella **sessione estiva del 1994** il Parlamento approvò il conto 1993 della Cassa⁵⁹⁾.
- Il **1° luglio 1994** la CFA decise di procedere ad una verifica sistematica dei 120 000 incartamenti degli assicurati («Azione 120 000»).
- Il **24 agosto 1994** il Consiglio federale adottò il messaggio relativo all'ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC)⁶⁰⁾. La modifica degli statuti intese creare una base legale per l'applicazione della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, LFLP)⁶¹⁾ e della legge federale del 17 dicembre 1993 sulla promozione della proprietà di abitazioni mediante i fondi della previdenza

⁵⁸⁾ Verbale della seduta plenaria della CdG-CS del 19 e 20 maggio 1994, p. 35 (*traduzione dal testo tedesco*).

⁵⁹⁾ Decreto federale del 6 giugno 1994 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1993, FF 1994 III 323.

⁶⁰⁾ Messaggio del Consiglio federale del 24 agosto 1994 relativo all'ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione e agli statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere, FF 1994 V 279

⁶¹⁾ RS 831.42

professionale (LPPA)⁶²⁾. Tra l'altro, la revisione servì anche a precisare la distinzione tra la CPC e la CFA. Per quanto concerne le ripercussioni dei nuovi statuti sull'effettivo del personale, nel messaggio si rilevava: «Tuttavia si prevedono ancora da 3 a 5 persone in più per l'applicazione delle due leggi, a seconda di come si presenteranno le disposizioni esecutive corrispondenti. (...) A tale scopo è indispensabile che l'abituale lavoro della Cassa pensioni previsto dal disegno possa essere eseguito in modo efficace. Il presente disegno semplifica notevolmente le procedure e il disbrigo delle attività. Senza nuove basi a sostegno della previdenza professionale per il personale federale verrà compromessa la rapida soluzione dei problemi che si potranno presentare in futuro.»⁶³⁾ Nel messaggio si sottolineava inoltre che l'entrata in vigore della LFLP avrebbe provocato un aumento degli obblighi della CPC e un temporaneo calo del capitale di copertura. Il Consiglio federale rinunciò invece, contrariamente al suo messaggio dell'ottobre 1993, a deleghe sostanziali di competenze normative al DFF. In compenso, il Collegio governativo fu autorizzato ad emanare le disposizioni d'applicazione degli statuti della CPC.

- Il **31 agosto 1994** il Consiglio federale decise di concedere il pensionamento anticipato per motivi di salute alla Signora Mierta Chevroulet, con effetto al 31 ottobre 1994. Dopo alcune discussioni in merito, il DFF fu incaricato di esaminare la possibilità di assegnare alla Signora Chevroulet un'altra attività in un prossimo futuro. Questo compito è rimasto sinora inadempito.
- Il **1° settembre 1994** la IBM Svizzera acquistò il 70 per cento del capitale azionario della Sulzer Informatik AG e assunse quindi anche il mandato SUPIS presso la CFA.
- Il **2 settembre 1994** la Signora Baumann fu nominata vicedirettrice della CFA, con il consenso della Delegazione delle finanze.
- Il **10 ottobre 1994** il CDF non poté per la sesta volta consecutiva confermare la regolarità dei conti 1993 della Cassa. Il CDF fece controllare le sue osservazioni dalla fiduciaria svizzera Coopers & Lybrand, la quale confermò che il CDF aveva svolto il suo lavoro di revisione e apprezzato la situazione conformemente ai criteri professionali della Camera fiduciaria svizzera.
- Il **16 ottobre 1994** la Delegazione delle finanze prese atto del rapporto del CDF per il 1993.
- Il **31 ottobre 1994** la sezione competente della CdG-CS effettuò un'ispezione della CFA in presenza del consigliere federale Stich e dei quadri dirigenti della Cassa. Essa constatò che, nonostante alcuni miglioramenti, la CFA soffriva sempre di gravi problemi nel settore del personale, dell'informazione degli assicurati e della direzione. La Sezione criticò in particolare il fatto che i piani di riorganizzazione della Cassa non fossero mai stati rispettati.

⁶²⁾ RS 831.41

⁶³⁾ FF 1994 V 305

- Il **15 dicembre 1994** l'Assemblea federale approvò l'ordinanza relativa alla Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CFA) con tre riserve.⁶⁴⁾
- Nella seduta del Consiglio federale del **18 e 19 dicembre 1994** si constatò che la questione della CFA aveva assunto una dimensione politica. Il Collegio governativo incaricò un gruppo d'esperti di elaborare un rapporto dettagliato sulla Cassa.
- Il **21 dicembre 1994** il Consiglio federale adottò l'ordinanza d'applicazione degli Statuti della Cassa pensioni della Confederazione (ordinanza sulla CPC)⁶⁵⁾.

2.6 1995: Nomina della terza direttrice della CFA e istituzione della CPI CPC

- Il **1° gennaio 1995** entrarono in vigore la LFLP e la LPPA.
- All'**inizio del 1995** fu fondata la Datamind Services AG (76% IBM Svizzera, 24% Sulzer AG), che riprese il seguito dei lavori relativi al sistema SUPIS.
- L'**11 gennaio 1995** il Consiglio federale prese atto dell'intenzione del DFF di istituire un gruppo di lavoro incaricato di elaborare un rapporto sulla CFA. Prese inoltre atto, non senza esprimere alcune riserve, che il capodipartimento competente, dopo lunga riflessione, intendeva proporre la Signora Baumann come nuova direttrice della CFA.
- Il **17 gennaio 1995** la Delegazione delle finanze propose l'istituzione di una conferenza di coordinamento sulla CPC nella quale fossero rappresentati le commissioni delle finanze, le commissioni della gestione, il gruppo di lavoro CFA e la Delegazione delle finanze. Scopo della conferenza era di prendere, dopo la dovuta concertazione, i provvedimenti necessari per risolvere i problemi della CPC.
- Nella seduta del Consiglio federale del **30 gennaio 1995** venne esaminato il progetto del rapporto di gestione 1994. Si rilevò che la situazione della CFA vi era presentata in modo troppo ottimista e si incaricò il capo del DFF di apportare le dovute correzioni.
- Il **3 febbraio 1995** la CdG-CS si rivolse al capo del DFF per invitarlo a prendere i provvedimenti necessari nel settore del personale, della politica d'informazione degli assicurati e della gestione della Cassa. La commissione riteneva infatti che la CPC soffriva ancora di numerosi problemi.⁶⁶⁾

⁶⁴⁾ Decreto federale del 15 dicembre 1994 relativo all'approvazione dell'ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC) e degli Statuti della Cassa pensioni e di soccorso delle ferrovie federali svizzere, FF 1995 I 576

⁶⁵⁾ Ordinanza del 21 dicembre 1994 concernente l'applicazione degli Statuti della Cassa pensioni della Confederazione (Ordinanza CPC), RU 1995 985

⁶⁶⁾ Lettera della CdG-CS del 3 febbraio 1995 al capo del DFF.

- Con lettera del **10 febbraio 1995** la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ingiunse alla Conferenza di coordinamento d'informare l'opinione pubblica sulla situazione della CFA e di determinare chiaramente le responsabilità politiche del disastro della Cassa⁶⁷⁾.
- Il **22 febbraio 1995** il capo del DFF assegnò alla Revisuisse Price Waterhouse AG il mandato di elaborare un rapporto sulla situazione della CPC. Dal canto suo, la Conferenza di coordinamento incaricò la società fiduciaria svizzera Coopers & Lybrand Consulting AG di effettuare una perizia sui risultati dell'esame Revisuisse.
- Il **10 marzo 1995** il consigliere federale Stich propose al Collegio governativo la nomina della Signora Baumann quale direttrice della CFA. A questa carica avevano postulato 30 candidati. Il Consiglio federale esaminò la questione il **13 e il 29 marzo 1995** e decise di pronunciarsi solo dopo la pubblicazione dei due rapporti peritali.
- Il **31 marzo 1995** furono pubblicati i rapporti Revisuisse⁶⁸⁾ e della Coopers & Lybrand (STG-C&L).⁶⁹⁾ L'analisi della Revisuisse confermò che le misure adottate dalla CFA avevano reali possibilità di risolvere i problemi. La perizia della STG-C&L confermò essenzialmente il giudizio della Revisuisse, pronunciandosi tuttavia in modo più differenziato sulla valutazione dei rischi. Gli esperti ritennero che non era possibile stabilire se la situazione della CFA abbia cagionato danni materiali.
- Nelle sedute del **3, 4 e 5 aprile 1995** la Delegazione delle finanze prese atto dei due rapporti peritali e ne discusse i risultati con il consigliere federale Stich.
- Il **5 aprile 1995** anche il Consiglio federale prese atto dei due rapporti peritali sulla situazione della CPC. Tuttavia, non essendo presenti tutti i suoi membri, rinviò la discussione ad una data ulteriore.
- Il **6 aprile 1995** la Sezione risorse della CdG-CS effettuò un'ispezione presso la CFA in presenza del capo del DFF. Dopo aver esaminato i rapporti peritali e considerando di aver ottenuto risposte insoddisfacenti, la Sezione propose alla CdG-CS di discutere della problematica con il presidente della Confederazione, quale rappresentante del Collegio governativo, nell'ambito dei dibattiti sul rapporto di gestione.
- Il **12 aprile 1995** il Consiglio federale discusse la proposta di nomina del direttore della CFA presentata dal capo del DFF. La decisione fu nuovamente rinviata per poter esaminare altre alternative.

⁶⁷⁾ Lettera della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 10 febbraio 1995 alla Conferenza di coordinamento.

⁶⁸⁾ Rapporto della Revisuisse Price Waterhouse SA, Ploenzke Informatik (Svizzera) e della Cassa federale di assicurazione sui problemi e le misure da adottare, Zurigo/Berna, 30 marzo 1995.

⁶⁹⁾ Secondo parere della Società fiduciaria svizzera – Coopers & Lybrand in merito al rapporto sui problemi e le misure da adottare, Basilea, 30 marzo 1995.

- Il **3 maggio 1995** il progetto di risposta del DFF alle domande sollevate dalla CdG-CS in merito alla CFA fu criticato in seno al Consiglio federale. Quest'ultimo ritenne che il capo del DFF aveva presentato un quadro troppo positivo e respinse pertanto il progetto affinché fosse rielaborato.
- L'**8 maggio 1995** la CdG-CS discusse con il presidente della Confederazione sulla CFA. Il presidente dichiarò alla commissione che il Consiglio federale era al corrente della situazione della Cassa e che non riteneva necessario prendere misure particolari. Ammise tuttavia che la questione era assai delicata.
- Il **10 maggio 1995** il Consiglio federale approvò la nomina della Signora Baumann alla carica di direttrice della CFA, a condizione che un esperto esterno seguisse la riorganizzazione della Cassa e che si rendesse regolarmente conto alle commissioni parlamentari competenti e al Consiglio federale sullo stato della CPC.
- Il **17 maggio 1995** il Consiglio federale nominò la Signora Baumann direttrice della CFA, conformemente alla proposta del capo del DFF. Secondo le dichiarazioni del DFF l'interessata fu prescelta per la sua esperienza e il suo impegno quale capo della CPC. Nel contempo, il Consiglio federale prese atto della nomina del Signor Vitus Schönenberger della ditta PRASA quale Incaricato speciale del capo del DFF per gli affari della CFA.
- Nella **sessione estiva 1995** le Camere federali decisero di escludere il conto annuale della Cassa dall'approvazione del consuntivo della Confederazione svizzera per il 1994⁷⁰⁾. Fu la prima volta che il Parlamento rifiutò di approvare il conto della CFA. Nel corso dei dibattiti, il presidente della CdG-CS rilevò che la responsabilità per la situazione della Cassa non incombeva esclusivamente sul capo del DFF, ma che anche il Consiglio federale avrebbe dovuto essere chiamato in causa. Inoltre, sottolineò la CdG-CS, la nomina della nuova direttrice non sembrava destinata a facilitare le cose⁷¹⁾.
- L'**8 giugno 1995** la Commissione di coordinamento esaminò la situazione della CFA in presenza del consigliere federale Stich. Quest'ultimo fece notare che né il Consiglio federale né il Parlamento sarebbero stati in grado di risolvere i problemi della Cassa, ma che spettasse invece al DFF insieme alla CFA prendere le decisioni che s'imponevano.
- Il **27 giugno 1995** il Consiglio federale approvò i principi di ripartizione ed ammortamento dell'aumento del disavanzo tecnico dovuto alla LFLP. Nel contempo, incaricò il capo del DFF di presentare entro la fine del 1995 una corrispondente revisione degli Statuti della CPC. Fino ad oggi, ossia fino al momento della redazione del presente rapporto, tale progetto non è stato ancora presentato⁷²⁾.

⁷⁰⁾ Decreto federale del 22 giugno 1995 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1994, FF 1995 III 542.

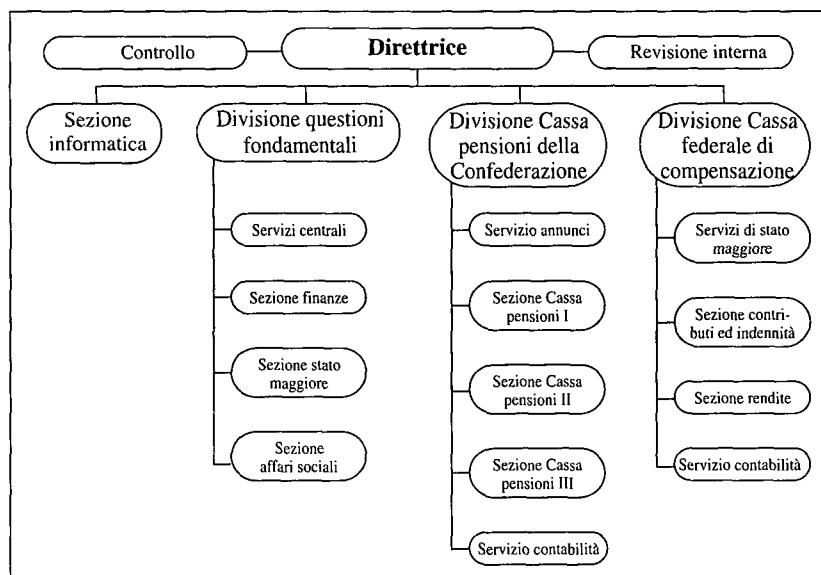
⁷¹⁾ Boll. uff. S 1995 465.

⁷²⁾ Lettera del Consiglio federale del 29 maggio 1996 alla CPI CPC.

- Il direttore supplente della CFA abbandonò il suo posto il **30 giugno 1995**.
- Il **16 agosto 1995** il capo del DFF comunicò al Consiglio federale che le disfunzioni a livello informatico impedivano di colmare i ritardi accumulati presso la CPC. La società appaltatrice, la Datamind, si dichiarò disposta ad assumerne la responsabilità. Lo stesso giorno, il Consiglio federale adottò il messaggio e il disegno di modifica della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC)⁷³. La revisione si limitava a separare dal punto di vista contabile la CPC dal conto della Confederazione.
- Il **28 agosto 1995** il CDF annunciò di non poter dichiarare regolari i conti annuali 1994 della Cassa. Era la settima volta consecutiva.
- Nella sua decisione del **13 settembre 1995** il Consiglio federale dichiarò agli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati di garantire una sincera collaborazione qualora fosse istituita una commissione parlamentare d'inchiesta per chiarire i problemi d'organizzazione e di gestione della CPC.
- Il **4 ottobre 1995** l'Assemblea federale decide di istituire due commissioni parlamentari d'inchiesta incaricate di chiarire i problemi d'organizzazione e di gestione della CPC nonché il ruolo del DFF in relazione alla CPC.

Organigramma della Cassa federale d'assicurazione
(Stato: 1° aprile 1996)

Figura 4



⁷³) FF 1995 IV 341

2.7 Situazione attuale

Attualmente (stato il 30 giugno 1996) la CPC lamenta arretrati nei casi di uscita per circa 3866 incartamenti. Per gli assicurati attivi la durata media per il disbrigo di domande, consigli e chiarimenti è di 8 mesi. Vi sono pure notevoli ritardi nel trattamento delle somme di riscatto, nel coordinamento dei conti bloccati con la contabilità e nell'esame delle domande di riscatto. Sui circa 120 000 incartamenti di assicurati ne sono stati sinora controllati 30 000. Quanto al sistema SUPIS, ancora oggi non funziona in modo soddisfacente. La fusione tra la CPS e la CFA, decisa nel 1989, non è ancora avvenuta. Infine, nel corso della sessione estiva 1996 le Camere federali hanno ancora una volta rifiutato di approvare il conto 1995 della Cassa.⁷⁴⁾

Il 19 luglio 1996 il consigliere federale Kaspar Villiger, capo del DFF, ha istituito un gruppo di esperti presieduto da Peter Arbenz e incaricato di proporre provvedimenti atti a risolvere i problemi della Cassa e a far fronte alle future sfide che si porranno nel settore della previdenza del personale della Confederazione. Il gruppo di esperti ha il compito di analizzare i differenti problemi in un'ottica interdisciplinare, valutare globalmente le soluzioni disponibili e di elaborare un proprio concetto ed una relativa strategia d'applicazione per risanare la situazione. Il gruppo d'esperti è direttamente subordinato al capo del DFF e dovrebbe presentare un primo rapporto intermedio entro fine anno.

⁷⁴⁾ Decreto federale I del 10 giugno 1996 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1995, FF 1996 III 111.

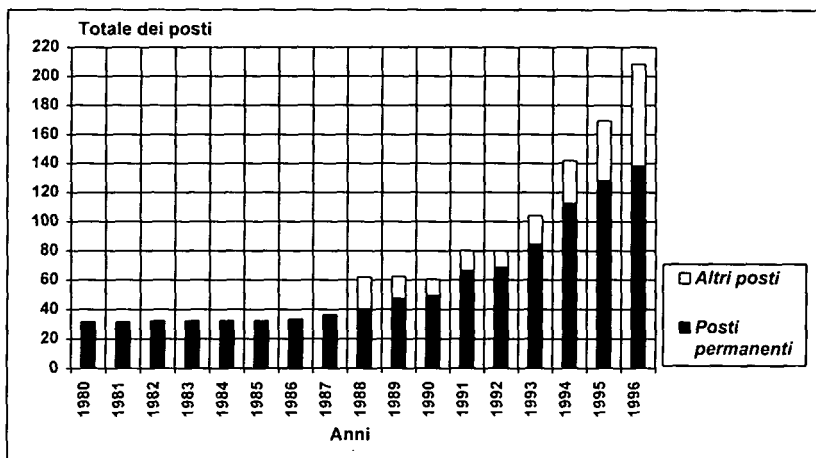
Titolari dei posti dirigenziali della CFA e della CPC
1980-1996

Figura 5

	Direttore/ Direttrice CFA	Direttore supplente CFA/CPC	Capo sezione/Divisione CPC
1980	W. Schuler	W. Suter	H. Stähli
1981			
1982			
1983			
1984	E. Hülsen		
1985			
1986			
1987			
1988			
1989	M. Chevroulet		
1990			
1991			
1992			
1993			
1994			
1994		vacante	E. Baumann
1995	E. Baumann	vacante	vacante
1996			D. Wäber

Evoluzione dell'effettivo del personale della CFA (CPC, Cassa federale di compensazione e altri servizi) dal 1980 al 1996

Figura 6



Evoluzione dell'effettivo del personale della CFA (CPC, Cassa federale di compensazione e altri servizi) dal 1980 al 1996

Tabella 1

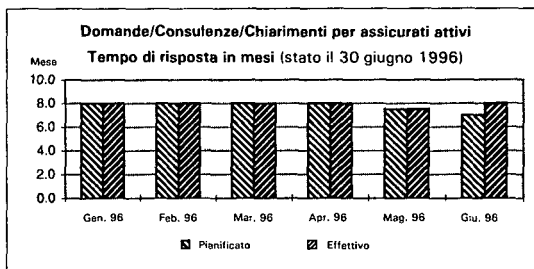
Anni	Numero di posti permanenti	Numero di altri posti	Totale
1980	31,50	—*	31,50
1981	31,50	—*	31,50
1982	32,50	—*	32,50
1983	32,50	—*	32,50
1984	32,50	—*	32,50
1985	32,50	—*	32,50
1986	33,50	—*	33,50
1987	36,50	—*	36,50
1988	40,50	21,45	61,95
1989	47,50	15,00	62,50
1990	49,50	11,90	61,40
1991	66,50	13,70	80,20
1992	68,50	11,40	79,90
1993	84,50	19,60	104,10
1994	112,30	29,60	141,90
1995	128,10	41,20	169,30
1996	138,10	70,10	208,20

* dati non disponibili

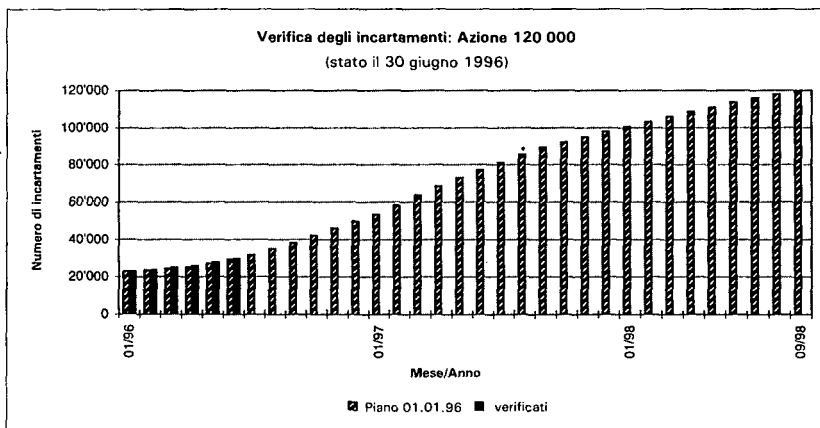
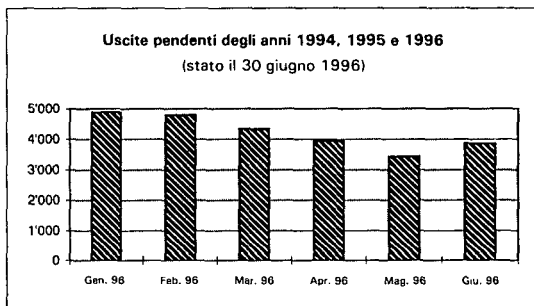
Alcune statistiche sulle pendenze e i ritardi nella CPC

Figura 7

Mese/anno	Tempo di risposta in mesi	
	Pianificato	Effettivo
Gen. 96	8.0	8.0
Feb. 96	8.0	8.0
Mar. 96	8.0	8.0
Apr. 96	8.0	8.0
Mag. 96	7.5	7.5
Giu. 96	7.0	8.0



Mese/anno	Uscite pendenti degli anni 1994, 1995 e 1996	
	1994	1995 e 1996
Gen. 96	4895	
Feb. 96	4795	
Mar. 96	4339	
Apr. 96	3949	
Mag. 96	3439	
Giu. 96	3866	



3 Sistemi informatici

3.1 Costatazioni

3.1.1 Di che si tratta? - Introduzione e sommario

Per poter spiegare la situazione informatica della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) constatata dalla Commissione, intendiamo dapprima dare una visione d'insieme della questione, presentando gli archivi attualmente disponibili e i sistemi di elaborazione elettronica dei dati della CPC, unitamente al loro contesto (cfr. figura 1). Per le abbreviazioni e i termini tecnici vi rimandiamo all'elenco delle abbreviazioni e al glossario.

3.1.1.1 Archivi

I dati assicurativi (data di nascita, numero AVS, servizio, tasso d'occupazione, guadagno assicurato, somme di riscatto ecc.) dei circa 110 000 membri e 54 000 beneficiari di rendite (stato alla fine di luglio del 1996) della Confederazione e delle organizzazioni affiliate non si trovano, per motivi storici, in una sola banca dati ma in archivi di diverso tipo sotto forma di:

- schede perforate per tutti gli anni sino al 1990;
- microfiche del vecchio sistema informatico dei Servizi di cassa e di contabilità (SCC) dell'Amministrazione federale delle finanze, non più aggiornate dal 1992;
- classificatori (corrispondenza, ricevute di pagamento, calcoli ecc.) a partire dal 1993 circa;
- classificatori (informazioni salariali e assicurative) delle organizzazioni affiliate, a partire dalla loro affiliazione;
- archivio informatico della Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS) per il conto testimone LPP della CPC (1985-1992);
- archivio informatico del vecchio sistema G&P (1991-1992);
- archivio informatico nel sistema SUPIS della CPC (questo archivio contiene attualmente i dati del 1993);
- archivio informatico nel sistema SUPIS della CPC ad accesso diretto (con i dati a partire dal 1994);
- archivio informatico nel sistema SUPIS delle FFS ad accesso diretto (con i dati degli assicurati FFS a partire dal 1995).

3.1.1.2 Sistemi di elaborazione elettronica dei dati (software)

I calcoli in materia di salari, previdenza professionale e contabilità sono effettuati elaborando i dati degli assicurati mediante i seguenti sistemi di software:

Sistemi di elaborazione dei salari

- PERIBU (sistema di elaborazione dei salari della Confederazione) comprendente tre sistemi: il primo per il Dipartimento militare federale (DMF), il secondo per i dipartimenti civili (senza il Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE]) e il terzo per i Politecnici federali (PF);
- sistema salariale del DFAE;
- PERICO (sistema salariale dell'Azienda delle PTT);
- PERIDAS (sistema salariale delle FFS);
- sistemi salariali della Società svizzera di radiotelevisione (SSR), della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e di Swisscontrol;
- sistemi salariali delle altre organizzazioni affiliate (ca. 100).

Sistema di gestione della Cassa pensioni

- SUPIS della CPC (gestione dei membri della CPC);
- SUPIS delle FFS (gestione dei membri della CPS);
- programma EXCEL su PC per diversi calcoli;
- sistema di gestione delle rendite (gestione dei beneficiari di rendite).

Sistema contabile della CPC

- ABACUS.

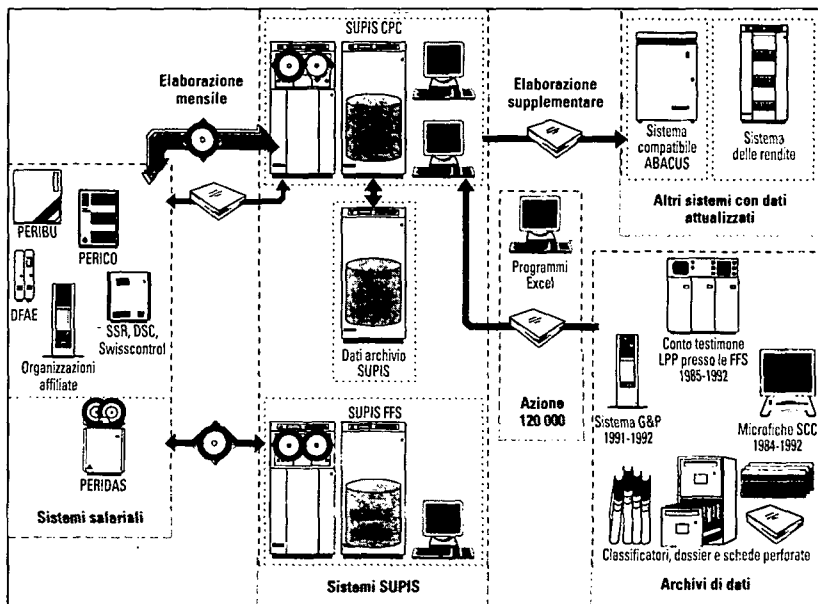
3.1.1.3 Interfacce che collegano i sistemi

I dati concernenti gli assicurati devono poter essere scambiati tra i diversi sistemi e archivi. Questi scambi sono chiamati interfacce e possono essere effettuati mediante collegamenti elettronici diretti (es. archivio SUPIS-programma SUPIS), bande magnetiche (es. PERICO-SUPIS) o il rilevamento manuale sulla base di elenchi su carta (es. SUPIS-ABACUS). In generale, la plausibilità dei dati che superano un'interfaccia viene controllata mediante filtri informatici. Le registrazioni che non risultano plausibili (es. «data di nascita di un impiegato posteriore al 1985») sono eliminate o contrassegnate.

Le interfacce di «andata» e «ritorno» tra i sistemi salariali e SUPIS rivestono un'importanza primordiale. Da esse passano mensilmente le informazioni indispensabili per il funzionamento di SUPIS, vale a dire l'insieme dei dati salariali della Confederazione. Sulla base delle informazioni fornite dai sistemi salariali, SUPIS calcola le trattenute sul salario per la CPC (contributi correnti e ammortamento di eventuali somme di riscatto) e le rinvia ai sistemi salariali. Solo in seguito i salari possono essere versati.

Archivi e sistemi di elaborazione dei dati della CPC

Figura 1



3.1.2 Che cosa è successo? Il cattivo stato dell'informatica della CPC

La Commissione si è informata in modo molto particolareggiato sull'ampiezza, la qualità, le possibilità d'utilizzazione e l'affidabilità dei dati e dei sistemi informatici della CPC e del loro contesto. A tal fine, si è basata su due rapporti di esperti in informatica e su colloqui con i collaboratori della Cassa federale d'assicurazione (CFA) e della CPC.

3.1.2.1 Archivi

La diversità degli archivi esistenti è un grande ostacolo alla rapida elaborazione dei dati. Si può tuttavia rinunciare agli archivi più vecchi solo se il fulcro del sistema informatico è aggiornato, vale a dire se gli archivi informatici con accesso diretto dei sistemi SUPIS sono aggiornati e senza errori.

Gli archivi SUPIS (sia quelli ad accesso diretto sia gli altri) sono però pieni di errori. Sono:

- incompleti a causa della mancanza di dati (ad esempio, mutazioni mai effettuate);

- inaffidabili a causa di dati sbagliati (ad es. pagamenti di somme di riscatto non contabilizzati correttamente);
- ipertrozzati da dati inutili concernenti circa 80 000 persone che non sono più impiegate (ad es. collaboratori che hanno lasciato il loro impiego durante il periodo di prova);
- non aggiornati a causa di ritardi nell'elaborazione dei dati.

Gli eventuali errori nell'elaborazione delle somme di riscatto e delle prestazioni di libero passaggio sono particolarmente critici perché, in questi casi, si tratta di pagamenti reali e non solo di problemi contabili.

Questa situazione dura da diversi anni. Ha da un lato origini remote poiché deriva dalla cattiva qualità dei vecchi archivi dai quali si è dovuto trasferire i dati al momento dell'introduzione del sistema SUPIS. D'altro lato, e in una misura che va amplificandosi, è tuttavia dovuta a fattori più recenti. In effetti, nonostante notevoli sforzi, la CFA non è riuscita a migliorare la qualità dei suoi archivi ad accesso diretto. Anzi, dal 1995 la qualità sta addirittura peggiorando per i seguenti motivi:

- il sistema SUPIS è ancora incompleto e non è in grado di trattare tutte le mutazioni;
- i sistemi salariali forniscono, mediante le interfacce, dati sbagliati e superflui;
- a causa dei ritardi nell'esecuzione del lavoro corrente, bisogna elaborare mutazioni molto vecchie e di conseguenza gli archivi che devono essere caricati diventano sempre più grandi. Il tempo di elaborazione (tempo di risposta del software) aumenta e i ritardi si accumulano. Ne risulta un vero e proprio circolo vizioso.

Visti gli errori contenuti negli archivi SUPIS, la Cassa è attualmente costretta a conservare i vecchi archivi (dalle schede perforate agli archivi informatici del sistema G&P) che, pur essendo superati, costituiscono la sola prova del passato. Ciò nonostante, questi vecchi archivi sono parzialmente incompleti e poco affidabili a partire dalla metà degli anni Ottanta. È molto laborioso accedervi e i dati devono essere trasferiti manualmente ai sistemi ad accesso diretto. La loro utilizzazione richiede quindi molto tempo.

Lo stato generale degli archivi deve quindi essere definito come estremamente negativo. Non è da escludere che alcuni dati siano stati irrimediabilmente persi (ad es. mancanza di prove di pagamento o di non pagamento di somme di riscatto). L'elaborazione dei dati e le mutazioni richiedono molto tempo e sono sempre più rallentate da nuovi ritardi. Se questi ultimi continuano ad aumentare, potrebbe accadere che l'elaborazione dei dati concernenti le questioni correnti diventi più lenta del reale decorso del tempo. Questo significherebbe la fine di tutti gli sforzi.

La CPC, giustamente, non si fida degli attuali archivi SUPIS. Per tale motivo, sta svolgendo un'azione per appurare sistematicamente i circa 120 000 dossier degli assicurati («azione 120 000»). Ad ogni cambiamento di posto di lavoro,

in caso di modifica del tasso d'occupazione o di divorzio - in breve per ogni evento che implica un pagamento (ad es., invalidità, pensionamento, uscita) - l'incarto dell'affiliato in questione è oggetto di un controllo dettagliato. Mediante una serie di programmi per PC indipendenti da SUPIS, i dati relativi agli affiliati sono raccolti, quindi ricalcolati e controllati da due persone. Se del caso, l'archivio SUPIS è in seguito corretto. Attualmente, il 25 per cento degli incarti sono stati controllati secondo questa procedura e il 40 per cento di essi conteneva errori. È inoltre probabile che nei dati corretti in SUPIS grazie all'Azione 120 000 siano stati introdotti nuovi errori a causa di errori nel programma. Questi dati dovranno essere nuovamente corretti.

Il tempo necessario per controllare tutti gli incarti è stato valutato a circa 100 anni-uomo. Il lavoro necessario per questa operazione e gli errori che subentrano continuamente fanno supporre che il sistema attuale non disporrà mai di una raccolta di dati corretta.

3.1.2.2 Software

Il software SUPIS è il fulcro del sistema che consente alla CPC di adempiere il suo compito. Ha due compiti principali che non possono essere svolti in parallelo. Queste funzioni devono quindi essere svolte in momenti diversi. Si tratta:

- dell'elaborazione mensile dei salari (calcolo delle trattenute, cfr. n. 3.1.1.3), compreso il trasferimento dei dati da e verso i sistemi salariali (funzionamento batch durante la notte e i fine settimana);
- compiti correnti per il 2° pilastro (conto testimone LPP, consultazioni, diverse mutazioni, dati per la contabilità, simulazioni) che hanno luogo in accesso diretto durante il giorno.

Il terzo compito principale, la conservazione dei dati, è fondamentale per i primi due. Per migliorare la qualità dei dati nel quadro dell'Azione 120 000, la CPC deve poter contare anche sul funzionamento del sistema ad accesso diretto.

Secondo la Commissione, il software SUPIS non adempie nessuno di questi tre compiti in modo soddisfacente e non sarà mai in grado di farlo. Inizialmente, il software SUPIS era stato installato in quanto soluzione standard. In seguito, ha dovuto essere ampiamente adeguato e riprogrammato per rispondere alle esigenze della CPC. Attualmente, SUPIS è una soluzione individuale imbastita alla bell'e meglio per la CPC. Le modifiche effettuate non sono strutturate e di conseguenza SUPIS presenta i seguenti punti deboli:

- la struttura dei programmi è mal concepita (assenza di struttura, «configurazione spaghetti») e complica enormemente ogni modifica;
- il programma funziona molto lentamente;
- la documentazione del sistema è incompleta, per non dire inesistente;

- mancano alcune funzioni e di conseguenza certi tipi di rapporto d'impiego e di mutazioni previsti dagli statuti non possono essere registrati senza problemi (ad es., invalidità parziale, congedo non pagato o modifica del tasso d'occupazione);
- alcune parti del programma commettono errori di calcolo.

Inoltre, SUPIS è tecnicamente superato e la sua memoria è limitata. Nessuno conosce né capisce il sistema nel suo insieme.

Le lacune del programma hanno conseguenze gravi:

- la lentezza del programma consente di procedere all'elaborazione dei salari solo una volta al mese; questo significa che i problemi che sorgono possono essere trattati solo il mese seguente provocando un aumento dei casi in sospeso;
- l'elaborazione mensile dei dati dei diversi sistemi salariali si effettua in modo sequenziale e questo non consente un'elaborazione mensile dei trasferimenti tra i sistemi salariali;
- le funzioni mancanti devono costantemente essere integrate nel software;
- ogni modifica del programma comporta un rischio elevato di perdita di tempo e può addirittura provocare blocchi temporanei del sistema (SUPIS non è quindi in grado di funzionare in modo sicuro e senza interruzioni);
- ogni modifica del programma effettuata in modo scorretto provoca una diminuzione della qualità dei dati;
- le difficoltà nell'elaborazione dei salari comportano una limitazione dell'esecuzione di altri compiti importanti e aumentano ulteriormente i ritardi;
- il sistema SUPIS non è assolutamente in grado di sopportare ulteriori revisioni degli statuti o altri adeguamenti;
- la possibilità di consultare vecchi dati in accesso diretto è limitata a tre anni (banca dati con una capacità inferiore a 4 gigabyte). I dati più vecchi devono essere conservati in una banca dati d'archivio: nel 1996, non è quindi possibile consultare i dati del 1993 in accesso diretto; l'anno prossimo sarà lo stesso per i dati del 1994. L'Azione 120 000 rende quindi necessario un trasferimento sempre più consistente di dati dalla banca dati d'archivio a quella ad accesso diretto.

Nonostante la sua utilità molto limitata, SUPIS è indispensabile per il lavoro della CPC. La situazione è critica. Se una versione corretta e più veloce di SUPIS non sostituisce la versione attuale entro la fine del 1996, la gestione della cassa pensioni rischia di crollare. Questo significa che i ritardi aumenteranno più rapidamente di quanto non sarà possibile recuperarli e di conseguenza comporteranno un degrado irreversibile della qualità dei dati. Occorre tuttavia rilevare che a partire dalla metà del 1996, vale a dire al termine delle indagini della CPI CPC, il sistema SUPIS si è leggermente stabilizzato e il suo funzionamento è stato accelerato. Nonostante questo miglioramento, non vi sono garanzie che il sistema non subisca un vero e proprio collasso. Sono quindi indispensabili interventi energici.

Il software concernente le rendite della CPC installato presso l'Azienda delle PTT funziona correttamente ma è decisamente obsoleto. Risale all'inizio degli anni Settanta e non sopravviverà dopo la fine del secolo perché:

- non può elaborare il passaggio dal 99 all'anno 00;
- è rimasta una sola persona che dispone di conoscenze sufficienti per garantire il suo funzionamento;
- non vi è alcuna documentazione al riguardo;
- non è possibile migliorarlo.

Inoltre, l'utilizzazione di questo software è laboriosa e non corrisponde assolutamente alle esigenze di una gestione moderna delle rendite. Bisogna tener conto del fatto che il sistema non consentirà più di versare nuove rendite a partire dal 2000. Anche in questo settore, la CPC è sotto pressione.

3.1.2.3 Interfacce da e verso SUPIS

Le interfacce di «andata» tra i sistemi salariali e SUPIS sono assolutamente insufficienti e contribuiscono in ampia misura alle difficoltà della CPC. Infatti, i dati concernenti i membri e le mutazioni forniti dai vari sistemi salariali presentano strutture diverse, sono definiti in modo impreciso e non sono né trattati né controllati con cura. La definizione dei dati da fornire alla Cassa è di competenza della CPC. Dal momento che vi sono problemi di collaborazione tra la CPC e gli uffici federali responsabili dei sistemi salariali, si constatano i seguenti errori nei dati forniti:

- alcuni campi sono strutturati in modo diverso per dati identici;
- in alcuni casi sono trasferite solo le mutazioni, in altri tutti i dati disponibili (la CPC deve in seguito scoprire quali mutazioni sono state effettuate facendo un confronto con i dati del mese precedente);
- capita inoltre che siano trasferiti dati inutili (ad es. dati concernenti collaboratori che hanno lasciato il loro impiego durante il periodo di prova o dati doppi sotto due nomi diversi per le donne coniugate);
- un certo numero di dati si riferiscono a rapporti d'impiego non riconosciuti dalla CPC (codici sconosciuti);
- infine, succede che la CPC riceva dati sbagliati.

I filtri informatici posti a monte di SUPIS smistano ed elaborano siffatto coacervo di dati. Essi hanno bisogno di una grande capacità e funzionano quindi lentamente. Trasformano i dati in una forma elaborabile e forniscono lunghe liste di errori o di avvertimenti pieni di codici sconosciuti, di dati superflui o non plausibili. In tempi normali, vi è un solo giorno a disposizione per trattare questi errori. Se le correzioni non possono essere apportate entro questo termine, gli errori potranno essere corretti al più presto il mese seguente. Gli affiliati interessati ricevono in tal caso un conteggio salariale non corretto.

Le interfacce sono state e sono tuttora la causa di diversi problemi in relazione con SUPIS e i diversi archivi. Gli utenti dei diversi sistemi di elaborazione dei

salari si preoccupano poco della qualità dei dati che trasmettono alla CPC. Nonostante notevoli sforzi di programmazione, i filtri informatici non possono risolvere tutti i problemi. Conformemente al principio secondo cui la qualità dei dati che escono da un sistema dipende da quella dei dati immessi, i risultati forniti da SUPIS non sono affidabili.

3.1.3 Come si è giunti a questo punto? – la via verso il tracollo

Lo stato dell'informatica suscita serie preoccupazioni per il futuro della CPC. È il risultato di una lunga evoluzione. La Commissione ha esaminato a fondo questo processo, interrogando i collaboratori attuali e gli ex collaboratori della CFA, delle FFS e dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI), unitamente a persone esterne all'amministrazione. Le constatazioni della Commissione sono riassunte qui di seguito.

3.1.3.1 Evoluzione della qualità dei dati

Gli anni Settanta apportano le prime soluzioni informatiche alla CPC. Queste modeste applicazioni erano sufficienti per adempiere le esigenze organizzative e statutarie dell'epoca.

L'introduzione della LPP **nel corso degli anni Ottanta** (1985) e la revisione degli statuti (1988) rendono obsoleti questi sistemi che devono essere completati sempre più spesso con calcoli e operazioni manuali. All'epoca, i responsabili dei dati sono gli uffici dei salari. Questi ultimi calcolano le trattenute salariali per la CPC sulla base degli statuti e delle condizioni d'assunzione degli impiegati. *Gli statuti sono tuttavia applicati in modo diverso, provocando differenze nel calcolo dei dati assicurativi.* Queste disparità sono introdotte in seguito negli archivi della CPC. A causa dei mezzi informatici insufficienti, non si riesce a scoprire questi errori e la Cassa non è in grado di svolgere un controllo generale delle mutazioni. Alla CPC, la gestione degli incarti è mal organizzata. Alcuni mancano mentre altri sono gestiti in doppio.

All'inizio degli anni Novanta, l'introduzione del sistema G&P consente a poco a poco di scoprire questi errori. Nel 1990, i vecchi archivi sono trasferiti nel nuovo sistema. In tale occasione si svolge un'azione di appuramento dei dati, che non consente tuttavia di eliminare tutti gli errori. Numerose lacune del passato, in parte sconosciute, continuano a sussistere.

Nel corso degli anni 1991-1992 (gestione del sistema G&P) sorgono nuovi problemi. La cattiva qualità delle interfacce con i sistemi salariali ostacola la gestione del sistema e ne frena lo sviluppo. La ripresa dei dati risulta difficile e mette in luce costantemente errori di calcolo nei salari e addirittura manifeste violazioni degli statuti. A causa della mancanza di funzioni adeguate, alcune correzioni necessarie non possono essere effettuate immediatamente.

Alla cessazione della collaborazione con il fornitore di G&P (lo stato dei dati al 31 dicembre 1992 è stato trasferito nel sistema seguente), le correzioni necessarie erano tuttavia introdotte per il 95 per cento circa. L'uniformità dei dati era migliorata. Ciononostante, rimanevano pendenti i casi più complessi e più lunghi. La situazione in materia di dati rimane precaria senza che i responsabili se ne rendano veramente conto.

Alla fine del 1992 e all'inizio del 1993, i dati del sistema G&P sono trasferiti nella banca dati del nuovo sistema SUPIS. Contemporaneamente, la responsabilità in materia di dati assicurativi è trasferita dagli uffici dei salari alla CPC per garantire un'applicazione uniforme degli statuti. Problemi di comunicazione tra le parti interessate e una mancanza di volontà ostacolano tuttavia questo processo. Invece di entrare in servizio il 1° gennaio 1993, le nuove interfacce con i grandi clienti PERIBU (Confederazione) e PERICO (PTT) entrano in funzione rispettivamente solo il 1° gennaio 1994 e il 1° novembre 1994, dopo un intervento del capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Questi ritardi contribuiscono naturalmente ad aumentare ancora di più il numero di casi in sospeso.

Alla metà del 1993, vale a dire sei mesi dopo l'introduzione di SUPIS, la CPC deve arrendersi all'evidenza che la qualità dei dati non migliora. L'introduzione del nuovo software si rivela addirittura un passo indietro. Rispetto al sistema G&P, un numero maggiore di casi non può essere trattato correttamente. Le funzioni riprogrammate presentano spesso lacune che diminuiscono ulteriormente la qualità dei dati. Per quanto concerne le interfacce, continuano a fornire dati inutili, dal momento che gli uffici dei salari non si sentono responsabili dei dati che forniscono alla Cassa. La quantità dei casi in sospeso continua ad aumentare e la qualità dei dati diminuisce in proporzione.

Per quanto concerne i dati, la situazione diventa critica **a partire dall'inizio del 1995**, a causa del cambiamento del proprietario di SUPIS e della risultante perdita di know-how (cfr. n. 3.1.3.2). Dal momento che occorre interrompere momentaneamente lo sviluppo del software, la liquidazione dei casi in sospeso subisce ritardi.

Dall'inizio del 1996, i tempi di elaborazione di SUPIS sono notevolmente aumentati. A volte il software è addirittura bloccato. È accaduto spesso che il sistema non abbia offerto sufficienti ore ad accesso diretto per consentire l'elaborazione dei dati. Invece di migliorare la situazione, l'informatizzazione della Cassa ha comportato paradossalmente un deterioramento della qualità dei dati, che ha raggiunto oggi il suo livello più basso.

3.1.3.2 Evoluzione del software

Nel corso degli anni Settanta, la CPC manca la svolta verso l'informatica. Nel 1983 vara un progetto inteso a sviluppare, con le FFS, una soluzione informa-

tica globale (progetto informatico «Casse d'assicurazione del personale della Confederazione» [CAP]). Questo gruppo di lavoro non ottiene alcun risultato e si scioglie nel 1989. I problemi sorgono tuttavia subito dopo. Dopo l'entrata in vigore della LPP, il 1° gennaio 1985, la cassa constata che il suo vecchio sistema informatico non è in grado di gestire il conto testimone LPP. La tenuta del conto è quindi trasferita su un sistema LPP delle FFS. L'entrata in vigore dei nuovi statuti il 1° gennaio 1988 sovraccarica il sistema, al punto che non è possibile garantire nemmeno i processi centrali.

Alla fine degli anni Ottanta, la CPC non dispone quindi di alcuna soluzione informatica utilizzabile per la gestione dei dati degli affiliati. L'elaborazione dei dati registra importanti ritardi e la Cassa subisce una pressione enorme. Nella situazione d'urgenza venutasi a creare, a partire dal 1988 la CFA cerca una soluzione sul mercato per la gestione degli affiliati. Il capitolato d'oneri elaborato a tal fine è tuttavia praticamente inutilizzabile: comprende solo gli statuti e i regolamenti in vigore invece di specificazioni chiare e precise. In ogni caso, è impossibile dedurne sia la diversità delle possibili forme di rapporto d'impiego sia la problematica delle interfacce. Ciò nonostante si raccoglie un certo numero di offerte, tra le quali viene infine scelta la soluzione offerta dalla società G&P Versicherungs-Informatik SA, specializzata in soluzioni informatiche per le casse pensioni. Nonostante disposizioni contrattuali insufficienti, le due parti si fanno grandi illusioni. La CPC spera che il ricorso a un mandatario esterno (outsourcing) consenta di trovare una soluzione informatica in grado di risolvere i suoi gravi problemi e la sua mancanza di conoscenze nel settore. Da parte sua, la società G&P Versicherungs-Informatik SA sottovaluta le esigenze del compito da svolgere.

Dall'introduzione del sistema G&P **nel 1990**, i problemi vengono al pettine. La cattiva qualità dei dati, sia quelli esistenti sia quelli ottenuti ogni mese con le interfacce, provoca un sovraccarico di lavoro considerevole per il fornitore di G&P, costretto a sviluppare tutta una serie di filtri informatici. La diversità dei rapporti d'impiego e la complessità degli statuti rendono inoltre necessari lo sviluppo e la programmazione di numerosi funzioni supplementari. Il fornitore di G&P le realizza in collaborazione con i servizi specializzati della CPC (creative prototyping), ma senza specificarli per scritto. Questo sovraccarico di lavoro suscita rapidamente esigenze finanziarie supplementari da parte del fornitore. Ne risultano conflitti con la Cassa, convinta di aver acquistato una soluzione «chiavi in mano» a un prezzo forfettario. I rapporti tra le parti si fanno sempre più tesi.

Nonostante queste difficoltà, l'elaborazione dei dati migliora a poco a poco e comincia a prendere forma **nel corso degli anni 1990 e 1991**, non senza un importante impegno delle due parti. Contrariamente al vecchio sistema, G&P è concepito in quanto sistema funzionante ad accesso diretto, caratteristica molto apprezzata dai collaboratori della CPC. La qualità dei dati rimane critica, anche se stazionaria. L'interfaccia con la contabilità, integrata nel sistema,

funziona in modo soddisfacente. Grazie a questa nuova soluzione informatica, la CPC comincia a respirare.

La CFA approfitta di questa situazione di calma per cercare una nuova soluzione informatica volta a sostituire il sistema ormai superato di elaborazione delle rendite. In seguito a una messa a concorso, la Cassa decide di acquistare un software standard chiamato «SUPIS (rendite)» proposto dalla società Fratelli Sulzer SA. Nel corso di studi preliminari, la Cassa constata che SUPIS dispone anche di un modulo che consente la gestione dei dati di assicurati attivi. Dal momento che le relazioni con il fornitore di G&P sono ormai molto tese, la CFA chiede alla Sulzer SA di stabilire se il software standard SUPIS potrebbe eventualmente sostituire il sistema G&P di gestione degli affiliati. Sulzer giunge alla conclusione che il suo prodotto standard consente di coprire l'80 per cento dei bisogni della CPC. Di fatto, questa stima è un grave errore ma convince la CFA che non dispone di specialisti in materia. Già nel 1991 si prende la decisione di passare a SUPIS senza avvertire il fornitore di G&P. La CFA decide in seguito di introdurre il sistema SUPIS per gli affiliati il 1° gennaio 1993 e il sistema per le rendite sei mesi dopo.

Il progetto SUPIS è lanciato **all'inizio del 1992**, i contratti sono firmati in giugno e il contratto con la G&P Versicherungs-Informatik SA è denunciato per la metà del 1993. Secondo la Commissione, lanciandosi senza preparazione nell'avventura SUPIS, la CFA e il suo nuovo partner hanno adottato una strategia estremamente rischiosa vista la situazione già critica in cui si trovava la Cassa.

Nel corso del 1992, come era già stato il caso per il sistema G&P, ci si accorge che i contratti concernenti l'installazione di SUPIS non corrispondono alla realtà e che le due parti si sono fatte grandi illusioni sull'entità dei lavori. L'introduzione di SUPIS si svolge in modo precipitoso e l'organizzazione del progetto è rudimentale e insufficiente in ogni settore. Anche se il nuovo sistema consente alla CPC di essere responsabile dei dati, nessuno si preoccupa della realizzazione concettuale e tecnica di interfacce efficaci con i sistemi salariali. La cassa trascura inoltre di considerare la necessità di realizzare una nuova interfaccia con il software di contabilità ABACUS, distinto da SUPIS. Assai presto ci si rende conto che la complessità degli statuti e i diversi tipi di rapporti d'impiego della Confederazione impongono adeguamenti considerevoli del software standard. Vista la mancanza di documentazione sul sistema e l'esiguo numero di specialisti, le modifiche prendono più tempo del previsto. Al momento dell'entrata in funzione, SUPIS non è pronto e le interfacce non sono operative. Il numero di casi in sospeso ricomincia ad aumentare. Il lancio del sistema delle rendite è rimandato a causa della mancanza di personale. La CPC ha raggiunto il «punto di non ritorno».

Alla metà del 1993, quindi sei mesi dopo la falsa partenza di SUPIS, la situazione si rivela critica. La CPC non è più in grado di assumere i suoi compiti correnti né di trattare correttamente le nuove affiliazioni e le uscite, per non parlare dei casi speciali. La qualità dei dati soffre enormemente di questa situa-

zione. Il sistema G&P è disattivato. Il nuovo sistema delle rendite – all'origine del passaggio a SUPIS – non è ancora in funzione. Per quanto riguarda i collaboratori della CPC, passano la maggior parte del loro tempo a cercare gli errori, li correggono, procedono a test, allestiscono specificazioni, ecc. La direzione del progetto, in un primo tempo in mano alla CFA, è trasferita all'UFI.

I mesi seguenti sono dedicati a modificare le interfacce e il software. Lentamente la soluzione standard si trasforma in una soluzione individuale. La ricerca di errori è diventata l'occupazione principale della CPC. Dal momento che le risorse sono scarse, la CPC si ritrova completamente sovraccarica e i casi in sospeso non cessano di aumentare.

Nel corso dell'autunno 1994, la società Sulzer Informatik SA (filiale della società Fratelli Sulzer SA istituita il 1° gennaio 1993) è rilevata per il 70 per cento dalla IBM Svizzera. Le attività relative a SUPIS sono assunte, a partire dal 1° gennaio 1995, da una filiale della IBM Svizzera, Datamind Services SA, che appartiene per il 76 per cento alla IBM Svizzera e per il 24 per cento alla Sulzer SA. Il tracollo è ormai alle porte. Gli specialisti che conoscono meglio SUPIS lasciano la Datamind Services SA per fondare la società Lexa Consulting GmbH. Datamind è obbligata a tenerli come sottofornitori.

I nuovi statuti entrano in vigore il **1° gennaio 1995** (libero passaggio e promovimento della proprietà d'abitazioni). SUPIS non è pronto per questi cambiamenti. Su pressione di IBM e di Datamind, i collaboratori della Lexa sono esclusi dal progetto SUPIS. La perdita di know-how che ne risulta paralizza la trasformazione del software per sei mesi. Per la prima volta la CPC elabora specificazioni scritte affinché i programmatori abbiano un'idea di quel che devono fare.

Nel corso del 1995, la CPC installa sui PC un programma ausiliario EXCEL che consente di trattare correttamente singoli casi. L'azione di appuramento dei dati, detta Azione 120 000 debutta in gran pompa. Decine di nuovi collaboratori sono formati per liquidare i casi in sospeso. Le fluttuazioni di personale aumentano in modo massiccio e la formazione di nuovi collaboratori costituisce un onere supplementare per gli specialisti della cassa. Il contratto con Datamind (in precedenza con la Sulzer Informatik SA) si avvicina alla scadenza. Nessuno sa se sarà rinnovato e se lo sviluppo di SUPIS potrà proseguire. Questa situazione precaria, unitamente alla quantità di casi in sospeso e alle richieste sempre più insistenti di assicurati inquieti, cominciano ad oberare i collaboratori della Cassa sul piano psichico e fisico.

Tra la fine del 1995 e l'inizio del 1996, Datamind introduce tutta una serie di nuove parti di software senza averle sufficientemente sperimentate. I tempi di elaborazione si accelerano notevolmente ma capita anche che il software si blocchi a causa di problemi di hardware e di funzionamento al centro di calcolo dell'UFI. Il funzionamento ad accesso diretto è regolarmente fuori servizio per diversi giorni al mese. Il ruolo della CPC in quanto anello essenziale della catena di elaborazione dei salari (cfr. n. 3.1.2.2) è gravemente minacciato.

A fine marzo 1996 viene firmato un nuovo contratto con Datamind. Il fornitore promette di realizzare tutti i software entro la fine del 1996, di allestire la documentazione tecnica, di aggiornare tutta la documentazione per gli utenti, di garantire un funzionamento batch di dieci giorni al mese senza ostacolare il funzionamento ad accesso diretto durante le ore di lavoro, di offrire un servizio d'informazione telefonica e di garantire la manutenzione di SUPIS per altri cinque anni. In questo contratto, IBM Svizzera (principale azionista di Datamind) si impegna ad adempiere gli obblighi di Datamind nei confronti della Confederazione nel caso in cui IBM Svizzera decidesse di vendere la maggioranza delle sue azioni Datamind o nel caso in cui Datamind dovesse fallire. IBM s'impegna inoltre a eseguire gli obblighi di Datamind se quest'ultima non riuscisse a onorare in tempo utile il suo contratto.

La Commissione ritiene che i termini contenuti in questo contratto, analogamente ai precedenti, non potranno essere rispettati.

3.2 Perché è successo tutto questo? – Valutazione delle cause

3.2.1 Osservazioni generali

La situazione attuale è dovuta alla concatenazione di diversi fattori. Per quanto concerne l'informatica ci risulta che:

- nessuno disponga delle conoscenze necessarie per gestire grandi progetti informatici;
- la comunicazione tra le diverse istanze non sia affatto buona;
- si attribuisca poca importanza alla collaborazione e si accordi molta importanza alla delimitazione del proprio territorio;
- non vi siano responsabili competenti in grado sia di capire tutti gli aspetti della situazione sia d'imporsi;
- le regole, le ordinanze e le direttive siano più importanti dei concetti realistici;
- in materia di costi, le considerazioni a breve termine abbiano la meglio sulle riflessioni costi/benefici;
- a causa della mancanza di una pianificazione realistica, i progetti soffrano per la mancanza di tempo;
- le esigenze quantitative e qualitative in materia di personale non siano prese sufficientemente in considerazione al momento della pianificazione;
- le attività siano spesso orientate non in funzione dei bisogni ma in funzione dell'esecuzione dei compiti;
- si reagisca più spesso di quanto si agisca.

3.2.2 Punti deboli e negligenze della CFA

La cronologia degli eventi ha consentito alla Commissione di evidenziare lacune a tutti i livelli della CFA. I seguenti punti deboli ci hanno particolarmente colpiti:

- durante gli ultimi quindici anni, il posto di direttore è rimasto vacante per quattro anni circa; inoltre, le direttrici in carica sono state assenti, per motivi di malattia, per lunghi periodi;
- la competenza di direzione delle ex direttrici è messa in dubbio;
- la CFA non è mai stata in grado di imporsi a sufficienza in seno all'amministrazione federale e ha cercato di regolare diversi problemi direttamente con il capo del DFF.

La Commissione ha inoltre rilevato le lacune seguenti:

- i direttori supplenti non hanno mai assunto i loro compiti di direzione;
- per vari anni i quadri della Cassa hanno voluto o dovuto occuparsi troppo dei particolari;
- in confronto ad altre casse pensioni, la CPC non disponeva di personale sufficiente;
- per numerosi anni (dal 1980 al 1988), i rari specialisti della Cassa non hanno potuto dedicarsi a compiti concettuali, a causa della mancanza di organizzazione e di direzione e in seguito all'introduzione di nuove leggi e di nuovi statuti;
- sino al 1988, la CFA non disponeva di alcuna conoscenza particolare nel settore informatico.

Quest'ultimo punto ha contribuito in modo particolare all'attuale situazione critica. Il tentativo di elaborare una nuova soluzione informatica, lanciato nel corso degli anni Ottanta, è fallito per questo motivo. Nel 1987 è stato assunto uno specialista ma la direzione della Cassa difettava di qualsivoglia comprensione in campo informatico.

In seguito, né l'informatico dell'ufficio né quello del dipartimento, per non parlare dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) e dell'UFI, hanno svolto gli studi preliminari necessari per l'informatizzazione della CPC. Da parte sua, la CFA ha dato ampiamente prova di ingenuità per quanto concerne le possibilità offerte dall'informatica. Le diverse decisioni sbagliate prese in materia lo dimostrano.

La CFA ha proceduto alla valutazione dei sistemi G&P e SUPIS in modo diletantistico. L'elaborazione di un capitolato d'oneri – essenziale per ogni valutazione – si è praticamente limitata alla compilazione delle leggi, degli statuti e delle ordinanze in vigore. È vero che i capitolati d'oneri contenevano anche qualche indicazione concernente questioni di dettaglio e di volume dei dati, ma gli elementi importanti necessari, come il contesto (i fornitori di dati, vale a dire i sistemi salariali e le interfacce) e la complessa struttura dei rapporti d'impiego e delle condizioni assicurative, sono stati descritti in modo molto marginale, per non dire inesistente.

Per quanto concerne le valutazioni, queste hanno peccato per mancanza di rigore e di professionalità e non hanno tenuto conto di tutti i casi speciali. Si sono essenzialmente basate su riflessioni di ordine finanziario, impressioni personali raccolte durante dimostrazioni e su dichiarazioni esageratamente ottimiste dei fornitori. Le esigenze dei fornitori in materia di risorse sono state accet-

tate dalla CFA ma l'ufficio non ha esaminato se erano realizzabili. Occorre tuttavia sottolineare che, dal canto loro, anche i fornitori hanno dato prova di scarsa professionalità. Non hanno mai criticato il fatto che il capitolato d'oneri fosse inutilizzabile né si sono mai posti domande sulle evidenti lacune della procedura di messa a concorso. A loro modo, anche i fornitori sono stati superati dagli eventi, come la CFA. Vi è stata una sola eccezione: una società ha rifiutato di presentare un'offerta proprio a causa delle lacune nella procedura di messa a concorso e ha motivato chiaramente il suo ritiro di fronte al capo del DFF e alla direzione della CFA. Ciò non ha tuttavia influito molto sulla decisione.

Anche dopo l'introduzione del sistema SUPIS, la CFA ha continuato ad essere superata dagli eventi. Non disponeva di alcuna esperienza con progetti di tale entità e questo spiega la debole direzione del progetto. Inoltre, la collaborazione con gli uffici dei salari - i fornitori di dati - era totalmente insufficiente. La situazione poco chiara, la mancanza di discernimento da parte della direzione della CFA e il sovraccarico di lavoro hanno fatto perdere il controllo della situazione ai collaboratori della Cassa. La febbrile agitazione per onorare termini irrealistici hanno aumentato il caos.

Il passaggio da G&P a SUPIS è stato un errore madornale che mostra chiaramente fino a che punto la chiarezza dei responsabili dell'ufficio, già offuscata dalla scarsa competenza in materia, fosse stata totalmente accecata dal criterio «costi immediati», ritenuto determinante. Non solo non hanno mai chiesto aiuto all'informatico del dipartimento, ma l'hanno coscientemente aggirato rivolgendosi direttamente al capo del dipartimento.

3.2.3 Negligenze a livello del DFF

I responsabili della CFA non hanno potuto contare, in relazione all'informatica, dei necessari sostegni specializzati. Né l'informatico del dipartimento, né la conferenza informatica del dipartimento, né l'UFI - integrato nel dipartimento stesso - si sono sentiti responsabili dei problemi informatici della CFA. Anche il segretario generale del DFF e il capo del dipartimento non disponevano delle conoscenze informatiche che sarebbero state necessarie per valutare correttamente la situazione. Il capo del DFF ha certo sostenuto personalmente e con intensità le diverse direttrici della CFA ma questo sostegno, basato certamente sulla buona fede, ha avuto l'effetto che altre persone, più qualificate nel settore informatico, si siano allontanate dai problemi della CFA.

Il DFF non si è reso conto che l'informatica della CFA superava chiaramente il quadro del dipartimento e che, secondo l'ordinanza dell'11 dicembre 1989 concernente l'istituzione di un ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'amministrazione federale (OINFAF)¹⁾,

¹⁾ RS 172.010.58

spettava all'UFI assumere la direzione del progetto. Solo dopo il fallimento della messa in funzione di SUPIS, la responsabilità del progetto è stata trasmessa all'UFI ma questo provvedimento, subentrato tardivamente, non ha potuto migliorare la situazione in modo decisivo.

La predominanza del criterio dei costi nella scelta di sostituire G&P con SUPIS è del tutto comprensibile da parte del DFF, ma vista la situazione catastrofica a livello dei dati e delle interfacce è risultata materialmente sbagliata. Questa decisione ha contribuito in modo decisivo al crollo della CPC, soprattutto per la mancanza di conoscenze specifiche nel settore informatico. Il fatto di voler risparmiare senza tener conto dei costi indotti si è rivelato un'arma a doppio taglio.

La responsabilità per le lunghe vacanze alla direzione della CFA e per l'occupazione non sempre ottimale dei posti di direzione va imputata al DFF. La Commissione non capisce inoltre la passività del dipartimento: quando il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato per la prima volta la non conformità dei conti annuali, il dipartimento avrebbe dovuto introdurre un sistema di controllo e di gestione della qualità nel settore informatico.

3.2.4 Negligenze dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI)

L'UFI è concepito in quanto centro di competenza della Confederazione nel settore informatico. In questo senso, il dipartimento gli è tecnicamente (ma non amministrativamente) subordinato. Per la commissione, l'UFI è in ampia misura responsabile dell'attuale situazione disastrosa.

L'OINFAF assegna all'UFI la responsabilità di occuparsi della concezione e degli aspetti tecnici delle soluzioni informatiche sovradipartimentali e di assumere la responsabilità della loro gestione. Dal 1990, l'ufficio è quindi responsabile della pianificazione e del funzionamento del trasferimento dei dati tra i diversi dipartimenti. Questa constatazione risulta sorprendente se si conoscono i problemi d'interfaccia che gravano sulle relazioni tra la CPC e gli uffici dei salari.

Dal 1990, l'UFI è rappresentato dal suo direttore, Henri Garin, nel gruppo di lavoro «fusione CPC-CPS», incaricato di preparare l'integrazione della CPS nella CPC. Il direttore dell'UFI era quindi perfettamente al corrente dei progetti informatici della CPC, del loro progresso e dei problemi riscontrati. Inoltre, egli presiedeva la Conferenza informatica della Confederazione (CIC) che, secondo l'OINFAF, definisce i progetti informatici sovradipartimentali. Infine, in quanto fornitore di dati dal sistema di elaborazione dei salari PERIBU, l'UFI era direttamente interessato al problema. Lo sviluppo catastrofico della situazione informatica della Cassa avrebbe dovuto indurre l'ufficio ad agire, in particolare fornendo, grazie ai suoi specialisti, un sostegno adeguato alla CFA

e incaricandosi di far rispettare una serie di standard al momento dell'introduzione del progetto SUPIS. Ritenendo certamente che non si trattava di un'applicazione informatica sovradipartimentale, l'UFI si è sottratto a questo obbligo. Il direttore dell'UFI ha persino confermato il contratto SUPIS, stabilito in fretta e furia e senza capitolato d'oneri con la società Fratelli Sulzer SA. Se ve ne fosse bisogno, questo prova che l'UFI non voleva o non era semplicemente in grado di rendere attenta la CFA circa le gravi lacune della procedura e della soluzione scelta. La Commissione ha l'impressione che l'UFI e il suo direttore si siano accontentati di svolgere il loro ruolo nell'ambito dei regolamenti che avevano essi stessi concepito invece di assumere pienamente le loro responsabilità e di mettere a disposizione le loro conoscenze specifiche ove queste erano veramente necessarie.

3.2.5 Negligenze della Confederazione in generale

Ai giorni nostri, l'informatica è una componente molto importante dell'infrastruttura di ogni impresa, allo stesso titolo ad esempio dei suoi locali. «Non vi sono posti di lavoro senza locali e non è possibile lavorare senza informatica.» Questa massima si applica ai servizi dell'amministrazione federale come alla maggior parte delle altre imprese. Si constata tuttavia che questa visione delle cose non si è imposta nell'amministrazione federale, nonostante l'istituzione dell'UFI, incaricato di compiti interdipartimentali. Esclusa la questione dell'hardware, i servizi federali non hanno una cultura informatica e la Confederazione non dispone di alcuna concezione globale in materia d'informatica.

All'interno dell'amministrazione federale, l'orientamento dell'informatica si effettua principalmente mediante l'attribuzione di crediti. Non esistono invece né una strategia globale né un'assicurazione della qualità. Nessuno è competente per la concezione di un progetto informatico globale, nessuno si preoccupa di sapere se il rapido ampliamento dei settori d'applicazione dell'informatica è accompagnato da adeguamenti necessari sul piano delle competenze. Queste evidenti lacune fanno in modo che, ad esempio, il settore d'influenza del capo del progetto SUPIS sia limitato alla CFA e a certi elementi dell'UFI, nonostante il fatto che SUPIS riguardi tutta l'amministrazione federale e oltre ancora. Basti pensare a tutte le organizzazioni affiliate e ai PF, che sottostanno a procedure complesse (ad es., per i crediti concessi a numerose persone nel quadro di progetti di ricerca finanziati dal Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica). Inoltre, nonostante gli ampi settori d'utilizzazione, la gestione dei progetti informatici continua a dipendere dai responsabili in linea gerarchica. Dal momento che tutti i servizi hanno la tendenza a conoscere meglio di chiunque altro quel che è meglio per loro, la linea gerarchica, con le sue riflessioni, riesce sempre ad imporsi rispetto ai capi di progetti interdisciplinari. Ognuno difende il suo territorio e nessuno risolve i problemi in modo globale. L'ultimo anello della catena paga per tutti; in questo caso è toccato alla CPC.

La mancanza di collaborazione tra i diversi servizi costituisce un'altra lacuna fondamentale. Nel caso della CPC, la problematica delle interfacce ne è un buon esempio. Il loro cattivo funzionamento non è dovuto unicamente alle lacune del software SUPIS. Ne sono responsabili in primo luogo i fornitori di dati. La prassi di alcuni uffici dei salari che, ogni mese, inviano mediante l'interfaccia tutti i dati di cui dispongono – siano essi utilizzabili o no, necessari o no – comporta seri problemi. Ciò nonostante, sei anni dopo l'introduzione dell'informatica nella CPC, non si è ancora riusciti a mettersi d'accordo su una suddivisione ragionevole dei compiti. Non perché sia mancato il consenso, ma semplicemente perché non ci si è mai posti il problema.

Occorre infine ricordare il ruolo svolto dalla politica, che ha incessantemente emanato nuove disposizioni giuridiche senza tener conto della loro fattibilità a livello temporale e materiale. Tutte queste nuove disposizioni hanno posto la CPC (e numerose altre casse pensioni) in una situazione difficile. Gli attuali statuti della CPC sono estremamente complessi e consentono una graduazione talmente sottile delle condizioni d'assicurazione che praticamente ogni eccezione è elevata al rango di regola: del resto, nell'ambito dell'implementazione di SUPIS tutti i casi che concernono più di dieci affiliati (quindi lo 0,1 per mille) sono considerati come casi normali. A questo proposito è opportuna un'autolimitazione da parte del Consiglio federale e del Parlamento.

3.3 Che fare? – Conclusioni e raccomandazioni

Lo stato dell'informatica della CPC è particolarmente grave e instabile. Non si esclude che il sistema possa addirittura essere totalmente paralizzato. Anche se il nuovo contratto tra la CFA e la Datamind Services SA fosse rispettato interamente ed entro i termini, i problemi della CPC non sarebbero risolti. Il software SUPIS CFA – come abbiamo deciso di chiamarlo dopo tutte le modifiche che ha subito – non offre alcuna prospettiva di sviluppo e dovrà essere sostituito prima che si possa procedere a una nuova revisione degli statuti. Per quanto concerne il software delle rendite, è anch'esso completamente superato. Visto che la fine del secolo si avvicina, potrà rimanere in servizio solo per i prossimi due o tre anni.

Secondo la Commissione, il primato della politica sull'informatica è minacciato: in effetti, lo sviluppo del 2° pilastro della Confederazione è sempre più dettato dalle limitate possibilità dei software informatici. Occorre quindi prendere una serie di provvedimenti radicali urgenti, anche se devono esplicitare i loro effetti con termini diversi.

La Commissione è pienamente cosciente che le sue raccomandazioni sono eccezionali. Ma a mali estremi estremi rimedi. Il maggior pericolo risiede nel sottovalutare l'urgenza della situazione. Attualmente non ci si può permettere di aspettare oltre e di sperare che l'avventura abbia un lieto fine.

3.3.1 Massimizzazione dell'utilità di SUPIS CFA e delle sue modifiche

Il sistema SUPIS CFA non è affidabile e può sopportare solo qualche modifica molto limitata. Occorre quindi concentrarsi su sviluppi che comportino un miglioramento immediato. La conservazione dei dati è una condizione indispensabile per ogni applicazione, ma è ostacolata dai problemi di interfaccia e, fintanto che l'Azione 120 000 non sarà terminata, rimane piena di errori. Per il momento, SUPIS CFA rimane un anello essenziale nell'elaborazione mensile dei salari, mentre per quanto concerne l'elaborazione del secondo pilastro, la sua utilità è molto limitata (tutti i calcoli alla base di versamenti sono effettuati su PC mediante programmi EXCEL). Il contratto in corso non deve essere modificato. La Commissione raccomanda tuttavia al Consiglio federale di prendere immediatamente i seguenti provvedimenti:

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda di limitare i lavori eseguiti su SUPIS CFA alla conservazione dei dati e all'utilizzazione del sistema quale maglia nella catena del trattamento dei salari (e non - come avviene attualmente e come lo prevede il nuovo contratto con Datamind - allo sviluppo di nuove funzioni per il trattamento del secondo pilastro); ciò significa anche che non sarà introdotta nessuna nuova funzione che non sia stata precedentemente sottoposta a test completi.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di accordare la priorità al risanamento degli interfaccia. I sistemi di trattamento dei salari devono essere ritenuti responsabili della qualità dei dati forniti alla CPC; anche nel quadro del secondo pilastro, la responsabilità per i collaboratori deve essere trasferita laddove deve essere assunta, ossia presso i superiori (incluso l'Ufficio federale del personale).

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di proseguire con estrema urgenza l'Azione 120 000. Se occorre controllare 100 000 incartamenti, ogni minuto guadagnato su un incartamento è importante: in effetti 100 000 minuti rappresentano praticamente un anno di lavoro di una persona. Bisogna accelerare il ritmo di questa azione, facilitando e accelerando l'accesso ai dati necessari, in particolare:

- | | |
|--------------------------|---|
| Raccomandazione 4 | sostituendo la procedura scritta con un accesso diretto per l'ottenimento dei dati dell'AVS; |
| Raccomandazione 5 | consentendo a tutti i collaboratori della CPC di utilizzare il massimo dei dati dal loro PC; se del caso, questi ultimi devono essere copiati; |
| Raccomandazione 6 | mettendo a disposizione sufficienti mezzi tecnici (ad es. apparecchi per la lettura delle fiche); |
| Raccomandazione 7 | facendo in modo che SUPIS CFA possa accedere direttamente al maggior numero di dati degli anni precedenti; |
| Raccomandazione 8 | istituendo un controllo periodico per garantire che tutte le eventuali verifiche e correzioni siano state effettuate a partire da fonti affidabili e applicando regole di calcolo irreprensibili. |

3.3.2 Riduzione della quantità di dati e della grandezza della Cassa

La quantità di dati influisce in misura importante sulla qualità e la velocità d'elaborazione degli stessi. Più questa quantità è ridotta, più le elaborazioni sono facili. La Commissione propone i seguenti provvedimenti:

Raccomandazione 9

La Commissione raccomanda di ripartire su più calcolatori (probabilmente due) i dati dei diversi sistemi dei salari e il loro trattamento. In tal modo sarà possibile limitare gli effetti indesiderati causati dalle dimensioni della banca dati SUPIS (accesso diretto dei dati degli anni precedenti) e diminuire gli effetti dei trattamenti sequenziali. I casi di affiliazione che, a causa di rapporti di servizio multipli, sono presenti in più sistemi devono essere trattati manualmente. Occorre verificare, in particolare, se il trattamento dei dati dell'Azienda delle PTT, che sul piano del personale registra circa 100 000 persone (di cui solo 40 000 impiegati permanenti), non potrebbe aver luogo su un calcolatore indipendente.

Raccomandazione 10

La Commissione raccomanda di procedere alle assunzioni e alle mutazioni solo all'inizio del mese.

Raccomandazione 11

La Commissione raccomanda che i rapporti di servizio multipli all'interno di uno stesso servizio siano imputati alle diverse rubriche di costo all'interno del servizio o dell'organizzazione interessati (ad es. i PF). Questo deve trasmettere alla CPC un solo salario per persona impiegata. I salari e le trattenute annunciate devono dal canto loro essere ripartiti internamente sulle rubriche di costo.

Raccomandazione 12

La Commissione raccomanda che i dati inutili (cfr. n. 3.1.2.3 ad es.) siano cancellati dalla banca dati SUPIS. Il risanamento delle interfacce deve proseguire in parallelo per evitare l'introduzione automatica di nuovi dati inutili.

Raccomandazione 13

La Commissione raccomanda, per quanto concerne il secondo pilastro delle FFS, di rinunciare alla fusione dei dati e delle procedure già decisa dal Consiglio federale. Occorre continuare a gestire SUPIS FFS mediante un'applicazione autonoma.

Raccomandazione 14

La Commissione raccomanda di separarsi il più presto dalle organizzazioni affiliate (ve ne sono più di 100). Se del caso, occorrerà disciplinare la questione della responsabilità dell'appurazione dei dati e decidere lo stato in cui tali dati saranno trasmessi alle organizzazioni interessate.

Raccomandazione 15

La Commissione raccomanda di prevedere, nell'ambito della riforma dell'Azienda delle PTT, che la sua cassa pensioni sia resa autonoma per quanto riguarda i dati e il loro trattamento. Anche in questo caso occorre disciplinare chiaramente la questione dell'appurazione dei dati.

Raccomandazione 16

La Commissione raccomanda che in caso di trasferimento di alcune parti della Cassa (cfr. raccomandazioni 14 e 15), queste dispongano di varie opzioni: elaborazione separata dei dati sotto la responsabilità comune della CFA, consegna di SUPIS CFA alle unità trasferite, libera scelta degli statuti (semplificati) e dei software, privatizzazione completa, ecc.

Raccomandazione 17

La Commissione raccomanda di introdurre un sistema di controllo gestionale efficace che consenta di trattare equamente e uniformemente gli impiegati delle organizzazioni che non sono, o non sono più, integrate nella CPC ma che applicano ancora gli statuti e i regolamenti della Cassa.

3.3.3 Formulazione di basi giuridiche compatibili con l'informatica

Le disposizioni della Confederazione in materia di secondo pilastro - basi giuridiche, statuti, ordinanze, regolamenti e direttive - non sono mai state trascritte in termini compatibili con il mondo informatico. Il recente contratto con la Datamind Services SA menziona tuttavia che il sistema SUPIS CFA deve eseguire gli statuti della CPC, peraltro allegati al contratto. Si tratta di una grave infrazione alle regole elementari dell'informatica ma, nella situazione attuale, del tutto comprensibile. In effetti, senza una formulazione delle norme legali che sia facilmente comprensibile per tutte le parti al contratto - informatici, specialisti delle assicurazioni e responsabili della gestione - è inutile sperare che sia possibile sviluppare un giorno un sistema informatico affidabile per la CPC.

Per istituire una piattaforma di negoziato tra la CFA, gli uffici dei salari e i futuri fornitori informatici, la Commissione consiglia di prendere immediatamente i seguenti provvedimenti:

Raccomandazione 18

La Commissione raccomanda di repertoriare, sulla base della prassi attuale, le norme che disciplinano il trattamento delle informazioni, le strutture dei dati e i flussi di dati sia per il sistema degli affiliati sia per quello dei beneficiari di rendite della CPC.

Raccomandazione 19

Per questo lavoro, la Commissione raccomanda di tener conto dei motivi che giustificano la prassi attuale come pure dei regolamenti e dei futuri statuti. La base normativa e la prassi devono essere adeguate alla futura utilizzazione di software standard e devono essere semplificate. Bisogna inoltre rinunciare temporaneamente a sviluppare software interni.

Raccomandazione 20

La Commissione raccomanda in questo ambito di elaborare criteri di ricezione per le parti del software che Datamind si è contrattualmente impegnata a fornire.

3.3.4 Contesto organizzativo dell'attuale progetto SUPIS CFA

La sfera d'influenza del sistema SUPIS CFA è maggiore della sfera d'influenza del suo capo di progetto. Queste due sfere devono assolutamente essere adattate. Inoltre, l'organizzazione del progetto non deve più essere integrata nella linea gerarchica. La Commissione propone quindi i seguenti provvedimenti:

Raccomandazione 21

La Commissione raccomanda di istituire una direzione di progetto provvista di diritti e doveri adeguati e responsabile del progetto SUPIS CFA in tutta la sua sfera d'influenza.

Raccomandazione 22

La Commissione raccomanda che le entità interessate al progetto SUPIS CFA – servizi, dipartimenti, organizzazioni affiliate ecc. – siano chiamate a sottoporsi alla direzione del progetto per tutto quel che concerne il progetto SUPIS CFA. Le entità mantengono naturalmente la possibilità d'intervenire a livello di direzione superiore del progetto.

3.3.5 Obblighi strategici e normativi della Confederazione

Come rilevato nel numero 3.2.5, la Confederazione non dispone di una cultura informatica. È una grave lacuna in un periodo caratterizzato dalla comunicazione. I progetti informatici che riguardano più dipartimenti e che non si fon-

dano su basi comuni, né su una strategia stabilita e conosciuta dagli interessati hanno scarse possibilità di successo. Le questioni fondamentali relative alla dicotomia «regolamentazione unificata – applicazione decentralizzata» devono essere oggetto di discussioni approfondite, specialmente nel settore dell'informatica. Ci si chiede quindi se si vuole un'applicazione unificata delle basi legali grazie a un'elaborazione centralizzata dei dati all'interno di un solo ufficio federale o se si preferisce affidare l'elaborazione a collaboratori assunti in modo decentralizzato e sorvegliati e assistiti da un organo di controllo indipendente. Questa decisione ha una portata strategica. Per quanto concerne la CPC, attualmente prevale la centralizzazione. Questa decisione non è mai stata oggetto di alcuna discussione sui suoi vantaggi e svantaggi. La soluzione attuale è ambigua: da un lato tutta l'amministrazione dei salari passa da SUPIS CFA e, dall'altro, una situazione comune a dieci affiliati su circa 110 000 costituisce già un caso normale.

Di fronte a questa situazione, è indispensabile che il Consiglio federale, il Parlamento e l'amministrazione prendano determinate decisioni. La Commissione si limita in questa sede a proporre provvedimenti in diretta relazione con la CPC e la sua informatica, anche se il loro settore d'applicazione esula di gran lunga da questo contesto.

Raccomandazione 23

La Commissione raccomanda che nell'ambito dell'elaborazione del capitolato d'onori del sistema destinato a sostituire SUPIS si giunga ad una comprensione comune di base della comunicazione e del trattamento dei dati, estesa inoltre a tutti i futuri settori d'influenza del software.

Raccomandazione 24

La Commissione raccomanda di realizzare la prossima revisione degli statuti della CPC congiuntamente con l'introduzione di un nuovo sistema informatico. Prima che tali statuti entrino in vigore, occorrerà controllare accuratamente e garantire che possano essere trattati sul piano informatico. Il Parlamento dovrà essere informato del risultato di tali pratiche.

Raccomandazione 25

La Commissione raccomanda di trasferire in futuro la responsabilità del calcolo delle trattenute sul salario ai diversi uffici dei salari. Tale calcolo dovrà essere controllato da un organo idoneo. La CPC deve limitarsi alla gestione del secondo pilastro.

Raccomandazione 26

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di provvedere affinché le strutture, le responsabilità e le procedure definite nell'OINFAF (cfr. n. 3.2.3) e nei suoi regolamenti affini siano effettivamente applicate. Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che i progetti informatici sovradipartimentali siano maggiormente orientati verso l'efficacia.

Raccomandazione 27

La Commissione raccomanda di elaborare con urgenza una strategia federale in materia di informatica e di definire in questo ambito il futuro dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI) e della Conferenza informatica della Confederazione (CIC). Occorre, in particolare, esaminare il ruolo dell'UFI e della CIC quali centri di competenza in materia informatica e, se del caso, esigere che adempiano la loro missione meglio di quanto hanno fatto finora.

Raccomandazione 28

La Commissione raccomanda di introdurre nel campo dell'informatica un controllo gestionale e un sistema di assicurazione della qualità basati sull'efficienza.

3.4 Conclusione

La soluzione dei numerosi problemi urgenti della CPC implica un'azione decisa e concertata in diversi settori. Un'impresa di questo tipo può avere successo solo se i suoi obiettivi sono condivisi da tutti i servizi interessati. La fiducia che questi ultimi ripongono nella scelta di una buona soluzione ne è una condizione necessaria ma non sufficiente. Una direzione forte, obiettivi chiari, valutazioni obiettive dei rischi, provvedimenti di sicurezza adeguati, assunzione delle responsabilità, un'organizzazione e strutture adatte nonché procedure realistiche sono necessari alla sua attuazione. Occorre trovare una soluzione pragmatica in grado di conciliare il breve e il lungo termine e realizzabile politicamente. La Commissione invita le parti in causa a cercare assieme e in modo costruttivo una soluzione che possa essere attuata in un prossimo futuro.

4 Settore delle finanze

4.1 Introduzione

Per esporre i risultati dell'inchiesta nel settore delle finanze è necessario dapprima presentare la struttura del conto della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) come pure l'organizzazione del settore delle finanze della CPC in seno alla Cassa federale d'assicurazione (CFA). Descriveremo in seguito gli avvenimenti importanti intervenuti dal 1981 nonché i risultati delle varie revisioni effettuate dal Controllo federale delle finanze (CDF). Questo riassunto consente alla CPI CPC di effettuare talune osservazioni e di trattare la questione degli eventuali danni materiali. Infine, dopo aver valutato le responsabilità ed aver presentato le proprie raccomandazioni, nell'ultima parte la commissione esprime alcune osservazioni complementari che vanno al di là del suo mandato.

4.2 Struttura del conto della CPC

Il conto della CPC si compone di due parti. Tutte le entrate e le spese sono registrate nel conto finanziario della CPC, che comprende anche i contributi della Confederazione quale datore di lavoro. Il risultato, ossia l'eccedente delle entrate, figura nel conto finanziario della Confederazione ed è attribuito al conto speciale della CPC. La seconda parte comprende inoltre gli oneri e i redditi interni e tecnici. Il risultato, ossia l'eccedente di redditi o il deficit, corrisponde alla modifica del disavanzo tecnico (cfr. figura 5, parte I, cap. 2).

Secondo l'ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione (OFC)¹⁾, il conto dello Stato è tenuto dai Servizi di cassa e di contabilità (SCC) dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). L'intero traffico dei pagamenti della Confederazione passa da questo servizio. Un conto cerniera collega il conto dello Stato e il conto speciale CPC.

4.3 Organizzazione del settore delle finanze della CPC in seno alla CFA

Sul piano organizzativo, la CPC dispone dal 1990 di un proprio servizio di contabilità (di seguito servizio di contabilità della CPC). In precedenza, la contabilità dello CPC era assicurata da un solo servizio della CFA che riuniva sia le attività di contabilità della Cassa pensioni sia quelle della Cassa di compensazione. Questo servizio comprendeva due persone. Nel 1990, la direzione della CFA decise di suddividere la responsabilità della contabilità su due servizi distinti: uno collegato alla CPC, l'altro alla Cassa federale di compensazione. Il servizio contabile della Cassa pensioni fu inoltre potenziato con un nuovo po-

¹⁾ RS 611.01

sto. Il capo responsabile dal febbraio 1990 della contabilità della CPC ha lo statuto di caposervizio. Il servizio di contabilità contava il 17 luglio 1996 11,4 posti.

Il capo del servizio di contabilità della CPC ha le seguenti competenze:

- decide in merito a tutte le questioni riguardanti la contabilità della CPC;
- prende le misure necessarie per garantire il traffico dei pagamenti della CPC;
- coordina i lavori con i servizi specializzati della CPC e dirige sul piano contabile la risoluzione dei casi in sospeso.

Data l'importanza del servizio, si rileva che le qualifiche dei suoi impiegati e segnatamente quelle del suo capo sono sempre state insufficienti. Ciò è dimostrato dal fatto che, fino a poco tempo fa, nessun collaboratore del servizio aveva un diploma superiore di contabilità. Per giustificare questa situazione, la direzione della CFA ha ripetutamente fatto valere l'argomento che le condizioni salariali della Confederazione non hanno mai reso possibile l'impiego di personale qualificato nel settore finanziario. Dal 1° aprile 1996, la CPC dispone di una persona specializzata come capo del servizio di contabilità.

Occorre sottolineare che numerose lacune osservate nella contabilità della CPC non sono imputabili soltanto al servizio di contabilità, ma è anzi la contabilità che ha permesso di rivelarle grazie alle incoerenze che esse provocavano sul piano finanziario. È il caso segnatamente degli errori dovuti alla mancata armonizzazione tra i vari sistemi di elaborazione dei dati. La correttezza materiale della contabilità di una cassa pensioni dipende considerevolmente dalla qualità dei dati attuariali che le sono forniti.

4.4 Riepilogo degli avvenimenti a partire dal 1981

4.4.1 In generale

Gli avvenimenti che hanno avuto luogo nel settore delle finanze possono essere facilmente ripercorsi grazie ai rapporti di revisione del CDF.

All'inizio degli anni Ottanta, le lacune della CPC erano ancora poco numerose. In seguito, esse si moltiplicarono a tal punto che il CDF poté attestare la regolarità del conto 1987 soltanto con riserva, mentre a partire dall'esercizio 1988 ciò non fu più possibile. Questa situazione, già difficile, si complicò ancor più con l'introduzione di nuove disposizioni legali (legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPP]²⁾, statuti del 1987, ecc.) e in seguito ai tentativi infruttuosi di sostituire i vecchi sistemi informatici della CPC.

Nel 1991, con l'introduzione del sistema G&P per la gestione degli affiliati, gli statuti della Cassa furono trascritti per la prima volta sotto forma informatica. L'introduzione di questo nuovo sistema permise di osservare numerose diver-

²⁾ RS 831.40

genze tra le trattenute annunciate dai sistemi di elaborazione dei salari e quelle calcolate dal sistema G&P. I servizi specializzati della CPC e il servizio di contabilità della CPC si rivelarono incapaci di affrontare questa situazione e di identificare i motivi di tali differenze. Già notevolmente in ritardo nel trattamento dei casi in sospeso, la CPC non fu in grado di prepararsi alle nuove esigenze a cui deve rispondere una cassa pensioni moderna in seguito all'introduzione della LPP.

4.4.2 Risultati delle revisioni dei conti annui 1981-1986

Prima del 1987, la revisione dei conti della Cassa avveniva a intervalli irregolari. I risultati del controllo degli esercizi **1981** e **1982** mostrano che la contabilità della CPC è stata tenuta correttamente e che la Cassa ha seguito le osservazioni formulate nel corso delle precedenti revisioni. Il controllo effettuato nel 1986, e che copre gli esercizi **1983**, **1984** e **1985**, conferma la regolarità dei conti. Il rapporto del CDF menziona tuttavia notevoli ritardi nell'esecuzione dei compiti. Il CDF osserva anche che la CPC non dispone ancora dei dati previsti dalla LPP (averi di vecchiaia ecc.) necessari per il 1985. Il CDF rileva anche che i mezzi tecnici a disposizione per l'esecuzione dei compiti sono sorpassati e consiglia alla CPC di informatizzarsi al più presto.

4.4.3 Risultati delle revisioni dei conti annui 1987-1995

Nel corso della revisione dei conti **1987**, il CDF adegua la sua attività di controllo alle nuove esigenze della LPP. Questo nuovo tipo di controllo dà luogo a numerose osservazioni. Il CDF rileva segnatamente ritardi di contabilizzazione nonché sorpassi di credito sprovvisti di giustificativi. La qualità degli incarti degli assicurati dà pure adito a critiche. Il CDF conferma comunque la regolarità dei conti ad eccezione dei conti vecchiaia che presentano lacune considerevoli.

A partire dall'esercizio **1988**, il CDF non è più in grado di attestare la conformità dei conti e ciò a causa di notevoli lacune nella presentazione dei conti e di numerosi ritardi nell'esecuzione dei lavori. Il CDF osserva che i casi in sospeso aumentano e generano nuovi problemi. In questo contesto nel 1988 entrano in vigore i nuovi statuti.

Nel **1991**, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) informa la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) che la CFA ha fatto notevoli progressi in materia di contabilità e che i difetti sono stati eliminati. Riconosce tuttavia che vi sono ancora alcuni problemi con i vecchi sistemi informatici. Assicura tuttavia alla CdG-CS che il conto della Cassa è stato approvato dal CDF. In seguito, appare che la regolarità degli esercizi **1991** e **1992**

non può essere confermata. Nel 1993, il CDF giunge al sesto rifiuto. Per mettere fine ai rimproveri del capo del DFF che ritiene le conclusioni del CDF eccessivamente severe, il CDF sottopone le conclusioni della propria revisione per esame alla Società fiduciaria svizzera - Coopers & Lybrand SA (SFS - Coopers & Lybrand). La fiduciaria conferma il modo di agire del CDF e rileva che quest'ultimo ha eseguito il proprio compito di revisione e stabilito i fatti conformemente ai criteri e alla prassi della Camera fiduciaria svizzera. Per la SFS - Coopers & Lybrand SA, le conclusioni del CDF riguardanti le irregolarità dei conti sono perfettamente corrette.

Parallelamente all'introduzione di SUPIS nel 1993, il servizio di contabilità della CPC mette in servizio un nuovo software contabile: il sistema ABACUS. Il CDF osserva in quel momento che le cifre presentate e la documentazione dettagliata - sempre che disponibili - sono insufficienti in taluni settori per servire quali pezze giustificative.

L'esercizio 1994 permette di registrare un certo numero di progressi. Il CDF osserva in particolare che il servizio di contabilità della CPC effettua correttamente le contabilizzazioni e la registrazione quotidiana dei documenti giustificativi. Non può invece essere verificata l'esattezza materiale delle cifre fornite dai sistemi attuariali. Per quanto concerne gli affari in sospeso, la situazione resta insoddisfacente. Il CDF rileva anche notevoli differenze nei saldi di taluni conti importanti. In mancanza di documenti giustificativi o di conferme di saldi, il CDF non può risalire all'origine di queste differenze.

Il controllo dell'esercizio 1995 rileva che la contabilità della CPC non soddisfa le esigenze richieste. Per il CDF in queste condizioni è impossibile attestare nuovamente la regolarità del conto della CPC. La revisione rileva errori sempre altrettanto gravi di quelli che hanno segnato gli esercizi precedenti. Il CDF constata anche notevoli lacune nel settore dei conti bloccati e dei conti debitori, dei contributi degli affiliati e dei datori di lavoro come pure nella contabilizzazione delle somme di riscatto. Sottolinea inoltre che i documenti necessari al corretto rilevamento delle transazioni contabili non sono ancora disponibili o non sono così affidabili e precisi come dovrebbero essere. Da quanto precede si desume che, da anni, la contabilità della CPC commette errori e presenta considerevoli disfunzioni che non sono mai state corrette e che, col passar del tempo, sono apparse carenze supplementari.

4.4.4 Mezzi informatici della contabilità

Prima del 1991, la contabilità della CPC era tenuta mediante il sistema SCC. Il 1° gennaio 1991 l'introduzione del sistema G&P per gli affiliati consente alla CPC di tenere direttamente i conti dettagliati degli assicurati e, grazie a un'interfaccia con SCC, di automatizzare in gran parte i processi contabili.

Il sistema G&P è sostituito da SUPIS il 1° gennaio 1993 non senza conseguenze sul servizio di contabilità della CPC. La Cassa decide allora d'introdurre, per

la contabilità, un sistema informatico indipendente da SUPIS: il sistema ABACUS. A partire da questo momento, tutti i conti di spese e di entrate sono trattati dalla CPC che rimane legata a SCC mediante conti cerniera. ABACUS e SUPIS non sono ancora legati l'uno all'altro mediante un'interfaccia standard chiaramente definita. Ne consegue un notevole lavoro d'armonizzazione sui dati del servizio di contabilità e quelli dei servizi specializzati della CPC.

4.5 Alcune gravi lacune

4.5.1 Osservazioni preliminari

Lo stato della contabilità della CPC è sempre stato preoccupante e lo rimane ancora oggi. La Commissione ha segnatamente osservato che in passato il servizio di contabilità della CPC ha spesso proceduto a scritture rettificative e a storni che non hanno mai potuto essere controllati dal CDF a causa della mancanza di documenti giustificativi. Menzioniamo due esempi fra molti altri:

- Il conto finanziario 1994 contiene «supplementi degli anni precedenti» per un ammontare di 34,7 milioni di franchi. Si tratta della riunione di varie contabilizzazioni rettificative e correzioni. Nell'ambito della revisione dell'esercizio 1994 e sulla base dei documenti forniti, il CDF non è stato in grado di controllare tutte le transazioni effettuate sotto questa rubrica.
- Nel corso dell'esercizio 1993 un importo di circa 42,6 milioni di franchi è stato contabilizzato su un «conto di risanamento Confederazione». Queste contabilizzazioni non hanno potuto essere controllate sulla base dei documenti contabili a disposizione. Apparentemente soltanto l'anno successivo il controllo ha potuto essere effettuato.

È evidentemente superfluo sottolineare che le scritture rettificative e gli storni sono operazioni ad alto rischio, soprattutto se nessuno è in grado di controllarle. La situazione è tanto più preoccupante se si pensa che, secondo le dichiarazioni del servizio di revisione interno della CFA, alla CPC non esiste praticamente nessuno strumento in grado di controllare e d'impedire che fondi siano utilizzati in modo fraudolento.

Fra le ragioni che spiegano perché la contabilità della CPC non è tenuta in modo corretto, occorre rilevare la cattiva qualità dei dati attuariali. I dati disponibili sugli assicurati sono spesso incompleti e non aggiornati. Inoltre, queste informazioni sono memorizzate in vari archivi e sistemi con strutture diverse. Ne consegue che se la Cassa vuole controllare taluni fatti successivamente, è necessario raccogliere faticosamente tutte le informazioni necessarie disseminate qua e là. Una situazione di questo genere impedisce naturalmente qualsiasi controllo efficace della contabilità e rallenta il disbrigo dei casi in sospeso.

Per l'esercizio 1993, la CFA ha dovuto fornire le sue cifre il 28 gennaio 1994, data alla quale il servizio di contabilità della CPC era riuscito a contabilizzare soltanto le scritture dei primi otto mesi del 1993. Dato che non era più possi-

bile modificare successivamente i dati forniti, il servizio di contabilità ha contabilizzato in seguito le scritture rimanenti su altri conti.

4.5.2 Dettagli di alcune lacune materiali

La Commissione ritiene i seguenti fatti particolarmente gravi. Essa li enumera di seguito senza pretendere di essere esaustiva:

4.5.2.1 Settore della LPP: conti di vecchiaia e fondi di garanzia

La LPP stipula che gli istituti di previdenza devono tenere, per ogni affiliato, un conto individuale di vecchiaia. Lo stato del conto di vecchiaia deve corrispondere almeno al capitale di vecchiaia legale. Secondo il regolamento del 23 giugno 1986 dei contributi e delle prestazioni della Fondazione «Fondo di garanzia LPP»³⁾ gli istituti di previdenza devono, una volta all'anno, annunciare al Fondo di garanzia LPP l'importo dei salari coordinati e la somma degli accrediti di vecchiaia dei loro assicurati. L'organo di controllo dell'istituto di previdenza deve attestare che le indicazioni fornite sono esatte e complete. Per la CPC, i conteggi definitivi degli esercizi 1991 e 1992 non hanno potuto essere effettuati nei termini per motivi legati a problemi informatici. D'altronde, dato che occorreva trattare prioritariamente gli affari correnti, la CPC non ha potuto procedere né all'appuramento né al controllo dei conti di vecchiaia. Poiché i lavori correnti dovevano essere trattati prioritariamente non rimaneva tempo per la valutazione e la rettificazione di liste di errori. Per gli anni 1991 e 1992, la CPC non ha rispettato le prescrizioni della LPP in materia di conti di vecchiaia e di fondo di garanzia.

Per quanto riguarda gli anni 1993 e 1994 la Commissione ha constatato che i conteggi al fondo di garanzia sono stati trasmessi con oltre un anno di ritardo rispetto al termine legale. Occorre inoltre sottolineare che il Controllo federale delle finanze (CDF) quale organo di controllo della CPC non ha potuto controllare integralmente i documenti trasmessi e ha potuto confermarli soltanto con riserva. Secondo il CDF questa riserva si giustifica per il fatto di non aver potuto controllare se tutti i conti di vecchiaia LPP erano stati presi in considerazione nei conteggi a causa dei problemi informatici della cassa.

4.5.2.2 Certificati d'assicurazione

Data la cattiva qualità dei dati relativi agli assicurati, la CPC ha sempre rinunciato, oggi come in passato, a far pervenire d'ufficio ai propri affiliati i certificati d'assicurazione destinati a informarli sullo stato della loro copertura. Alla

³⁾ RS 831.432.4

fine dell'anno, gli assicurati non ricevono neppure gli estratti d'assicurazione con informazioni relative al loro avere sul conto bloccato, al saldo delle somme di riscatto da pagare o al totale degli importi versati. All'inizio del 1996, la CPC ha fatto pervenire, a titolo di prova, dei certificati d'assicurazione a tutti gli impiegati di due grandi organizzazioni affiliate (Società svizzera di radiodiffusione e di televisione [SSR] e Swisscontrol). Questo invio ha provocato una quantità enorme di domande d'informazione e di consigli che la CPC non riesce ad affrontare.

4.5.2.3 Controllo dei saldi

A più riprese non è stato possibile per la CPC stabilire la composizione dei saldi di vari conti. Spesso la concordanza tra gli importi regolamentari e gli importi effettivi non ha potuto essere confermata. Il sistema SUPIS accredita infatti gli importi regolamentari agli affiliati come previsti dagli statuti. Il servizio di contabilità della CPC, a sua volta, contabilizza soltanto gli importi che gli sono effettivamente versati e che hanno spesso valori diversi. Queste differenze non sono mai state documentate chiaramente per cui non è possibile stabilire dettagliatamente i conti individuali.

4.5.2.3.1 Regularizzazione SUPIS-PERIBU

Prima dell'entrata in funzione del sistema SUPIS, la CPC contabilizzava come contributi le trattenute salariali annunciate segnatamente dal sistema di elaborazione dei salari PERIBU. Il rapporto del CDF sulla revisione dell'esercizio 1993 ha mostrato che le differenze tra i contributi calcolati dal sistema PERIBU e quelle calcolate dal sistema SUPIS erano talmente numerose che è stato necessario decidere, arbitrariamente, di considerare come esatti i dati forniti da PERIBU. Questa misura ha richiesto la regularizzazione del conto economico 1993 della Cassa per un importo di circa 25 milioni di franchi, importo di cui il CDF non ha mai potuto verificare l'esattezza⁴⁾.

4.5.2.3.2 Somme di riscatto

Numerosi errori sono stati rilevati nel settore delle somme di riscatto.

- Nell'esercizio 1988, il CDF ha osservato che la contabilità ausiliaria delle «somme di riscatto del datore di lavoro, organizzazioni affiliate» non era stata tenuta regolarmente. Prima del 1988, ogni funzionario che entrava al servizio della Confederazione e che desiderava ricevere un giorno prestazioni d'assicurazione complete era tenuto a riscattare gli anni d'assicurazione fino

⁴⁾ Nota del Controllo federale delle finanze del 6 ottobre 1994 alla Delegazione delle finanze, p. 4.

all'età di 30 anni. Anche il datore di lavoro partecipava al riscatto. L'assicurato doveva pagare i contributi periodici a partire da 30 anni e un supplemento del 4 per cento dell'importo totale per ogni anno pieno oltre il quarto (somma di riscatto del lavoratore). Il datore di lavoro da parte sua doveva assumere il rimanente disavanzo della riserva matematica (somma di riscatto del datore di lavoro). Nel corso dell'esercizio 1989, il CDF ha constatato che, d'intesa con le organizzazioni affiliate, la Cassa prima del 1988 aveva parzialmente riportato parti di somme di riscatto del datore di lavoro sugli assicurati. Ciò significa che, in caso di uscita, l'assicurato riceveva la parte dei contributi padronali che aveva lui stesso versato e che il Codice delle obbligazioni considera contributi del lavoratore. Questa prassi non aveva alcuna base legale negli statuti del 1950. Inoltre, il CDF ha rilevato e criticato casi in cui la parte padronale della somma di riscatto non era mai stata pretesa né dal lavoratore né dal datore di lavoro. La CPC rinunciava allora a procedere all'incasso degli importi dovuti presso le organizzazioni affiliate e li stornava a spese della Cassa. Dal 1988, il riscatto di regola è interamente a carico del lavoratore.

- Il CDF ha osservato che alla fine del 1994 in materia di somme di riscatto sussisteva una differenza di circa 1,6 milioni di franchi tra l'importo figurante nella contabilità ABACUS e quello che appariva nel conto dello Stato. Al fine di armonizzare i due importi, alla chiusura dell'esercizio 1994 fu necessario aggiungere una linea supplementare al conto dello Stato: «Aziende aventi una propria contabilità: fr. 1 685 832.—»⁵⁾. Dato che la somma di 1,6 milioni era passata su diversi conti, per il CDF non è mai stato possibile ritrovare l'origine della differenza.
- Nel programma standard SUPIS non era previsto di integrare le somme di riscatto. La CFA ha deciso d'intraprendere in seguito i necessari adeguamenti. Nonostante tali adeguamenti, la CPC non è mai stata in grado di ottenere gli estratti conto corretti e comprensibili. Ne derivano oggi lavori di controllo particolarmente difficili e lunghi, segnatamente se i riscatti sono effettuati mediante bollettini di versamento (invece che grazie ad ammortamenti per mezzo di deduzioni mensili sul salario). In effetti, il sistema SUPIS deduce automaticamente l'importo corrispondente dal debito dell'affiliato indipendentemente dal fatto che quest'ultimo abbia versato la somma corrispondente. Alla fine dell'anno, il servizio di contabilità della CPC deve confrontare ognuno degli estratti di SUPIS con i versamenti effettivamente realizzati. Data l'enorme quantità di lavoro che ciò provoca, la CPC ha l'intenzione d'imporre il pagamento delle somme di riscatto esclusivamente mediante trattenute salariali.

⁵⁾ Messaggio del Consiglio federale del 5 aprile 1995 sul consuntivo della Confederazione Svizzera per il 1994, p. 572.

4.5.2.3.3 Conti bloccati

I conti bloccati rappresentano uno dei principali problemi della CPC nella misura in cui non è possibile confermarne i saldi:

- Le differenze di saldi nel settore dei conti bloccati, già criticate nel rapporto di revisione 1992 del CDF, non sono mai state corrette dal servizio di contabilità della CPC. A causa dei ritardi accumulati nel 1993, i saldi che figuravano nel conto dello Stato non hanno potuto essere provati dato che i relativi documenti erano incompleti. Questa situazione derivava soprattutto dalle interfaccia SUPIS/ABACUS e ABACUS/conto dello Stato. Non è pertanto possibile affermare che gli averi degli affiliati sui conti bloccati sono stati effettivamente trasferiti al momento dell'uscita dalla CPC. In casi isolati, affiliati che hanno lasciato la CPC hanno dovuto reclamare alla Cassa il pagamento di somme che quest'ultima aveva dimenticato di versare loro.
- Nel 1994 non è stato possibile effettuare un controllo materiale dei saldi nel settore dei conti bloccati. Al momento dell'uscita di un assicurato, il versamento integrale era ogni volta addebitato al conto spese del conto finanziario della CPC. Questo versamento comprendeva dunque anche eventuali averi di conti bloccati. Occorreva quindi, alla fine dell'esercizio, riaccreditare la parte riguardante la spesa (l'importo del conto bloccato) sul conto finanziario della CPC. A tale scopo era necessario procedere, al momento della chiusura, a una scrittura correttiva sulla base di una lista SUPIS. Queste scritture rettificative non hanno potuto essere controllate dettagliatamente dal CDF.

4.5.2.3.4 Conto d'attesa creditori

Questo conto contiene tutti i casi dei nuovi affiliati per i quali la CPC non ha ancora trattato le prestazioni di libero passaggio versate. Questa situazione provoca regolarmente differenze tra i dati del servizio di contabilità della CPC e i saldi del conto dello Stato. Inoltre, il numero degli incarti in sospeso aumenta costantemente. La manutenzione dei software a disposizione in questo settore non avviene più da anni: è pertanto molto probabile che producano errori. Nel 1991, il bisogno urgente di valutare l'analisi dei saldi individuali non era esplicitamente previsto nel sistema G&P. In seguito, per ragioni finanziarie, si è rinunciato ad un'ulteriore programmazione.

Il saldo di 54,4 milioni di franchi rilevato per il 1995 risale ancora al tempo in cui il sistema G&P era in funzione alla CPC, dunque prima del 1993. Il CDF teme che non sarà mai possibile controllare completamente il dettaglio del saldo di questo conto.

4.5.2.3.5 Acconti sui contributi per l'aumento del guadagno assicurato

I lavoratori e i datori di lavoro finanziano l'aumento della riserva matematica risultante dall'aumento del guadagno assicurato. La Confederazione, le aziende con una propria contabilità e le organizzazioni affiliate pagano dei contributi sull'aumento del guadagno assicurato, ma possono anche effettuare versamenti anticipati sotto forma di acconti. Il saldo di questi acconti non ha potuto essere confermato a più riprese e non è neppure stato possibile garantire che tutti gli acconti ricevuti dalla CPC siano stati accreditati. Nel 1994, il saldo degli acconti ammontava a 20,3 milioni di franchi. Il CDF non ha potuto stabilire se le eventuali contabilizzazioni correttive avrebbero influito sui risultati degli esercizi successivi. Per ragioni di capacità, gli aggiustamenti alla fine del 1995 non erano ancora stati effettuati. Dovrebbero poter essere svolti nel 1996.

Nel 1993 il CDF ha pure rilevato che la composizione dei contributi dovuti sull'aumento del guadagno assicurato non poteva essere provata con posizioni individuali.

4.5.2.3.6 Incorporazione del rincaro nelle rendite

Le rendite della CPC sono adeguate al rincaro nella stessa misura dei salari del personale dell'amministrazione federale. La riserva matematica necessaria è rimborsata dalla Confederazione, dalle aziende e dalle organizzazioni affiliate, sempre che tale rimborso non sia stato finanziato mediante il supplemento d'interesse dell'anno precedente (la parte che supera il rendimento medio delle obbligazioni della Confederazione). La riserva matematica mancante dev'essere pagata alla CPC alla scadenza.

Il CDF ha constatato più volte l'esistenza di problemi per giustificare i crediti nei riguardi delle organizzazioni affiliate (16,8 mio di fr. nel 1995). Il saldo attuale data principalmente dell'epoca G&P, dunque prima del 1993. È possibile che una parte dei crediti sia stata saldata senza che vi siano state scritture corrispondenti su questo conto. Il CDF ha potuto constatare che la ricerca dei giustificativi rappresenta un ingente onere lavorativo per la Cassa e non ha ancor fornito le prove attese, sempre che ciò sia ancora possibile.

4.5.2.4 Transazioni con le organizzazioni affiliate

Un rapporto del servizio di revisione interno del 24 maggio 1996 all'attenzione della direzione della CFA rileva che talune transazioni con le organizzazioni affiliate sono state contabilizzate senza documento giustificativo e che talune fatture non sono mai state inviate. D'altro canto, i saldi debitori indicati non corrispondono spesso agli importi effettivamente dovuti dalle organizzazioni affiliate.

Il conteggio della CPC con la scuola d'ingegneri di Wädenswil è un esempio che funge da modello per illustrare i rapporti che la CPC intrattiene con le organizzazioni affiliate:

Nell'ottobre 1995, la scuola d'ingegneria di Wädenswil ha ricevuto dalla CPC un estratto conto sullo stato dei crediti non pagati. Questo estratto conteneva fra l'altro contributi sull'aumento del guadagno assicurato per il 1991 per un importo di 683 658,25 franchi e interessi dovuti sul disavanzo tecnico per il 1992 per un importo di 49 660 franchi.

La scuola d'ingegneria di Wädenswil ha rispedito questo estratto conto sostenendo di non aver mai ricevuto fatture concernenti queste due somme. Ha ricordato che nel settembre 1992 aveva ricevuto dalla CPC una lista da controllare riguardante una somma di 526 204,85 franchi e che aveva rispedito quest'ultima entro i termini con oltre venti correzioni (collaboratori e aumenti di salario che non vi figuravano, uscite che non erano state registrate ecc.), senza ricevere in seguito né un conteggio né una fattura.

Le ricerche del servizio di revisione interno della CFA hanno rivelato che i crediti non pagati secondo l'estratto conto erano stati contabilizzati nella contabilità della CPC ma che era impossibile fornire documenti giustificativi mentre, evidentemente, non era stata inviata alcuna fattura.

Dopo lunghe ricerche, la CPC ha trasmesso nuove fatture, corrette (aumento del guadagno per il 1991: 597 535,85 franchi, interessi dovuti sul disavanzo tecnico per il 1992: 49 660 franchi). Queste fatture sono state pagate dall'organizzazione interessata nel corso del mese successivo.

Secondo altre ricerche del servizio di revisione della CFA, è emerso tra l'altro che alcune organizzazioni affiliate somme pendenti presso la CPC per un importo complessivo di circa 17,5 milioni di franchi (stato il 20 settembre 1996). Si tratta delle seguenti organizzazioni:

- Società svizzera di radiodiffusione e di televisione (12 977 685,85 franchi, di cui la maggior parte risale a prima del 1986);
- Svizzera Turismo (1 851 235,50 franchi, di cui 357 993,30 franchi risalgono a prima del 1986);
- Associazione degli allevatori della razza pezzata rossa (39 159,60 franchi);
- Sezioni della Croce Rossa Svizzera (809 073,25 franchi, di cui 643 751,80 risalenti a prima del 1986);
- Segreteria centrale della Croce Rossa Svizzera (994 050,45 franchi, di cui 787 180,80 franchi risalgono a prima del 1986);
- Federazione svizzera per l'inseminazione artificiale (876 983,50 franchi).

Per le rimanenti 97 organizzazioni le cifre non sono ancora disponibili. Per talune di queste somme (capitali e interessi) si pone il problema della prescrizione.

4.5.2.5 Scarti tra i dati della contabilità della CPC e gli importi che figurano nel conto dello Stato

Le divergenze tra la contabilità della CPC e il conto dello Stato sono state regolarmente criticate da parte del CDF. La concordanza speculare dei conti ha po-

tuto essere raggiunta soltanto nel corso degli ultimi anni, grazie tuttavia a contabilizzazioni correttive. Nel 1994 ad esempio, la contabilizzazione dell'importo di 1,6 milioni di franchi menzionato nel numero 4.5.2.3.2 (somme di riscatto) è stata effettuata affinché i risultati della CPC corrispondessero con quelli del conto dello Stato.

Le lacune rilevate nel settore della contabilità hanno anche ripercussioni attuariali come sottolinea la società PRASA nel rapporto del 31 dicembre 1991:

*«... L'organo di controllo non ha potuto certificare che la contabilità era tenuta regolarmente principalmente a causa dell'assenza di numerosi giustificativi relativi alle differenze tra la contabilità della CFA e il conto dello Stato nonché quelle concernenti la composizione dei saldi. L'organo di controllo non ha considerato in quale misura la totalità di queste lacune abbia influito sul disavanzo tecnico della CFA. Nell'ambito del nostro mandato siamo dunque stati costretti a riprendere i valori commerciali pubblicati nel conto dello Stato della Confederazione. Riteniamo comunque che la correzione di queste lacune non influirebbe in modo considerevole sulle conclusioni del nostro rapporto».*⁶⁾

4.6 Danni finanziari

4.6.1 Categorie di danni

Comprensibilmente il pubblico è particolarmente interessato alla questione dei danni finanziari subiti dagli assicurati o dalla Confederazione.

Occorre distinguere due categorie di danni:

Danni riguardanti gli assicurati

Un assicurato subisce un danno se ottiene dalla Cassa prestazioni (rendita, prestazione di libero passaggio ecc.) inferiori a quelle che gli sono dovute in virtù dei contributi versati. Simili casi non possono essere esclusi data la cattiva qualità dei dati. Gli incarti della CPC saranno controllati e corretti nel corso dei prossimi anni («Azione 120 000»). Siccome le fonti di errore sono molto numerose, non è escluso tuttavia che taluni danni riguardanti gli assicurati possano sussistere anche successivamente. Occorre tuttavia ricordare che la Confederazione risponde per le prestazioni nei confronti degli affiliati della CPC.

Danni riguardanti la CPC e la Confederazione

La CPC non ha una personalità giuridica propria. La Confederazione garantisce integralmente gli impegni della propria cassa pensioni. Sussiste danno a scapito della CPC, dunque della Confederazione, se agli assicurati sono versate prestazioni troppo elevate. Inoltre, la CPC può subire pregiudizi allorché terzi

⁶⁾ Perizia attuariale della ditta PRASA sulla Cassa federale d'assicurazione (CFA), stato 31 dicembre 1991, p. 2 (traduzione dal tedesco).

non versano taluni importi, dovuti statutariamente, o se la Confederazione effettua versamenti che avrebbero normalmente dovuto essere effettuati da terzi (ad es. assicurati o organizzazioni affiliate). Per contro, non sussiste danno se la Confederazione versa contributi padronali insufficienti. All'occorrenza, alla Cassa non è accreditato un importo sufficiente, ma la Confederazione rimane tuttavia integralmente garante delle prestazioni assicurate. Inoltre, un danno sussiste soltanto se la prescrizione impedisce ogni recupero successivo.

4.6.2 Impossibilità di determinare l'ampiezza dei danni concreti

La CPI CPC ha tentato di rispondere concretamente, e da diverse angolazioni, alla questione dei danni subiti dagli assicurati o dalla Confederazione. Tutti i tentativi della Commissione di affrontare questo problema sono però falliti a causa del caos della contabilità e della situazione catastrofica della CPC in materia di dati attuariali.

Con rammarico la commissione deve osservare che non sarà senz'altro mai possibile rispondere in modo esaustivo alla questione dei danni subiti. In effetti, una valutazione dei danni presupporrebbe dapprima che tutti gli incarti degli assicurati fossero controllati e corretti («Azione 120 000»). Occorrerebbe in seguito, a partire dalle osservazioni fatte nel corso del controllo degli incarti, verificare a loro volta tutti i documenti contabili per determinare se gli errori trovati negli incarti abbiano avuto ripercussioni dal punto di vista contabile. Un'impresa di questo genere necessiterebbe probabilmente di molto tempo data la carente organizzazione dei documenti contabili della CPC. Infine, occorrerebbe esaminare anche la fatturazione e assicurarsi che le somme dovute alla CPC siano state reclamate, ciò che non è affatto sicuro come mostra l'esempio della scuola d'ingegneria di Wädenswil nel numero 4.5.2.4. Un'operazione tanto ampia supera evidentemente le capacità di una commissione parlamentare d'inchiesta.

Posta di fronte a questa situazione, la Commissione si è chiesta se non fosse possibile valutare i danni potenziali esaminando un campione rappresentativo di incarti. La CPI CPC ha tuttavia rinunciato a questa soluzione, ritenendo che per ottenere risultati validi sarebbe stato necessario esaminare diverse migliaia d'incarti con un considerevole dispendio di tempo e di mezzi. I lavori della Commissione ne sarebbero stati ritardati di svariati mesi. Inoltre, la capacità della CPC di sbrigare gli affari correnti sarebbe stata notevolmente diminuita o addirittura paralizzata per un certo tempo. Ricerche meno approfondite avrebbero dato risultati poco rappresentativi e pertanto inutili.

La CPI CPC ha tentato anche di affrontare il problema sotto una terza angolazione. Ha pensato che sarebbe forse possibile valutare i danni basandosi sui 30 mila incarti che la CPC ha già controllato nell'ambito dell'«Azione 120 000» (stato 30 giugno 1996). In effetti, 30 mila incarti rappresentano già un campione rappresentativo. La CPI CPC ha tuttavia dovuto rinunciare dopo aver os-

servato che la CPC non ha allestito alcuna statistica sui danni osservati nel corso dei suoi controlli. Queste informazioni sono irrimediabilmente perse poiché il sistema SUPIS non contiene nessuna traccia delle correzioni effettuate. Questo approccio non ha pertanto consentito alla CPI CPC di assumere maggiori informazioni sulla questione dei danni.

Considerato quanto precede, la CPI CPC raccomanda espressamente che, procedendo all'appuramento degli incarti, gli errori osservati siano sistematicamente censiti in modo da permettere corrispondenti ricerche nella contabilità, ossia di valutare l'ampiezza dei danni subiti. Il Consiglio federale e il capo del DFF devono dare le necessarie istruzioni.

Data la situazione in cui versa la CPC, alla Commissione non resta che rassegnarsi a non poter determinare l'entità dei danni e a ricorrere ad espedienti di fortuna. È indubbio tuttavia che i danni sono rilevanti. Se un giorno si riuscirà a determinarne completamente l'entità, ciò che pare ben poco probabile, molti importi saranno comunque caduti in prescrizione.

4.6.3 Frequenza e cause dei danni

Durante i suoi controlli per campionatura, il CDF ha già trovato errori che hanno condotto a domande di rimborso da parte della CPC. Inversamente, ha trovato anche incarti in cui gli assicurati avevano dovuto indicare alla cassa di aver versato le somme di riscatto che non erano state accreditate sul loro conto individuale.

Nel corso dei suoi lavori la CPI CPC ha controllato 27 incarti scelti a caso fra quelli non ancora verificati nell'ambito dell'«Azione 120 000». Quattordici di questi incarti contenevano errori (inizio dell'assicurazione errato, grado di occupazione inesatto ecc.) o presentavano lacune a proposito di somme di riscatto, di contributi ecc. Benché il campione non sia rappresentativo, la frequenza degli errori rilevati permette di rendersi conto dell'incredibile quantità di lavoro richiesta per l'appuramento degli incarti.

Secondo le indicazioni del DFF e dei collaboratori della CPC, le esperienze fatte finora nell'ambito dell'«Azione 120 000» hanno mostrato errori nel 40 per cento degli incarti di assicurati. Su questi incarti che contengono errori, oltre il 70 per cento sono casi particolarmente difficili che richiedono un lungo lavoro di controllo. Ciò significa che sui circa 90 mila incarti ancora da controllare (stato 30 giugno 1996), 25 mila rappresentano ancora casi piuttosto gravi.

La CPI CPC è riuscita a definire i periodi durante i quali la probabilità di errori è più consistente. Ad esempio, prima dell'introduzione del sistema G&P, i calcoli effettuati dagli uffici dei salari concernenti i contributi, le prestazioni e il guadagno assicurato non erano oggetto di un controllo di conformità agli statuti. È apparso inoltre che il trasferimento dei dati sulle somme di riscatto e sui conti bloccati nel sistema G&P ha generato numerosi errori e imprecisioni. Mediante software ausiliari, indipendenti da SUPIS, la CPC tenta attualmente

di raccogliere sistematicamente tutti i dati memorizzati nei vari sistemi della CPC e di controllare il calcolo dei diritti alle prestazioni. All'occorrenza, la CPC procede alla correzione dei dati di SUPIS. Vari indizi permettono tuttavia di affermare che i dati corretti in SUPIS sono nuovamente falsati a causa della mancanza di affidabilità del software.

4.6.4 Danni potenziali conosciuti nel settore attuariale

- *Qualità dei dati:* i sistemi informatici in funzione dal 1991 hanno evidenziato numerosissimi errori e incompletezze nei dati calcolati dai sistemi di trattamento dei salari. In numerosi casi, i guadagni assicurati annunciati da questi sistemi alla CPC non corrispondevano ai guadagni assicurati secondo gli statuti. Nell'eventualità di un caso assicurativo, ciò ha potuto portare a un calcolo scorretto delle prestazioni a favore o a detrimento dell'assicurato.
- *Somme di riscatto:* particolarmente per il periodo che precede l'introduzione del software G&P, non è possibile controllare se tutti gli importi (trattenute salariali e somme di riscatto) siano stati effettivamente accreditati sui conti individuali degli affiliati e se le eventuali somme di riscatto siano state realmente versate.
- *Annunci di aumenti di salario:* fino all'introduzione del sistema G&P, le organizzazioni affiliate non annunciavano gli aumenti dei salari dei giovani assicurati per non dover pagare i contributi su aumenti che, all'epoca, erano calcolati sulla base di una media. Oggi non è più possibile valutare questi errori di ripartizione.
- *Perdita d'interessi:* aumenti della riserva matematica non sono stati fatturati entro i termini a organizzazioni affiliate provocando perdite d'interessi.
- *Modifica del tasso d'occupazione, rapporti di servizio multipli, cambiamenti interni di posti:* in caso di modifiche del tasso d'occupazione, di rapporti di servizio multipli, di cambiamenti interni di posti o in caso di differenze tra il guadagno sottoposto a contribuzione e il guadagno determinante per le prestazioni vi sono sempre stati problemi che, in conclusione, hanno avuto un'incidenza sul disavanzo tecnico e sui relativi interessi.
- *Scritture rettificative e storni:* come già menzionato nel numero 4.5, il CDF ha osservato che scritture rettificative sono intervenute su vari conti senza una giustificazione controllabile. Non è pertanto possibile confermare se vi siano stati danni legati a queste correzioni.

Queste osservazioni sono ancora aggravate da quelle desunte dal controllo, intrapreso dal CDF nel 1994, di 200 prestazioni d'uscita selezionate aleatoriamente:

- *Pagamenti doppi:* sono stati effettuati due pagamenti doppi senza giustificazione a partire da averi su conti bloccati. Gli importi ammontavano a diverse migliaia di franchi.

- *Pagamento triplo*: in un caso, l'aver di un'assicurata, di un importo di oltre 120 000 franchi, è stato versato tre volte al nuovo istituto di previdenza. La cassa interessata ha informato la CPC di questo triplo versamento e ha rimborsato i corrispondenti importi.
- *Versamento successivo dell'aver di un conto bloccato*: il CDF ha constatato che un versamento successivo aveva dovuto essere effettuato in seguito a un reclamo di un assicurato secondo il quale presso la Cassa sussisteva un conto bloccato e il suo contenuto non era mai stato versato.
- *Riserva matematica mancante a carico del datore di lavoro*: La stessa revisione ha permesso al CDF di osservare che nel caso di licenziamenti da parte dell'Ufficio federale delle aziende d'armamento la riserva matematica mancante è stata messa a carico della Confederazione benché si trattasse di un'impresa con una contabilità propria.

Per quanto riguarda questi esempi, ciò che è grave non è tanto il fatto che siano stati commessi errori quanto piuttosto constatare l'assenza totale di meccanismi di controllo interni alla CPC che permetterebbero di considerare gli esempi citati come eccezionali.

4.6.5 Danni dal punto di vista amministrativo

Nel periodo 1989-1995, la CFA ha ricorso cospicuamente a consulenze esterne e la Confederazione ha speso per la CPC una somma di circa 10 milioni di franchi in onorari, perizie e software sostitutivi. Questa somma non contiene i circa 7,5 milioni che sono stati spesi per il sistema G&P.

Dato lo stato attuale della CPC, queste spese aumenteranno ancora. Attualmente quattro esperti o gruppi di esperti lavorano per la CPC. Tuttavia, nonostante le considerevoli somme spese, siamo costretti ad osservare che la situazione nella CPC non è praticamente migliorata negli ultimi tempi e che occorreranno ancora anni prima di poter fare a meno dell'aiuto di esperti esterni.

L'aumento dell'effettivo del personale della CPC a 63,9 posti permanenti e 50,8 altri posti (totale: 114,7 posti) è un'altra conseguenza del disastro della CPC. L'impiego massiccio di personale rispetto ad una cassa pensioni normalmente funzionante durerà ancora parecchi anni.

4.7 Valutazione

4.7.1 Osservazioni generali

La CPI CPC è giunta alla conclusione che, per anni, né i responsabili del servizio di contabilità della CPC, né quelli della CPC e della CFA sono stati in grado di prendere le misure necessarie per risanare la contabilità della CPC. In tal

modo la direzione della CFA ha totalmente sottovalutato la situazione in materia di personale sia in seno al servizio di contabilità sia a livello dei servizi specializzati della CPC. La direzione ha pure trascurato di esaminare tempestivamente i punti deboli dell'organizzazione dei compiti dei servizi specializzati della CPC, con gravi ripercussioni sul servizio di contabilità. La direzione ha sempre accordato la priorità alla realizzazione dei progetti informatici (G&P, poi SUPIS) sperando che la loro applicazione permettesse di risolvere gran parte dei problemi della contabilità. Ancor oggi i sistemi informatici utilizzati non sono in grado di fornire al servizio di contabilità i dati affidabili di cui ha bisogno. Questo servizio non ha dunque altra scelta che trattare manualmente gli affari in sospeso con un ingente onere di lavoro. Ne derivano irrimediabilmente nuovi ritardi.

Le relazioni tra il servizio di contabilità e i servizi specializzati della CPC sono sempre state problematiche. Questa situazione è imputabile all'assenza di soluzioni comuni per il disbrigo degli affari della Cassa. Ogni servizio lavora nella nicchia assegnatagli senza cercare di sapere e di capire ciò che avviene altrove. Questa situazione ha come conseguenza una cattiva qualità materiale dei dati contabili. È pertanto difficile imputare soltanto al servizio di contabilità della CPC o ai soli servizi specializzati della CPC l'intera responsabilità delle disfunzioni osservate. In effetti, le responsabilità dei vari servizi sono talmente intricate da non coincidere spesso con le loro sfere di competenza.

4.7.2 Valutazione del servizio di contabilità della CPC

4.7.2.1 Introduzione

Gli errori osservati nella contabilità possono essere spiegati con l'effetto congiunto di varie cause, alcune delle quali hanno origine al di fuori del servizio di contabilità della CPC.

Dal 1987 questo servizio non è più stato in grado di assumere il proprio compito correttamente ed entro i termini. I vari capiservizio succedutisi hanno dovuto lavorare in condizioni difficili e non disponevano delle conoscenze sufficienti in maniera di contabilità. Non avevano peraltro neppure l'autorità necessaria per imporre esigenze minime in materia di qualità dei documenti. Gran parte delle risorse di personale del servizio di contabilità sono state assorbite nell'esecuzione di compiti quotidiani piuttosto che nell'attuazione di soluzioni d'insieme.

Col passar del tempo nella CPC si sviluppò un certo fatalismo nei confronti delle lacune che l'organo di controllo scopriva ogni anno. Poco a poco, il servizio contabile si abituò alle critiche del CDF convincendosi che il potenziale di miglioramento necessario si trovava al di fuori del suo settore d'influenza. Ciò spiega la passività di cui ha dato prova per lungo tempo.

4.7.2.2 Contabilizzazioni errate

Il servizio di contabilità della CPC ha tuttavia pure commesso un certo numero di errori di cui è il solo responsabile. Ciò è il caso ad esempio nel settore del controllo dei crediti della CPC, in cui anche se i dati forniti dai servizi specializzati sono sbagliati, è possibile rilevare e controllare correttamente i saldi.

4.7.2.3 Software di contabilità

La crescente complessità indotta dall'introduzione di nuove prescrizioni per anni non ha provocato nessun miglioramento oppure miglioramenti insufficienti nell'organizzazione della CFA. Non deve stupire se le condizioni quadro per l'introduzione di un software di contabilità non erano assicurate. Il programma contabile ABACUS è stato introdotto parallelamente al passaggio dal sistema G&P a SUPIS. In seguito a questa modifica la CPC doveva trattare direttamente i conti perdite e profitti, i cui saldi erano trasmessi in seguito ai SCC mediante conti cerniera. Il momento scelto per effettuare il passaggio su ABACUS fu inoltre mal scelto poiché all'epoca (1993), la contabilità doveva già affrontare importanti ritardi nell'esecuzione dei compiti.

I sistemi SUPIS (gestione degli incarti individuali) e ABACUS (contabilità) sono strettamente distinti dal punto di vista informatico. L'armonizzazione dei saldi è un lavoro minuzioso e difficile che, nuovamente, non ha potuto essere completamente svolto. Inoltre, nel 1993 sono intervenuti problemi d'armonizzazione anche tra il sistema contabile ABACUS e il conto dello Stato dovuti a termini di chiusura differenti.

4.7.3 Valutazione della collaborazione tra il servizio di contabilità e i servizi specializzati della CPC

In materia di dati attuariali, come già rilevato, i rapporti tra il servizio di contabilità della CPC e i servizi specializzati erano insoddisfacenti, poiché ognuno lavorava nel proprio settore senza informare gli altri servizi interessati. Data questa situazione, è difficile attribuire responsabilità particolari. Questo può essere spiegato grazie ad un esempio:

I collaboratori dei servizi specializzati della CPC dovevano effettuare taluni calcoli manualmente, calcoli ai quali facevano seguito degli ordini di pagamento. Finché il sistema SUPIS non funziona correttamente, è impossibile sapere sullo schermo se un pagamento è stato realmente effettuato. Se il collaboratore interessato dimentica di inserire una copia dell'ordine di pagamento nell'incarto dell'assicurato, non è escluso che in seguito sia effettuato un secondo pagamento.

Le interfacce verso il sistema SUPIS presentano numerosi problemi poiché non si può ottenere un'armonizzazione efficace con la contabilità della CPC. A tale proposito, ricordiamo gli esempi citati riguardanti i conti bloccati e le somme di riscatto. In questi settori, i progressi dipendono strettamente dalla realizzazione urgente di talune misure nel settore informatico.

4.7.4 Valutazione del comportamento del capo della CPC

Il servizio di contabilità della CPC è stato a lungo subordinato a un capo divisione che non disponeva delle conoscenze contabili necessarie. Quest'ultimo non era d'altronde neppure in grado di fornire il sostegno necessario per risolvere i problemi che si ponevano. Egli ha pure trascurato di istituire le condizioni quadro necessarie che avrebbero permesso al capo contabile di disporre di un interlocutore nel suo settore specifico. Inoltre, il capo della CPC è stato a lungo occupato quale sostituto della direttrice della CFA, trascurando così la condotta della CPC e della sua contabilità.

4.7.5 Valutazione del comportamento della direzione della CFA

La CPI CPC ritiene che la responsabilità della situazione catastrofica della contabilità della CPC sia da imputare soprattutto alla mancanza di condotta e di organizzazione. I difetti di condotta delle direttrici successive hanno pure avuto effetti nel settore informatico nonché sulle attività dei servizi specializzati della CPC, effetti che a loro volta hanno avuto ripercussioni sul servizio di contabilità.

La direzione della CFA ha gravemente sottovalutato le esigenze sia quantitative sia qualitative alle quali deve rispondere la contabilità di un istituto di previdenza importante come la CPC. La direzione ha segnatamente trascurato di considerare seriamente le osservazioni e le critiche rivolte dal servizio di contabilità, sia oralmente sia per scritto. La direzione riteneva infatti che queste osservazioni non fossero giustificate. Ha pure omesso di affidare la condotta del servizio di contabilità – compito molto esigente – a una persona qualificata con la necessaria formazione. D'altra parte, la posizione gerarchica poco elevata del servizio di contabilità prova la scarsa importanza accordata dal DFF a questo servizio. Quanto alla direzione della CFA, essa preferiva porre le sue priorità nella realizzazione dei progetti informatici.

La direzione della CFA ha pure trascurato di mettere in funzione, a tempo debito, un sistema interno di controllo di gestione. Secondo la Commissione, la CFA avrebbe dovuto attuare un sistema di questo genere al più tardi dopo che la regolarità dei conti non aveva potuto essere confermata per la seconda volta. Il compito di quest'organo sarebbe stato di controllare l'impiego adeguato ed economico delle risorse umane e materiali, di seguire i progetti in corso, di con-

trollare il rispetto dei termini e di proporre alla direzione misure di risanamento. Oggi la direzione della CFA dispone di un controllore di gestione. Purtroppo, quest'ultimo è molto occupato nell'ambito della gestione del progetto SUPIS e non può praticamente assumere la sua funzione primaria.

Infine, l'aggiunta nel 1990 di un posto permanente presso il servizio di contabilità della CPC non è affatto stato sufficiente. Inoltre la direzione non è riuscita a imporsi nei confronti dell'Ufficio federale del personale (UFPER), né nei confronti del capo del DFF.

4.7.5.1 Reazione della CFA in merito alle lacune annunciate per via interna

Già nel 1989 la responsabile del servizio di contabilità dell'epoca ha, per scritto, reso attenta la direzione della CFA in merito ai problemi nel settore contabile. Il suo successore ha in seguito informato la direzione che gli affari erano trattati alla rinfusa senza ragione apparente, sia dal servizio di contabilità sia dai servizi specializzati della CPC. La direzione non ha prestato nessuna attenzione alle comunicazioni orali e scritte del servizio di contabilità che manifestava la propria impotenza ad affrontare tutti i problemi che si ponevano. Essa ha pure trascurato di prendere a tempo debito le misure che si imponevano sul piano del personale.

4.7.5.2 Reazione della CFA alle osservazioni fatte dal CDF

Dal 1988, il CDF non ha più attestato la conformità dei conti della CFA. Dal canto suo, la CFA ha tentato – ricorrendo a volte a consulenti esterni – di raggiungere la conformità. Finora, non le è stato possibile trovare le origini di tutte le lacune né eliminarne le cause. Inoltre, la direzione ha posto speranze smisurate nelle soluzioni informatiche e ha sottovalutato il tempo necessario all'appuramento dei dati.

La CFA ha sempre riconosciuto le lacune rilevate dal CDF, ma ha ritenuto che il CDF desse loro troppo peso. Per la CFA, le dichiarazioni di non conformità dei conti pronunciate dal CDF non potevano essere giustificate soltanto da considerazioni tecniche. Essa riteneva in effetti che il CDF applicasse nei confronti della CPC criteri più severi che per gli altri uffici e aziende della Confederazione. La Commissione, tuttavia, non ha trovato nessun indizio che permetta di accreditare tale affermazione.

Da parte sua, il CDF ha sempre considerato che non fosse suo compito offrire alla Cassa un sostegno contabile. Il CDF temeva che un simile appoggio potesse pregiudicare la sua indipendenza. Del resto, la CFA ha fatto raramente ricorso all'aiuto parsimonioso del CDF.

4.8 Altre constatazioni

4.8.1 Ripartizione dei compiti tra la Cassa pensioni della Confederazione e la Confederazione quale datore di lavoro

Come già spiegato nel numero 4.2, i contributi padronali della Confederazione alla CPC sono contabilizzati come entrate nel conto finanziario della Cassa. L'addebito corrispondente figura nel conto finanziario della Confederazione sotto la voce «Contributi padronali alla CPC» nella rubrica «Cassa d'assicurazione».

Il CDF ha osservato che, in taluni settori – segnatamente per quanto concerne gli importi correnti e i contributi sull'aumento del guadagno assicurato – la CPC è responsabile sia della preparazione delle fatture all'indirizzo del datore di lavoro, ossia la Confederazione, sia in seguito di addebitare l'importo di queste fatture ai conti della Confederazione. Nessun rappresentante del datore di lavoro controlla se questi conteggi sono esatti. Gli interessi padronali della Confederazione in materia di contributi non sono pertanto correttamente tutelati. La Commissione ritiene, come il CDF, che questo cumulo di responsabilità in seno al CPC presenti rischi e che debba essere modificato.

4.8.2 Calcolo della riserva matematica

4.8.2.1 In generale

Il calcolo della riserva matematica delle persone attive è realizzato a partire dai dati attuariali di ogni assicurato. I dati di cui la CPC dispone sugli assicurati sono di cattiva qualità e pertanto il calcolo della riserva matematica è inficiato da un rischio d'errore non trascurabile.

Le perizie effettuate dalla ditta PRASA hanno a più riprese attirato l'attenzione sulle lacune che colpiscono i dati attuariali. Il rapporto del 1991 precisa fra l'altro che: «La CFA ha ripreso i dati degli affiliati da G&P. Tuttavia, al momento dei calcoli, questi dati non erano interamente aggiornati (ritardi nelle mutazioni) in modo che la CFA è stata costretta a estrapolare le cifre dell'effettivo ricorrendo a valori empirici e a probabilità.»⁷⁾ In seguito, la direttrice del CFA ha confermato alla società PRASA che gli scarti tra le estrapolazioni e i valori reali non influenzavano il risultato della perizia in modo notevole. Nello stesso rapporto, l'esperto spiega che il controllo attuariale della riserva matematica ha rivelato talune insufficienze: «alcune delle valutazioni effettuate si basano su limitazioni che non possiamo influenzare.»⁸⁾ Dato che il disavanzo tecnico è suddiviso tra la Confederazione, le sue aziende con contabilità propria e le organizzazioni affiliate in funzione della parte di ognuno alla riserva matematica degli affiliati e dei beneficiari di rendite, tutte le parti sono interessate a far sì che il bilancio sia tecnicamente corretto.

⁷⁾ Op. cit., p. 1 (*traduzione dal tedesco*).

⁸⁾ Op. cit., p. 18 (*traduzione dal tedesco*).

Oggi non è possibile valutare in modo esaustivo se alle organizzazioni affiliate sono stati addebitati gli importi corretti. Non appena i dati saranno stati interamente appurati, sarà possibile dire se la Confederazione ha subito, anche in questo caso, un danno materiale.

4.8.2.2 Modifica del calcolo della riserva matematica il 1° gennaio 1995

Fino al 1994, la CPC ha calcolato la propria riserva matematica – ossia il capitale che sarebbe necessario alla realizzazione di tutti i suoi obblighi regolamentari – secondo il metodo prospettivo. La riserva matematica corrispondeva alla differenza tra il valore attuale delle prestazioni future e dei contributi futuri. Con l'entrata in vigore della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio)⁹⁾, la CPC è passata dal metodo prospettivo al metodo retrospettivo. Dal 1995, la riserva matematica è calcolata in funzione del valore attuale delle prestazioni già acquisite. Il calcolo degli impegni per i beneficiari di rendite non è stato modificato. A causa di questa nuova prassi, gli impegni della Cassa sono aumentati di 2,362 miliardi di franchi. In caso di uscita, un assicurato riceve oggi anche la quota padronale; ciò implica che gli impegni della Cassa aumentano. La prestazione di uscita di un affiliato è il criterio determinante per il calcolo degli impegni della Cassa. In confronto con le prestazioni di uscita, la riserva matematica calcolata secondo il metodo prospettivo dà valori troppo bassi, in particolare per i giovani assicurati. Per questo motivo è stato necessario cambiare il metodo di calcolo.

In un documento interlocutorio indirizzato al Consiglio federale, del 12 giugno 1995, la CPC ha stimato a 1,8 miliardi di franchi l'aumento dei suoi obblighi provocato dal cambiamento di metodo di calcolo. Nel corso di una verifica di routine effettuata dalla società PRASA, si è scoperto in seguito, per caso, che un errore di 566 milioni di franchi era intervenuto nei calcoli della CPC. Dato che la CPC aveva annunciato un importo troppo basso alla Confederazione, all'Azienda delle PTT e alla Regia federale degli alcool, la Cassa ha dovuto in seguito correggerlo al rialzo e chiedere il pagamento d'interessi supplementari per un importo di 22,6 milioni di franchi.

Un simile esempio mostra chiaramente che le misure di controllo interne della CPC sono più che insufficienti. Non è possibile, in queste condizioni, considerare che gli affari finanziari sono eseguiti correttamente.

Il 27 giugno 1995, il Consiglio federale ha deciso che l'aumento del disavanzo tecnico delle aziende d'armamento e delle organizzazioni affiliate, provocato dalla legge sul libero passaggio, ossia un importo di 109,9 milioni di franchi

⁹⁾ RS 831.42

sarebbe stato preso a carico dalla Confederazione¹⁰⁾. Oggi, il motivo giuridico di questa presa a carico è ancora inesplorato. Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di presentargli una modifica corrispondente dell'ordinanza sull'applicazione degli statuti della CPC prima della fine del 1995. A tutt'oggi, la Commissione ha osservato che il DFF non ha ancora sottoposto una proposta in tal senso al Consiglio federale. Pertanto, la questione della ripartizione del disavanzo tecnico non è stata ancora completamente disciplinata.

4.8.3 Regime di previdenza particolare dell'Azienda delle PTT (Cassa pensioni C 25)

In origine, il regime di previdenza C 25 era destinato al personale privato dei buralisti postali, delle aziende di trasporto postale e al personale incaricato della distribuzione degli invii urgenti e dei telegrammi. Nel 1985, l'Azienda delle PTT ha ricevuto dal capo del DFF l'autorizzazione di fondare e di gestire una propria cassa pensioni secondo il sistema della ripartizione delle spese. Questo regime di previdenza si applica a categorie di personale che non possono essere affiliate alla CPC a causa di condizioni d'impiego particolari o per motivi amministrativi. Attualmente la C 25 assicura il personale ausiliario, il personale privato al servizio dei buralisti e degli assuntori postali, il personale di pulizia come pure tutto il personale impiegato in virtù del diritto delle obbligazioni. Circa 10 500 collaboratori delle PTT sono affiliati secondo questo regime di previdenza (1995). Il piano di previdenza della C 25 è identico a quello della CPC, al fine di garantire una parità di trattamento per tutto il personale delle PTT. Nel 1995, il patrimonio della C 25 ammontava a 190,9 milioni di franchi. L'80 per cento del patrimonio della Cassa è a disposizione dell'Azienda delle PTT che versa un interesse annuo del 4 per cento. I mutui ipotecari agli assicurati rappresentano dal canto loro il 18 per cento. Il resto del patrimonio è investito quale mutuo nel Fondo di previdenza del personale delle PTT. Confrontato alla riserva matematica (792,2 mio) il capitale rappresenta un tasso di copertura il 31 dicembre 1995 del 23,9 per cento.

L'Azienda delle PTT studia attualmente l'opportunità di passare dal sistema di ripartizione delle spese al sistema di capitalizzazione. Una recente perizia attuariale mostra in effetti che il sistema di finanziamento attuale non sembra ragionevole. Secondo gli esperti, il tasso di copertura del 23,9 per cento non corrisponde probabilmente alle esigenze minime dell'articolo 45 capoverso 2 dell'ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2)¹¹⁾ che prevede che la C 25 dovrebbe iscrivere nel passivo di bilancio una riserva almeno equivalente alla somma di tutti gli averi di vecchiaia e al valore attuale delle rendite in corso secondo la LPP. I docu-

¹⁰⁾ Secondo il rapporto del CDF sulla revisione dei conti 1995, questo importo ammonta dopo il conteggio definitivo a 133 milioni di franchi.

¹¹⁾ RS 831.441.1

menti a disposizione degli esperti non permettono di stabilire la somma di tutti gli averi di vecchiaia e neppure il valore attuale delle rendite LPP in corso. Questa lacuna è imputabile alla CPC quale responsabile dell'assicurazione obbligatoria LPP degli affiliati della C 25.

Il passaggio della C 25 dal sistema di ripartizione delle spese al sistema di capitalizzazione sembra inevitabile. Per raggiungere un grado di copertura del 66,6 per cento per gli affiliati della Posta (per analogia alla «copertura di due terzi» della CPC), quest'ultima dovrà sborsare 315 milioni di franchi. Se si vuole raggiungere un tasso di copertura del 100 per cento per il personale di Telecom PTT, occorre aggiungere 50 milioni di franchi supplementari. Secondo un'informazione della Direzione generale delle PTT, è previsto di finanziare questi importi nell'ambito degli oneri di ristrutturazione delle PTT grazie ai risultati degli esercizi 1996 e 1997.

I membri della Commissione hanno avuto conoscenza per la prima volta dell'esistenza della C 25 nel corso dei loro lavori di inchiesta. Nonostante domande precise rivolte alla Direzione generale dell'Azienda delle PTT, la Commissione non è riuscita a sapere quale fosse la forma giuridica esatta della C 25. Secondo l'Azienda delle PTT, la C 25 non è né un istituto di previdenza registrato, né una fondazione, né una cooperativa né un istituto autonomo di diritto pubblico. La Commissione non è riuscita neppure a sapere quale sia l'autorità che esercita la sorveglianza LPP sulla C 25 e particolarmente sulle prestazioni sovraobbligatorie di quest'ultima. La CPI CPC ha pure osservato che la C 25 è stata istituita sulla base di un accordo orale tra il capo del DFF e la direzione generale delle PTT e che non sussiste alcun documento a tale proposito. Una situazione di questo genere è ancor più inesplicabile se si considera che l'Azienda delle PTT, ossia la Confederazione, garantisce le prestazioni della C 25 (garanzia dello Stato).

La Commissione ha rilevato anche una particolarità che riguarda l'applicazione della LPP obbligatoria per gli affiliati alla C 25. In effetti, i collaboratori delle PTT affiliati alla C 25 sono assicurati secondo il regime obbligatorio della LPP. Poiché la C 25 non è un istituto di previdenza registrato, spetta alla CPC, secondo l'articolo 2 capoverso 2 lettera d degli statuti della CPC, applicare l'assicurazione LPP per le persone che sottostanno al regime di previdenza C 25. La Commissione ha osservato con stupore che la CPC non ha mai fatturato all'Azienda delle PTT, almeno dal 1993, i contributi che la CPC ha versato al «Fondo di garanzia LPP» per gli affiliati della C 25. Si tratta di importi che ammontano a 75 000-80 000 franchi all'anno.

La Commissione ha rinunciato a esaminare più a fondo il problema della C 25 dato che questo oggetto non faceva parte del suo mandato in senso stretto.

4.9 Raccomandazioni

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda – una volta colmate le lacune dei sistemi informatici e regolate le origini dei casi pendenti – di chiudere tutti i conti che presentano problemi e di ripartire i loro saldi su due conti: uno per i casi pendenti (conto 1), l'altro per i casi che possono essere giustificati (conto 2). Tale presentazione consentirà di aumentare la trasparenza dei conti della CPC.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di inventariare sistematicamente tutti i danni riscontrati nel corso dell'appuramento degli incarti («Azione 120 000») al fine di rendere possibile a posteriori una valutazione in cifre dei danni subiti. La Commissione raccomanda anche che le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze delle Camere federali siano informate dettagliatamente, due volte all'anno, sui danni osservati come pure sui controlli svolti in parallelo dal servizio di revisione della CFA.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda che le responsabilità del servizio di contabilità della CPC siano meglio adeguate alla sua sfera di competenze. Raccomanda anche che il servizio di contabilità sia rafforzato sul piano qualitativo e che la sua posizione gerarchica sia adeguata al volume delle transazioni della Cassa.

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda di far tutelare gli interessi padronali della Confederazione nell'ambito della previdenza professionale da un'istanza indipendente dalla cassa pensioni.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di elaborare il più presto possibile le disposizioni destinate a risolvere la questione della ripartizione dell'aumento del disavanzo tecnico delle aziende d'armamento e delle organizzazioni affiliate in seguito all'introduzione della legge sul libero passaggio.

Raccomandazione 6

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di informare il Parlamento sulle conseguenze finanziarie per la Confederazione derivanti dal passaggio del regime di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT da un sistema di ripartizione delle spese a un sistema di capitalizzazione.

Raccomandazione 7

La Commissione raccomanda che le commissioni di controllo del Parlamento esaminino la legalità e l'opportunità del regime di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT.

4.10 Complemento

Nel presente complemento, la Commissione tiene a riferire due elementi che ha osservato nel corso dei suoi lavori benché non siano in rapporto diretto con l'oggetto della sua inchiesta. La CPI CPC precisa che gli esempi citati sono perfettamente conformi agli statuti, dunque legali. Con questi esempi, la Commissione pone la domanda se, al momento dell'adozione degli statuti della Cassa da parte del Parlamento, il legislatore si rende sempre sufficientemente conto delle implicazioni finanziarie di talune disposizioni proposte.

4.10.1 Generazione d'entrata, garanzia di diritti
(art. 71 cpv. 1 degli Statuti della CPC)

Le donne affiliate della generazione d'entrata hanno, da quando la CPC esiste, la possibilità di usufruire del pensionamento dopo 35 anni di contributi o se hanno compiuto 60 anni. Nel corso delle due revisioni degli statuti del 1987 e del 1994, questo diritto al pensionamento anticipato per le donne affiliate è stato garantito dalle disposizioni transitorie. Tutte le altre donne appena affiliate sono invece sottoposte alle disposizioni vigenti per gli affiliati di sesso maschile.

Nel corso di un controllo effettuato nel 1994, il CDF ha rilevato i due casi seguenti che hanno origine in queste disposizioni transitorie:

- Al momento dello scioglimento amministrativo (ossia senza colpa dell'interessata) dei rapporti di servizio di un'assicurata di 58 anni e 2 mesi, la prestazione d'uscita di quest'ultima ammontava a 118 252,90 franchi mentre i suoi contributi ammontavano soltanto a 14 922 franchi.
- In un altro caso di scioglimento amministrativo dei rapporti di servizio concernente un'assicurata di 49 anni e 9 mesi, la prestazione d'uscita ammontava a 286 450,60 franchi mentre i contributi e la prestazione di libero passaggio versata all'entrata erano soltanto di 47 150 franchi.

Questo disciplinamento generoso è previsto dagli statuti ed è stato approvato dal legislatore. Tuttavia, la sua applicazione in caso di scioglimento amministrativo dei rapporti di servizio provoca una sproporzione evidente tra i contributi personali versati e le prestazioni dovute. La CPI CPC dubita che gli effetti di questa regolamentazione fossero noti al Parlamento al momento dell'approvazione degli statuti.

4.10.2 Riscatto di anni d'assicurazione supplementari in relazione con le prestazioni fornite secondo gli accordi di libero passaggio

Prima dell'introduzione della legge sul libero passaggio, la CPC aveva concluso accordi di libero passaggio con altre casse pensioni. Questi accordi definivano le prestazioni finanziarie da versare al momento del passaggio di un assicurato da una cassa firmataria ad un'altra. L'accordo di libero passaggio 90, ad esempio, prevedeva che la cassa d'uscita versasse alla cassa d'entrata una somma equivalente a quella che un nuovo assicurato della stessa età avrebbe dovuto pagare se avesse voluto acquisire una prestazione d'invalidità o di superstite e una rendita di vecchiaia identiche a quelle dell'assicurato uscente. Questa somma era utilizzata per il riscatto degli anni d'assicurazione da parte dell'affiliato della CPC.

In un rapporto sul controllo di talune prestazioni d'uscita del 1994, il CDF ha osservato che per il calcolo di riscatto di anni d'assicurazione supplementari, era preso in considerazione solo l'aumento del guadagno assicurato. Così, gli affiliati potevano riacquistare anni d'assicurazione supplementari a condizioni molto favorevoli. L'effetto di questo disciplinamento generoso ha potuto essere illustrato al momento del calcolo di una prestazione d'uscita. Uno degli incarti controllato dal CDF ha rivelato che nel caso di un assicurato che era stato impiegato soltanto per circa 2 anni e mezzo, il datore di lavoro ha versato una prestazione attuariale per un importo che superava l'equivalente di un anno di salario.

Questa pratica non è più possibile dopo l'introduzione della legge sul libero passaggio.

5. Gestione e organizzazione

5.1 Gestione e organizzazione della Cassa federale d'assicurazione (CFA)

5.1.1 Gestione e organizzazione della CFA fino al 1984

Dal 1975 al 1980, la Cassa federale d'assicurazione (CFA) non faceva praticamente parlare di sé. Il suo direttore, Werner Schuler, era considerato uno specialista in materia di tecniche assicurative. Dirigeva la Cassa in modo indipendente ed originale. All'interno dell'amministrazione federale la CFA disponeva di uno statuto assai autonomo. A quell'epoca si riteneva che l'applicazione della previdenza professionale era compito degli specialisti. Quanto al personale, la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) poteva contare su 6 posti permanenti per 85 000 membri e 28 000 beneficiari di rendite (stato al 31 marzo 1980). La maggior parte dei lavori veniva ancora svolta manualmente con modalità piuttosto artigianali.

In seguito al decesso di Werner Schuler, nel 1980, la Delegazione delle finanze delle Camere federali chiese l'integrazione della CFA nell'Ufficio federale del personale (UFPER). Il consigliere federale Willi Ritschard rimase tuttavia fautore determinato di una direzione autonoma sotto cui fossero riunite la CFA e la Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali (CPS). Passarono però tre anni senza che si realizzasse la fusione fra CFA e CPS. Dal canto suo, la Delegazione parlamentare delle finanze continuò ad opporre il suo veto riguardo al rinnovo del posto di direttore.

Il Signor Walter Suter gestì gli affari correnti della Cassa fino al 1984. In mancanza di documentazione, non è stato possibile formarsi un'opinione sul modo in cui egli abbia diretto la CFA. Secondo il parere di diverse persone, il signor Suter era un funzionario coscienzioso; tuttavia, come direttore ad interim, si interessava troppo alle questioni di dettaglio. Secondo alcune persone interrogate, già in quel periodo, alla CFA si era accumulato una certa mole di affari pendenti. Gli incarti di alcuni membri erano lacunosi, altri addirittura mancavano. Quanto ai lavori di informatizzazione – in particolar modo il progetto informatico della CFA e della CPS intitolato «Casse d'assicurazione del personale della Confederazione» (CAP) – stentavano a prendere forma concretamente.

La Commissione ritiene che la CFA abbia perso tempo prezioso fra il 1980 ed il 1984 a causa della mancata nomina di un direttore, e ciò sia nell'ambito dell'informatica, sia in quello dello sviluppo della previdenza professionale (la LPP è del 1982). La Commissione non può tuttavia imputare questo stato di cose al Signor Walter Suter. Da un lato, il signor Suter era sovraccarico poiché esercitava contemporaneamente le funzioni di direttore della CFA, di capo della CPC e di attuario. D'altro lato, la sua posizione di direttore ad interim e le continue incertezze legate ad un'eventuale fusione fra CPS e CFA dovevano certamente rendere difficile, se non impossibile, qualsiasi modifica duratura nell'ambito dell'organizzazione e della gestione della CFA.

5.1.2 Gestione ed organizzazione della CFA fra il 1984 ed il 1989

5.1.2.1 Preparazione della revisione degli statuti del 1950

La Signora Ellen Hülsen entrò in funzione il primo giugno 1984. Ricevette dal capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) il mandato di procedere ad una revisione degli statuti della CFA, che risalivano al 1950¹⁾. Il 6 novembre 1985, il Consiglio federale prese atto del principio di una revisione degli statuti e incaricò formalmente il DFF di procedere alla revisione. Un anno più tardi, il 3 dicembre 1986, il progetto di nuovi statuti venne posto in consultazione presso i servizi e le associazioni del personale. I servizi e le organizzazioni consultate disponevano di un termine di sole tre settimane per prendere posizione.

Stupisce anche il fatto che i nuovi statuti non fossero accompagnati da un progetto di messaggio, contrariamente a quanto previsto dalle direttive della Cancelleria federale del 27 settembre 1985 sulla preparazione ed il disbrigo degli affari del Consiglio federale. In mancanza di un messaggio, i servizi potevano esprimere un parere unicamente sugli articoli dell'ordinanza, senza disporre di una visione delle incidenze finanziarie e senza poterne valutare gli effetti sul personale e sulla gestione delle casse. Alcuni dei servizi consultati si lamentarono di questo modo di procedere presso la Signora Hülsen, ma senza successo.

Per ragioni incomprensibili, la CFA aveva anche ommesso di consultare l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS); errore corretto in seguito grazie all'intervento dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). Per pronunciarsi, l'UFAS ottenne un termine di due settimane, motivo per cui inoltrò un reclamo presso la CFA²⁾, rimasto anch'esso senza seguito.

Anche le organizzazioni del personale criticarono il termine troppo breve per elaborare un parere. Infatti, la Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle imprese svizzere di trasporto rilevò che: «data l'importanza di questo incarto, riteniamo che la brevità del termine imposto crei problemi. Non abbiamo avuto tempo per eseguire un'analisi approfondita (...). Tutto ciò viene reso ancora più difficile dal fatto che non esistono né messaggio, né disegno di ordinanza».³⁾

Dopo la chiusura della procedura di consultazione, la CFA si concedette un solo mese per redigere la versione definitiva degli statuti e per elaborare il messaggio del Consiglio federale. Il 5 febbraio 1987 questi documenti vennero inviati ai diversi dipartimenti in procedura di corappporto.

Nel suo corappporto, la responsabile del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) si lamentò del ritmo con cui si era svolta la revisione degli statuti: «il modo in cui il progetto è stato elaborato all'interno dell'amministrazione,

¹⁾ Statuti della Cassa federale d'assicurazione del 29 settembre 1950, RU 1950 II 905

²⁾ Parere dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del 31 dicembre 1986, p. 1.

³⁾ Parere della Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle imprese svizzere di trasporto del 23 dicembre 1986, p. 1 (*trad. dal tedesco*).

ha impedito ai segretari generali ed ai servizi consultati di esprimere pareri fondati. È quindi scorretto affermare che il progetto sia stato discusso in modo esauriente. La Segreteria generale del DFGP si è infatti dichiarata incapace di elaborare, in meno di una giornata, una posizione sul progetto di nuovi statuti e sul messaggio; tanto più che si trattava di versioni che in seguito avrebbero comunque subito importanti modifiche materiali». ⁴⁾ Il DFGP rinunciò quindi a presentare una proposta. Il capo del Dipartimento militare federale (DMF) osservò: «Infine, esprimiamo il desiderio che si accordi la massima attenzione all'applicazione di questa revisione, segnatamente, se l'entrata in vigore dev'essere fissata al 1° gennaio 1988» ⁵⁾. Questo appello rimase un pio desiderio; infatti, il capo del DFF rispose: «le casse pensioni presteranno attenzione ai desideri del DMF nel limite delle loro possibilità». ⁶⁾

Nonostante le preoccupazioni espresse dal DFGP e dal DMF, il 2 marzo 1987 il Consiglio federale adottò gli statuti e li trasmise all'Assemblea federale.

Secondo il parere della Commissione, la revisione degli statuti avvenne in modo troppo precipitoso, pur essendoci validi motivi a favore di una revisione rapida (introduzione della gestione paritaria secondo la LPP, eliminazione delle disposizioni giudicate anticostituzionali dal Tribunale federale, diminuzione dell'onere finanziario della Confederazione). Fu comunque completamente trascurata la discussione sui problemi importanti legati all'applicazione degli statuti. Infatti, la CFA non effettuò alcuno studio preliminare per valutare il numero di domande di riscatto di anni di assicurazione che i nuovi statuti avrebbero indotto. Inoltre, non aveva esaminato l'incidenza degli statuti sull'organizzazione interna della Cassa, né su quella dei servizi del personale dei diversi uffici. La CFA aveva inoltre omissso l'elaborazione di un progetto di formazione per il personale coinvolto nell'applicazione dei nuovi statuti, in particolare per gli addetti al servizio del personale. Per quanto riguarda l'informatica, la CFA non disponeva all'epoca di un sistema capace di gestire i nuovi statuti in modo globale. Esistevano sette diversi sistemi informatici, fra cui il più vecchio datava del 1969 e il più recente del 1980. Questi sistemi erano applicati in tre diversi centri di calcolo (centro di calcolo delle imprese PTT, centro di calcolo dei Servizi di cassa e contabilità - SCC - dell'Amministrazione federale delle finanze, centro di calcolo dell'Amministrazione federale). Si trattava di soluzioni isolate ed i sistemi non erano interconnessi. Quanto al personale, nel 1987 la CPC disponeva di sette posti permanenti per la gestione di 107 000 membri e di 35 000 beneficiari di rendite (stato al 31 luglio 1987). Come unica misura per l'applicazione degli statuti, il Consiglio federale prevedette l'assunzione di due persone supplementari. Per la Commissione è evidente che non esistevano

⁴⁾ Corapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 17 febbraio 1987, p. 1 (*trad. dal tedesco*).

⁵⁾ Corapporto del Dipartimento militare federale del 24 febbraio 1987, p. 2 (*trad. dal tedesco*).

⁶⁾ Risposta del capo del DFF del 24 febbraio 1987 al corapporto del DMF del 24 febbraio 1987, p. 3 (*trad. dal tedesco*).

le condizioni per assicurare l'applicazione adeguata degli statuti a partire dal 1° gennaio 1988.

Questa situazione era tanto più intollerabile se si considera, come emerge dagli accertamenti della Commissione, che a tutti i livelli della CFA, e persino ai vertici del DFF, si era coscienti del fatto che le disposizioni organizzative e quelle personali, nonché l'infrastruttura informatica, erano largamente insufficienti per assicurare un'adeguata applicazione degli statuti entro il 1° gennaio 1988. In un rapporto della metà di agosto del 1987 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS), la Signora Ellen Hülsen scriveva: «Gli effettivi del personale della CFA sono tuttavia calcolati in modo molto stretto. Emergono già sin dora ritardi ed è *minacciata la qualità del lavoro*. (...) Con un sistema informatizzato ed integrato ci si potrà aspettare un alleviamento importante dell'onere lavorativo solo fra circa cinque anni». ⁷⁾ Più tardi, ella precisava che: «la maggior parte dei programmi sono obsoleti sul piano tecnologico; sono diventati progressivamente più complicati a causa delle numerose modifiche di legge e necessitano importanti lavori di manutenzione. Già nel 1982 si considerava urgente un cambiamento dei sistemi». Nel suo messaggio, anche il Consiglio federale menzionò che «le innovazioni introdotte negli statuti provocheranno serie complicazioni amministrative, che non potranno essere compensate dalla soppressione di taluni compiti attuali». ⁸⁾

Anche le lacune nell'ambito organizzativo, dell'informatica e del personale sono esposte in modo esplicito nel rapporto del 21 luglio 1987 dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) indirizzato al consigliere federale Otto Stich e alla Signora Ellen Hülsen: «Manifestamente, esiste una sproporzione fra l'aumento del volume globale di lavoro e l'aumento degli effettivi del personale. L'aiuto da parte di personale ausiliare, che rimane presso la Cassa solo per qualche mese (...), non può che essere considerato una soluzione parziale ed onerosa (...)». L'UFO aggiunge inoltre: «Nelle condizioni attuali, il personale non è sufficiente per far fronte a tutti i compiti correnti dell'ufficio entro termini adeguati. I ritardi, talvolta importanti, creano un supplemento di lavoro (...), una qualità del lavoro talvolta mediocre ed un ambiente deprimente e demotivante per il personale». Precisa poi: «Le diverse applicazioni manuali ed informatiche (...) sono tecnicamente superate. In questo senso, il lavoro risulta molto complicato e la sicurezza dei dati non è più completamente assicurata». ⁹⁾

Qualche giorno più tardi, in occasione della visita della sezione DFF della CdG-CS, il consigliere federale Otto Stich ammise che il personale dell'ufficio era insufficiente e che il problema informatico non era risolto. Tuttavia, anche solo quattro mesi prima dell'introduzione dei nuovi statuti, egli non sembrava

⁷⁾ Rapporto della direttrice della CFA all'attenzione della sezione DFF della CdG-CS del 10 agosto 1987, p. 2 (*trad. dal tedesco*).

⁸⁾ FF 1987 II 459

⁹⁾ Diagnosi dell'organizzazione della Cassa federale d'assicurazione (CFA), rapporto dell'Ufficio federale dell'organizzazione del 21 luglio 1987, p. 3 (*trad. dal francese*).

preoccupato dalla situazione, poiché aggiunse all'indirizzo dei parlamentari: «I problemi sono identificati e li risolveremo».¹⁰⁾

Per la Commissione è evidente che il consigliere federale Otto Stich e la Signora Ellen Hülsen sapevano che, già nel 1987, l'organizzazione della CFA, le sue risorse informatiche ed il numero del personale erano nettamente insufficienti. Dovevano quindi sapere che un'introduzione dei nuovi statuti il 1° gennaio 1988 non avrebbe fatto altro che accrescere le importanti difficoltà già esistenti.

Il primo settembre 1987, davanti alla competente commissione del Consiglio nazionale il capo del DFF affermò: «Non si può parlare di una pressione del tempo».¹¹⁾ D'altronde, il messaggio alle Camere federali dava l'impressione che tutte le misure utili per assicurare l'applicazione degli statuti al 1° gennaio 1988 fossero state adottate. I lavori svolti dalla Commissione dimostrano invece che sia le indicazioni del consigliere federale Otto Stich, sia quelle del messaggio erano prive di fondamento.

A parere della Commissione, la preparazione dell'applicazione degli statuti fu totalmente trascurata. Considerata l'assenza totale di misure in ambito organizzativo, informatico e del personale, la Commissione ritiene che la messa in vigore degli statuti, tre soli mesi dopo essere stati adottati dall'Assemblea federale, fu irresponsabile.

L'intera responsabilità per la preparazione insufficiente dell'applicazione degli statuti e per le conseguenze gravi che ne sono risultate va addossata alla Signora Ellen Hülsen, quale direttrice della CFA, e al capo del DFF, il consigliere federale Otto Stich.

5.1.2.2 Applicazione degli statuti del 1987

In mancanza di un sistema informatico, di un'organizzazione adeguata e di personale sufficiente, l'introduzione degli statuti nel 1988 si svolse in condizioni molto problematiche. La CPC fu confrontata di colpo ad un afflusso di circa 30 000 domande di riscatto complementare di anni assicurativi. A questo numero imprevisto di domande di riscatto si aggiunse l'aumento da 5000 a 6000 depositanti presso la Cassa pensioni. In quel momento, la CPC disponeva di 11 posti permanenti per 110 000 membri e 36 000 beneficiari di rendite.

La gestione degli incarti si rivelò caotica. I ritardi nell'elaborazione degli affari correnti si accumulavano. Per le domande di riscatto, la Cassa non disponeva di una soluzione informatica adeguata. Poiché le possibilità di elaborazione informatica erano limitate, numerose mutazioni dovevano essere effettuate a

¹⁰⁾ Verbale della visita d'ispezione del 26 agosto 1987 della sezione DFF della CdG-CS alla CFA, p. 2 (*trad. dal tedesco*).

¹¹⁾ Verbale della riunione della Commissione del Consiglio nazionale del 1° settembre 1987, p. 26 (*trad. dal tedesco*).

mano (trasferimenti dei depositanti alla Cassa pensioni, trasferimenti in caso di convenzione di libero passaggio, aumento del grado d'occupazione).

Le domande di informazione da parte degli assicurati si accumularono. Le informazioni date dalla CPC si rivelavano lacunose. In mancanza di materiale di informazione proprio, le Amministrazioni ed i servizi del personale si servivano per diversi mesi di un opuscolo d'informazione pubblicato dalla Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle Amministrazioni pubbliche e delle Imprese di trasporto per informare gli assicurati e formare il proprio personale.

Durante il primo trimestre 1988, a questa situazione già allarmante si aggiunsero le partenze dei Signori Walter Suter, vicedirettore della CFA durante dodici anni, e Hans Stähli, capo della CPC, i quali si ritiravano in pensione anticipata. Poiché non ci si era preoccupati della loro successione, la CFA perse in una sola volta le due persone più qualificate in materia di previdenza professionale e dotate di un know-how importante.

Nonostante l'aggravarsi della situazione, la direttrice della CFA non adottò nessuna misura particolare. Non sollecitò personale supplementare, né intraprese una riorganizzazione della CPC. Soprattutto, non adottò misure particolari nel settore informatico.

Fu per finire l'UFO, nel suo rapporto del 21 aprile 1988, a proporre misure da adottare imperativamente e ad elaborare principi fondamentali per la gestione della CFA (informazione agli assicurati, problemi di supplenze, riorganizzazione della CPC, potenziamento delle infrastrutture informatiche, ecc.). La CFA venne riorganizzata conformemente alle proposte dell'UFO durante il mese di maggio 1988. L'UFO propose anche la creazione di una sezione di informatica, diventata operativa il 1° settembre 1988.

Già alla fine del 1988, nell'ambito dell'elaborazione degli incarti dei nuovi membri, la CPC registrava un ritardo di circa dodici mesi. Nella gestione delle nascite i ritardi erano di nove mesi. Le domande di riscatto presentate durante l'anno, erano state evase solo in ragione di due terzi.¹²⁾

Il 3 marzo 1989, il capo della sezione cassa pensioni avisò la direzione che la CPC non riusciva a ridurre i ritardi. La contabilità aveva già accumulato un ritardo di due mesi.¹³⁾ Il 21 marzo 1989, la responsabile del servizio di contabilità informò la Signora Ellen Hülsen: «Il volume di lavoro non può più essere sbrigato con il personale attualmente disponibile e due ausiliari. I compiti a noi affidati non possono più essere svolti con la necessaria accuratezza. Questa situazione influisce sull'ambiente di lavoro: manca qualsiasi motivazione, le possibilità di miglioramento si esauriscono. Mi sento completamente abbandonata nei problemi contabili.»¹⁴⁾ Tuttavia, la Signora Ellen Hülsen non ritenne ne-

¹²⁾ Rapporto del Consiglio federale del 24 febbraio 1989 sulla gestione nel 1988, p. 306.

¹³⁾ Verbale del Rapporto di direzione della CFA del 6 marzo 1989.

¹⁴⁾ Allegato 2 al verbale del Rapporto di direzione della CFA del 21 marzo 1989 (*trad. dal tedesco*).

cessario adottare altre misure e omise di informare il consigliere federale Otto Stich di questa situazione.

Alla fine del 1989, le 30 000 domande di riscatto presentate nel 1988 erano state liquidate, tranne poche eccezioni. I ritardi negli ambiti dei nuovi membri e delle uscite rimanevano sempre elevati.¹⁵⁾

Secondo il parere di tutte le persone interrogate – e la Commissione condivide questo punto di vista – la Signora Ellen Hülsen non era all'altezza del suo compito di direttrice. Non disponeva delle capacità manageriali, di conduzione del personale e di comunicazione richieste per assumere la direzione di un ufficio federale. Il suo stile di direzione, rigido e poco cooperativo, contraddiceva le direttive del Consiglio federale sulla gestione nell'amministrazione federale, del 28 agosto 1974 (DGA).¹⁶⁾

Dopo la partenza del Signor Walter Suter, l'incompetenza della Signora Ellen Hülsen emerse chiaramente, al punto che la CdG-CS intervenne più volte presso il consigliere federale Otto Stich per domandare la sua sostituzione. A sua richiesta, il 1° maggio 1989, la Signora Ellen Hülsen si ritirò in pensione anticipata per ragioni di salute. A quel momento, i casi pendenti alla CPC equivalevano ad un ritardo di almeno diciotto mesi.¹⁷⁾

Sulla base delle informazioni ottenute, la Commissione ritiene che la Signora Ellen Hülsen non ha mai disposto delle necessarie qualità per dirigere la CFA. Tale insufficienza si manifestò ancora più chiaramente a partire dal 1988, vale a dire da quando furono introdotti i nuovi statuti e da quando il Signor Walter Suter presentò le dimissioni. Non avendo saputo riconoscere tempestivamente i problemi legati all'introduzione degli statuti ed essendo stata incapace di adottare le misure energiche rese necessarie dalla gravità della situazione, la Signora Ellen Hülsen è decisamente corresponsabile delle attuali disfunzioni presso la CPC.

5.1.3 Gestione e organizzazione della CFA fra il 1990 ed il 1994

Una volta entrata in funzione, il 1° luglio 1989, la Signora Mierta Chevroulet identificò rapidamente i problemi che minavano la CPC. Adottò immediatamente misure negli ambiti dell'organizzazione e del personale. La CPC passò da un effettivo di 11 posti permanenti (stato al 16 marzo 1989) ad un effettivo di 16 posti (stato al 17 aprile 1990). Il servizio di contabilità della CFA venne riorganizzato e diviso in due: un servizio contabilità per la Cassa federale di compensazione (CFC) e un servizio per la CPC; ogni servizio venne potenziato con un posto supplementare. La direttrice, cosciente dell'importanza dell'in-

¹⁵⁾ Rapporto del Consiglio federale del 14 febbraio 1990 sulla sua gestione nel 1989, p. 291.

¹⁶⁾ FF 1975 II 985

¹⁷⁾ Verbale della visita d'ispezione della sezione DFF della CdG-CS alla CFA del 12 marzo 1990, p. 2.

formatica e della gestione del personale, si mise alla testa delle sezioni dell'Informatica e del Servizio del personale. Elaborò anche un progetto per la formazione del personale.

5.1.3.1 Informatizzazione

Nel capitolo dedicato ai sistemi informatici, la Commissione ha descritto in modo approfondito le debolezze e le mancanze a livello della CPC. Si tratta qui di aggiungere solo qualche osservazione riguardo all'organizzazione e alla direzione.

La Signora Mierta Chevroulet realizzò subito che il progetto «Casse d'assicurazione del personale della Confederazione», iniziato nel 1983 e rimasto senza risultati, andava interrotto. Decise quindi di acquistare il sistema G&P. La valutazione e l'introduzione del sistema furono caratterizzate da gravi lacune operative e da errori di conduzione, le cui conseguenze furono ulteriormente accentuate dai gravi errori del passato. Infatti, l'introduzione dei dati era affidata esclusivamente a personale ausiliario non qualificato. La fase di prova per l'introduzione dei dati durò solo tre settimane. Non si era assolutamente preparati alle oltre 40 000 divergenze rilevate dal sistema G&P fra i calcoli effettuati secondo gli statuti e quelli forniti dagli uffici stipendi.

Il capo del DFF e la Signora Mierta Chevroulet sono responsabili della situazione assolutamente insoddisfacente nell'ambito del personale al momento dell'introduzione del sistema G&P. La CdG-CS ha ripetutamente criticato il fatto che la CPC affidava compiti troppo importanti a personale ausiliario insufficientemente qualificato. Queste critiche rimasero lettera morta, come dimostra il fatto che né il dipartimento, né la direzione della CFA si rendevano conto della gravità della situazione.

Lo dimostra anche il cambiamento dal sistema G&P al sistema SUPIS. La Signora Mierta Chevroulet motivò quella scelta esclusivamente con motivi di ordine finanziario. Nel capitolo «Sistemi informatici» è stato esposto in modo chiaro che nel contempo si evitò accuratamente di affrontare il problema relativo alle competenze in ambito informatico. Anche le preoccupazioni riguardo alla politica del personale vennero semplicemente ignorate. La direzione fu avvertita da diverse parti che il capo della sezione informatica della CFA non disponeva delle necessarie conoscenze per dirigere un progetto dell'ampiezza di SUPIS. La Signora Chevroulet non provvide affinché queste conoscenze potessero essere acquisite altrove. Quanto all'appoggio dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI), appena creato, si rivelò lacunoso. Anche nel caso di questa decisione importante sul personale, la direzione non fu all'altezza del compito. La direttrice della CFA, appoggiata dal capo del DFF, non solo agì senza disporre di solide conoscenze in materia di informatica, ma trascurò anche le regole fondamentali della conduzione e dell'organizzazione.

5.1.3.2 Contabilità

Alla sua entrata in funzione, la Signora Mierta Chevroulet constatò che la contabilità della CPC presentava gravi lacune. Nel 1989, per sgravare il contabile della CPC, assunse una persona in più. Nel 1990, reclutò un nuovo contabile e incaricò un esperto esterno di effettuare un'analisi approfondita della contabilità. La perizia dimostrò che diversi errori contabili risalivano al 1984 e che era indispensabile risanare rapidamente la contabilità della Cassa. Inoltre, l'esperto giudicò indispensabile il miglioramento delle risorse umane nel settore contabile, sia dal punto di vista qualitativo, che da quello quantitativo. Riteneva inoltre che le aree di contatto fra i servizi specializzati della CPC e della contabilità erano definite in modo insufficiente e che il capo contabile era oberato dal lavoro.

Nonostante l'applicazione di queste proposte, i numerosi ritardi e le gravi carenze constatati dal Controllo federale delle finanze (CDF) in occasione del suo esame dell'esercizio 1988 perdurarono. La revisione dei conti del 1989 rivelò che le carenze della contabilità invece di diminuire andavano aggravandosi e che le verifiche contabili non permettevano di attestare la regolarità dei conti. La stessa cosa si verificò per gli esercizi degli anni 1990-1993.

Per la Commissione è sorprendente o addirittura incomprensibile che di fronte ad una tale situazione la Signora Chevroulet non abbia adottato misure più energiche. Infatti, secondo il parere delle persone interrogate, era evidente che l'allora capo contabile non disponeva delle capacità richieste per dirigere la contabilità della CPC. In questo senso, nel 1993 il CDF constatò che i criteri professionali in materia di contabilità non erano stati rispettati. D'altronde, la dotazione di personale al servizio contabilità della CPC era manifestamente insufficiente, come constatato dal CDF per la gestione 1990.

Per la Commissione, la Signora Chevroulet ha sottovalutato la complessità e la mole dei ritardi nel settore contabilità. Allo scopo di rimettere in regola la situazione contabile, già nel 1991 avrebbe dovuto richiedere esplicitamente al capo del DFF di aumentare il numero dei posti con personale più qualificato.

A parere della Commissione, i problemi della contabilità fra il 1989 ed il 1994 sono imputabili in buona parte anche ai ritardi registrati nell'elaborazione degli incarti, nonché alle gravi lacune nel settore informatico. Considerata l'assenza di una precisa definizione dell'iter procedurale fra i servizi specializzati della CPC ed il servizio di contabilità, le lacune di quest'ultimo hanno evidenziato quelle dei servizi specializzati.

La Commissione ritiene che la responsabilità delle insufficienze nella contabilità della CPC, constatate fra il 1990 ed il 1994 incomba alla Signora Mierta Chevroulet, quale direttrice della CFA. La sua responsabilità è tuttavia attenuata a causa degli importanti ritardi che la contabilità presentava già prima della sua entrata in funzione.

5.1.3.3 Casi in sospeso

Giova ricordare che alla fine del 1988 il ritardo nell'elaborazione dei casi era di dodici mesi per le nuove affiliazioni e di nove mesi per le uscite. Durante il 1989 la situazione non migliorò: alla fine di maggio 1989, i casi in sospeso alla CPC presentavano un ritardo di almeno 18 mesi. Di fronte a questo ritardo cronico, la Signora Chevroulet si lanciò - alla fine del 1989 - in una grande impresa di regolarizzazione della situazione, con l'obiettivo di colmare tutti i ritardi entro la fine del 1990.

All'inizio del 1991, i ritardi nell'ambito delle nuove affiliazioni furono ridotti a cinque mesi e in quello delle uscite a due mesi. A partire dal 1991, i nuovi ritardi nell'elaborazione dei casi in sospeso furono causati dai lavori per l'informatizzazione. Alla fine del 1991, i ritardi risalirono a sei mesi per le nuove affiliazioni e a quattro mesi per le uscite. Poiché l'introduzione del sistema SUPIS creò un onere di lavoro supplementare alla CPC, la situazione continuò a degradarsi ulteriormente.

Durante il periodo 1990-1994, la CPC non dispose di un chiaro programma d'azione per lo smaltimento delle pendenze. Le priorità - sempre che ne esistessero - erano sottoposte a continue oscillazioni fra i bisogni dell'informatica e quelli del disbrigo degli incarti in sospeso. Nell'arco di questi quattro anni, a causa della mancanza di una gestione rigorosa da parte della direzione e dell'assenza di un effettivo adeguato di personale permanente all'altezza della complessità del compito, la CPC non riuscì a recuperare in modo definitivo tutti i ritardi. Sin dal 1990, la direttrice della CPC avrebbe dovuto separare in modo chiaro l'organizzazione delle attività quotidiane (elaborazione delle entrate e delle uscite) da quelle dell'informatizzazione ed esigere personale a sufficienza. Soltanto nell'aprile 1993, e su espressa richiesta del consigliere federale Otto Stich, si procedette ad una riorganizzazione di questo tipo (creazione di una nuova sezione all'interno della divisione CPC).

La Commissione è del parere che la direttrice della CFA abbia sottovalutato l'ampiezza del compito per smaltire gli incarti pendenti. La sua politica del personale, volontariamente modesta, ha impedito che i ritardi accumulati nell'elaborazione dei casi alla CPC fossero colmati in modo definitivo. La Commissione ritiene che in questo ambito la Signora Chevroulet abbia commesso un grave errore di apprezzamento.

5.1.4 Gestione e organizzazione della CFA fra la fine del 1994 e la metà del 1995

Tra il 1° novembre 1994, data alla quale la Signora Miertha Chevroulet partì in pensione anticipata, ed il 1° giugno 1995, data d'entrata in funzione della Signora Elisabeth Baumann come direttrice, la CFA era diretta, *ad interim*, dal suo direttore supplente, Signor David Gerber.

Durante questo periodo, nell'ambito gestionale ed organizzativo non si registrarono progressi. Dal 18 ottobre 1994 al 19 dicembre 1994, la CFA non dispose né di un direttore, né di un sostituto, poiché quest'ultimo era assente per motivi di salute.

Il 30 giugno 1995, il Signor David Gerber lasciò la CFA. Da allora, la CFA non dispone più di un direttore supplente.

5.1.5 Gestione e organizzazione attuali della CFA

Dal 1° giugno 1995, dopo essere stata alla testa della CPC per venti mesi, la Signora Elisabeth Baumann è capo della CFA. Si può senz'altro affermare che, al momento della sua entrata in funzione come direttrice della CFA, conosceva bene i problemi della CPC.

Attualmente, risulta difficile alla Commissione esprimere un giudizio sulle qualifiche gestionali della Signora Elisabeth Baumann come direttrice della CFA. La Commissione rileva tuttavia che, oltre alla sua attività di un anno e mezzo a capo della CPC, l'attuale direttrice non ha mai svolto funzioni dirigenziali.

Dalla sua entrata in funzione, la direttrice della CFA adottò un certo numero di misure. Il 1° febbraio 1996, per esempio, assunse un nuovo capo della CPC ed il 1° aprile 1996 sostituì il capo della contabilità della CPC. Nel 1996, il personale della CFA fu ancora aumentato di dieci posti permanenti e di ventotto altri posti.

È tuttavia prematuro valutare gli effetti di tali misure. Rimane comunque il fatto che, attualmente, la CPC dispone sicuramente di un effettivo di personale sufficiente. La Commissione dubita però che tutti i nuovi collaboratori della Cassa abbiano potuto essere formati ed introdotti adeguatamente alla loro nuova attività. Ritiene che la CPC non abbia più bisogno di personale supplementare, ma che debba piuttosto garantire una formazione mirata ed un impiego efficace e razionale del personale.

Dal mese di giugno 1995, la CPC registra progressi, anche se quasi impercettibili. Nell'ambito dell'«Azione 120 000» sono stati esaminati solo 30 000 incarti (stato al 30 giugno 1996). C'è quindi da temere che, a causa della lacune del sistema informatico, molti di questi incarti rielaborati divergano di nuovo dai dati esistenti nel sistema informatico.

Nemmeno nel 1995 si è potuto confermare la regolarità dei conti della Cassa. Nel trattamento delle uscite, la Cassa contava nuovamente 3866 casi in sospeso (stato al 30 giugno 1996). Il tempo di elaborazione delle richieste d'informazione o di consigli da parte degli assicurati si aggira attualmente attorno agli otto mesi. Questi ritardi causano problemi nell'ambito dei richiami e della sorveglianza dei pagamenti e significano lavoro supplementare, cui si aggiungono i reclami sempre più numerosi dei membri. Non esiste tuttavia una statistica in materia di reclami.

La Commissione ritiene che vengano affidati troppi compiti ad esperti esterni. Attualmente, sono all'opera esperti in non meno di quattro settori: uno specialista per la fusione CFA-CPS, un gruppo di tre esperti per la contabilità della CPC, un esperto per consulenze nell'ambito della gestione e un esperto in quello dell'organizzazione. La Commissione, come d'altronde alcuni quadri della CFA, dubitano che questi consulenti possano ottenere risultati concreti in tempo utile.

Nel settore informatico, il sistema SUPIS ha raggiunto il limite delle sue possibilità. L'invio dei certificati di assicurazione a tutti gli affiliati ha dovuto essere ritardato varie volte e non sembra realizzabile prossimamente. La CPC non è in grado di controllare la qualità ed il rendimento delle prestazioni fornite dai suoi servizi. Il controllore, assunto appositamente a tal scopo, non può dedicarsi completamente a questa attività, poiché esercita - su mandato della direttrice - un'attività in seno al progetto SUPIS che lo occupa per quasi il 70 per cento.¹⁸⁾ Un secondo posto di controllore della gestione è vacante da un anno. L'informazione e la consulenza agli assicurati è tuttora chiaramente insufficiente.

La Commissione ha inoltre constatato che la direttrice della CFA non ha sviluppato nessuna strategia per i prossimi anni. Non esiste nemmeno un regolamento che preveda i compiti generali dei servizi, le loro competenze e responsabilità in modo chiaro. Le procedure sono definite in modo insufficiente, in particolare quelle che reggono i rapporti fra i servizi specializzati della CPC ed il servizio di contabilità. La Commissione ha poi constatato l'assenza di un progetto per l'integrazione e la formazione del personale presso la CFA. Essa ha l'impressione che la direzione della CFA stia dirigendo la CPC giorno per giorno e che cerchi di colmare le lacune man mano che si presentano. Le priorità vengono sovente modificate, ciò che costituisce una particolare preoccupazione per i quadri che, comunque, non dispongono di sufficiente margine di manovra.

Gli immensi problemi della CPC non potranno di certo essere risolti a breve termine. Occorre una visione globale dei problemi, con priorità chiare e ordinate diversamente rispetto a quelle attuali. Oggi manca una tale visione d'insieme. Le priorità fissate attualmente dalla direzione (in primo luogo lo sviluppo di SUPIS, poi la correzione dei dati concernenti gli assicurati) non concordano con le raccomandazioni della Commissione (cfr. parte II, cap. 3). La Commissione riconosce il grande impegno dell'attuale direttrice; dubita, tuttavia, che la Signora Elisabeth Baumann sia in grado di distanziarsi sufficientemente in modo da poter avere una visione globale della situazione esente da pregiudizi e oggettiva. A parere della Commissione è necessario che persone esterne prestino il loro aiuto all'elaborazione di una tale visione globale e alla definizione delle corrispondenti priorità.

¹⁸⁾ Verbale del Rapporto di direzione della CFA del 10 luglio 1995.

5.2 Ruolo del Dipartimento delle finanze (DFF)

5.2.1 Ruolo dei capi del DFF

Durante i 15 anni che ci interessano, il DFF ha avuto alla sua testa due capidipartimento: i consiglieri federali Willi Ritschard (fino al 1983) e Otto Stich (dal 1984 al 1995).

5.2.1.1 Ruolo del consigliere federale Willi Ritschard

Il periodo fra il 1980 ed il 1983 fu caratterizzato da due tendenze opposte. Da un lato, il consigliere federale Willi Ritschard voleva conservare la CFA come ufficio federale indipendente e, per raggiungere questo obiettivo, realizzare una fusione fra CFA e CPS. Le FFS, d'altro lato, erano però contrarie ad una fusione a corto termine. Per la Delegazione parlamentare delle finanze, invece, la fusione con la CPS era una condizione indispensabile per mantenere la CFA come ufficio federale.

Invece della fusione, il 13 giugno 1983 fu firmata una convenzione amministrativa fra CFA e CPS, in seguito alla quale il consigliere federale Willi Ritschard chiese alla Delegazione delle finanze l'autorizzazione di occupare il posto vacante di direttore.

Queste divergenze di opinione fra il DFF, le FFS e la Delegazione parlamentare delle finanze fecero sì che la CFA rimase senza direttore in un momento in cui la previdenza professionale imboccava una svolta storica (la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità data del 1982¹⁹⁾. La Commissione non può non rimproverare alla Delegazione parlamentare delle finanze di aver mantenuto bloccato per anni il posto di direttore della CFA; ciò esulava dal suo mandato previsto all'articolo 50 capoverso 1 della legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli)²⁰⁾. Va sottolineato, inoltre, che non è stata ancora realizzata nemmeno la seconda esigenza della Delegazione parlamentare delle finanze, cioè il trasferimento della sezione degli affari sociali della CFA all'Ufficio federale del personale (UFPER).

5.2.1.2 Ruolo del consigliere federale Otto Stich

Dalla sua entrata in funzione al DFF, nel 1984, il consigliere federale Otto Stich ha svolto un ruolo decisivo nello sviluppo e nell'ammodernamento della CFA. Egli disponeva di conoscenze preziose nel settore, accumulate durante la

¹⁹⁾ RS 831.40

²⁰⁾ RS 171.11

sua funzione precedente di capo del personale e di responsabile della Cassa pensione della COOP²¹⁾.

5.2.1.2.1 Nomina della Signora Ellen Hülsen

Il 1° gennaio 1984, la CFA usciva da un periodo di tre anni durante il quale non era stata adottata nessuna misura nel settore informatico. La CPC era in ritardo con la preparazione dell'applicazione della LPP. Per molte persone interrogate, la CPC presentava già allora insufficienze e ritardi nell'elaborazione degli incarti.

In queste condizioni, va detto a favore del consigliere federale Otto Stich che egli capì immediatamente l'importanza della rapida nomina di un direttore ai vertici della CFA.

Le difficoltà della Signora Ellen Hülsen nell'esercizio del suo mandato di direttrice della CFA sono già state menzionate. Quasi tutte le persone interrogate hanno confermato alla Commissione di essere rimaste sorprese dalla nomina della Signora Hülsen. In realtà, ella non disponeva di esperienze nella gestione. Durante ventitré anni (dal 1° luglio 1961 al 31 maggio 1984) aveva occupato la funzione di caposezione, poi di capo del servizio «Matematica» presso l'Ufficio federale di statistica (UST). Questo servizio, che non era un servizio di linea, bensì un organo di stato maggiore, contava, allora, quattro collaboratori. Il compito della Signora Ellen Hülsen all'UST consisteva nel dirigere la statistica delle casse pensioni e nel calcolare le tabelle di mortalità in Svizzera. Questi lavori erano essenzialmente di natura concettuale e non richiedevano nessuna capacità gestionale. Tutti questi elementi risultano chiaramente dall'incarto di candidatura della Signora Hülsen. All'UST e al Dipartimento federale dell'interno (DFI) la Signora Hülsen aveva inoltre la fama di possedere un carattere difficile e poco comunicativo. Un'analisi del suo servizio, realizzata internamente all'UST poco prima della sua nomina come direttrice della CFA, era arrivata alla conclusione che la Signora Ellen Hülsen non era all'altezza del suo compito. L'UST stava infatti valutando di ritirarle la direzione del servizio Matematica.

La Commissione non riesce quindi a spiegarsi come il capo del DFF abbia potuto proporre al Consiglio federale la scelta della Signora Ellen Hülsen come direttrice della CFA, per di più con la motivazione – figurante nella proposta al Consiglio federale – che ella disponesse delle necessarie «attitudini dirigenziali» e di uno «spiccato senso della negoziazione»²²⁾. Tutto induce a credere che il capo del DFF voleva comunque proporre una donna a questo posto e che questo criterio era prioritario su tutti gli altri. Agendo in questo modo, il consigliere federale Otto Stich ha scartato a priori altri candidati validi, uno dei quali ha poi effettuato una brillante carriera al servizio della Confederazione.

²¹⁾ Nel 1992, la Cassa pensioni della COOP contava circa 24 800 assicurati e circa 6400 beneficiari di rendite.

²²⁾ Proposta del 23 marzo 1984 del capo del DFF al Consiglio federale (*traduzione dal testo francese*).

La Commissione rimprovera al consigliere federale Otto Stich di non essersi informato, o di non aver voluto informarsi, preliminarmente delle capacità gestionali della Signora Ellen Hülsen. Lo avesse fatto, avrebbe constatato che non disponeva assolutamente delle attitudini necessarie per dirigere la CFA. Con la sua proposta di mettere a capo della Cassa la Signora Hülsen, il consigliere federale Stich ha compiuto un errore madornale.

5.2.1.2.2 Gestione del Dipartimento dal 1984 al 1989

L'incompetenza della Signora Hülsen trasparì sin dal 1986. Il consigliere federale Otto Stich si rese conto dei problemi ai quali l'Ufficio era confrontato e ordinò all'UFO di effettuare un'analisi della situazione. I risultati furono allarmanti. La CdG-CS prese atto dell'incarto e intervenne più volte presso il consigliere federale Otto Stich affinché adottasse le misure necessarie nel settore del personale. In seguito, su proposta della CdG-CS, la Delegazione parlamentare delle finanze bloccò un aumento di stipendio per la Signora Ellen Hülsen²³⁾.

Nel 1987 e 1988, le lacune gestionali divennero eclatanti. Nonostante gli interventi della CdG-CS e della Delegazione parlamentare delle finanze, il consigliere federale Otto Stich non cambiò posizione e, davanti alla CdG-CS, contestò persino il valore dell'analisi effettuata dall'UFO. Ciononostante incaricò l'UFO di proporre le necessarie misure di ristrutturazione; misure che, a parere della Commissione, avrebbero dovute essere elaborate dalla direttrice stessa.

Secondo la Commissione, il consigliere federale Otto Stich era cosciente sin dal 1986 che la gestione della CFA era lacunosa; se non lo fosse stato, non avrebbe incaricato l'UFO di eseguire una perizia della Cassa. Sin dal 1987, con la presentazione della perizia dell'UFO, non vi era più alcun dubbio sull'insufficienza della gestione della Signora Ellen Hülsen. Ciononostante, il consigliere federale Otto Stich non prese nessuna disposizione nei confronti della direttrice e si limitò ad applicare le misure proposte dall'UFO.

Il consigliere federale Otto Stich è pienamente responsabile per aver proposto, e poi mantenuto, a capo della CFA una direttrice che non era assolutamente all'altezza di dirigere un ufficio.

5.2.1.2.3 Gestione del Dipartimento dal 1989

Proponendo la Signora Mierta Chevroulet per la successione della Signora Ellen Hülsen, secondo il parere della Commissione il capo del DFF, fece la scelta che si imponeva tra le candidature disponibili.

In un primo tempo, sotto la direzione della Signora Mierta Chevroulet, la situazione sembrò migliorare. In un intervento davanti alla CdG-CS nel maggio

²³⁾ Lettera della Delegazione delle finanze al capo del DFF del 16 dicembre 1987.

1990, il consigliere federale Otto Stich sottolineò che tutti i problemi legati all'informatica e al trattamento dei casi pendenti sarebbero stati risolti alla fine del 1990: «Entro la fine dell'anno, dovremmo riuscire a smaltire tutti i ritardi²⁴⁾. Al Consiglio degli Stati aggiunse: «Riteniamo che alla fine di quest'anno (1990) saremo in grado di trattare gli incarti degli affiliati «on line» tramite il sistema informatico²⁵⁾. In una lettera alla Delegazione delle finanze, dell'8 novembre 1990, riguardo alla contabilità, il consigliere federale Otto Stich confermò: «Per concludere, vogliamo sottolineare ancora una volta che i lavori di risanamento potranno essere conclusi in modo definitivo solo alla fine del secondo semestre 1991»²⁶⁾.

Dal 1991, i problemi della CPC si aggravarono ulteriormente. L'introduzione del sistema G&P rivelò decine di migliaia di errori nei dati forniti dagli uffici stipendi. Per il 1990, il CDF rifiutò per la terza volta consecutiva di attestare la regolarità dei conti della Cassa. Nonostante questa situazione, il 17 maggio 1991 il consigliere federale Otto Stich affermò alla CdG-CS che il conto era stato accettato dal CDF e che i problemi della contabilità erano risolti²⁷⁾, ciò che evidentemente non era vero. In occasione della sua audizione del 4 ottobre 1996 da parte della CdG-CS, il consigliere federale Stich ha messo in dubbio l'esattezza del verbale della riunione della CdG-CS del 16/17 maggio 1991. Alla fine del 1991, i casi in sospeso erano ancora aumentati rispetto all'inizio dell'anno.

Nonostante che dal 1991/1992 numerose osservazioni della CdG-CS, della Delegazione delle finanze e della ditta PRASA giustificassero esplicitamente le misure urgenti che si sarebbero dovute adottare, il capo del DFF non intervenne. Purtroppo, queste misure urgenti furono adottate solo molto più tardi, nel 1993 (aumento massiccio del personale, riorganizzazione della CFA, potenziamento dell'effettivo dei quadri, introduzione di un concetto per la revisione ed il controllo della gestione, ecc.), quindi solo al momento in cui aumentò la pressione politica.

Fino al 1993, il capo del DFF sottovalutò nettamente i problemi della Cassa e ripose una fiducia ingiustificata nelle capacità della direzione della CFA. La Commissione rimprovera inoltre al consigliere federale Otto Stich di non aver mai prestato attenzione ai numerosi avvertimenti delle commissioni di controllo del Parlamento.

La Commissione si rende conto che per un consigliere federale non è certo possibile essere informato costantemente ed in dettaglio su tutti i problemi degli uffici che gli sono subordinati. Ciò non toglie però nulla al fatto che il consigliere federale Otto Stich non si è mai dato i mezzi per controllare la situazione

²⁴⁾ Verbale della riunione plenaria della CdG-CS del 21/22 maggio 1991, p. 10 (*trad. dal tedesco*).

²⁵⁾ Cfr. Boll. uff. S 1990 409 (*trad. dal tedesco*).

²⁶⁾ Lettera del capo del DFF alla Delegazione parlamentare delle finanze dell'8 novembre 1990 (*trad. del tedesco*).

²⁷⁾ Verbale della riunione plenaria della CdG-CS del 16/17 maggio 1991, p. 36.

della CFA. A forza di sentire le ripetute critiche delle commissioni di controllo del Parlamento e del CDF, alle quali faceva eco anche la stampa, il capo del DFF avrebbe dovuto intensificare considerevolmente il suo controllo sulla CFA, dotandosi, per esempio, di un sistema interno di controllo della gestione. Inoltre, avrebbe dovuto formulare, all'attenzione della CFA, obiettivi chiari, imponendo i termini per raggiungerli ed avrebbe dovuto assicurare un controllo periodico. Il capo del DFF non ha però mai formulato per scritto precise esigenze all'indirizzo della CFA.

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda al DFF di dotarsi di un sistema di controllo gestionale interno che gli consenta di sorvegliare sistematicamente e di gestire le attività della CFA in relazione con la CPC.

La Commissione ritiene inoltre inaccettabile che il consigliere federale Otto Stich abbia potuto tollerare, senza mai reagire energicamente, che la contabilità della CFA presentasse anomalie gravi durante quasi sette anni. Come capo del dipartimento responsabile delle finanze, il consigliere Otto Stich, più di chiunque altro, avrebbe dovuto fungere da buon esempio. Invece, egli non cessava di criticare il lavoro del CDF, accusandolo di formalismo esagerato (commento del consigliere federale Otto Stich: «Il CDF non ha approvato il conto (1992) della Cassa pensioni, ciò che, a mio avviso, deriva da un atteggiamento troppo formalistico, considerato che la Cassa, globalmente, è in ordine»²⁸⁾), e anche di non motivare sufficientemente le sue critiche (commento del consigliere federale Otto Stich: «Preferirei una società di revisione privata perché dovrebbe giustificare in maniera più circostanziata le sue proposte di non-approvazione dei conti»²⁹⁾). Per mettere fine a queste ripetute critiche e alla pressione esercitata dal consigliere federale Otto Stich, il CDF decise di far verificare il suo rapporto di revisione dell'esercizio 1993 da parte di una fiduciaria esterna. La conclusione di quest'ultima fu che il CDF aveva eseguito il suo compito di revisione e riportato i fatti conformemente ai criteri professionali della Camera fiduciaria svizzera e che, di conseguenza, essa non poteva far altro che constatare a sua volta l'irregolarità dei conti della CPC.³⁰⁾

Secondo il parere della Commissione, fino al 1993, il consigliere federale Otto Stich non ha adempito al suo dovere di controllo della gestione della CFA, per cui si deve assumere la responsabilità principale per le disfunzioni attuali e passate della CPC.

²⁸⁾ Cfr. verbale della riunione plenaria della CdG-CS del 6 maggio 1993, p. 43 (*traduzione dal testo tedesco*).

²⁹⁾ Cfr. verbale della riunione d'ispezione della sezione risorse della CdG-CS del 6 aprile 1995, p. 8 (*traduzione dal testo tedesco*).

³⁰⁾ Perizia sul rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) in merito alla revisione dei conti 1993 della Cassa federale d'assicurazione (CFA), Società fiduciaria svizzera - Coopers & Lybrand, 6 ottobre 1994.

5.2.1.2.4 Sorveglianza della Cassa pensioni della Confederazione secondo la LPP

Il consigliere federale Otto Stich deve assumersi un altro tipo di responsabilità. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1)³¹⁾, «il Dipartimento federale delle finanze vigila sulle istituzioni di previdenza della Confederazione». Secondo la LPP esso è l'autorità di vigilanza della CPC.

Secondo la LPP, l'autorità di vigilanza deve garantire la conformità dell'istituzione di previdenza alle prescrizioni legali. In particolare, essa deve esigere un rapporto periodico sull'attività dell'istituzione di previdenza e, se necessario, adottare le misure adeguate per eliminare eventuali lacune imponendo termini precisi.

Nella sua indagine, la Commissione ha potuto constatare che il DFF non ha mai esercitato i compiti di vigilanza sulla CPC previsti dalla LPP, né controllato l'applicazione delle direttive del Consiglio federale dell'11 maggio 1988 sull'obbligo per gli istituti di previdenza professionale riconosciuti di informare i propri assicurati³²⁾.

Va sottolineato pure che in ogni caso il DFF non disponeva delle risorse umane, né delle capacità e delle conoscenze specifiche per esercitare questa sorveglianza. Del resto, il DFF non ha mai chiesto alla CPC di elaborare resoconti periodici sulla sua attività, né si è mai preoccupato di sapere se la CPC rispettas-
tasse le prescrizioni legali.

Per la Commissione è chiaro che il compito di sorveglianza del DFF sulla CPC veniva confuso con la gestione del dipartimento per il tramite della CFA. In questo senso, il consigliere federale Otto Stich non ha neanche abbozzato una qualsivoglia vigilanza ai sensi della LPP.

A questo punto, la Commissione sottolinea il nonsenso di un Dipartimento che esercita la vigilanza sulla CPC e nel contempo funge da organo supremo nella direzione della CFA. Questi due compiti devono perseguire obiettivi diversi se non addirittura opposti. Il compito gestionale risulta dall'organizzazione gerarchica dell'amministrazione ed è necessario per garantire coerenza e unità all'azione amministrativa. Il compito di vigilanza esercitato dall'autorità, nell'ambito della LPP, serve a tutelare i diritti degli assicurati.

Per la Commissione è indispensabile che i due compiti siano nettamente separati ed esercitati da organi ben distinti.

5.2.2 Ruolo della Segreteria generale del DFF

In conformità con l'articolo 50 della legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione fe-

³¹⁾ RS 831.435.1

³²⁾ FF 1988 II 629

derale (LOA)³³⁾ e con l'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza del Consiglio federale del 9 maggio 1979 che regola i compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici³⁴⁾, la Segreteria generale del DFF deve esercitare – per conto del capo del dipartimento e secondo le sue istruzioni – la vigilanza sugli uffici federali che gli sono subordinati. Questa disposizione è a sua volta precisata nel Regolamento interno della Segreteria generale del DFF del 5 dicembre 1988. Esso prevede che la segreteria generale del dipartimento eserciti una vigilanza regolare e sistematica sugli uffici del DFF e che scopra i punti deboli dell'organizzazione amministrativa³⁵⁾.

Le ricerche della Commissione dimostrano che la Segreteria generale, riguardo alla CFA, svolse solo uno ruolo di secondo piano. Le sue attività si concentrarono essenzialmente sulla gestione delle risorse (personale, mezzi informatici, ecc.). La Segreteria generale non ha mai esercitato alcuna vigilanza sulla CFA. Non ha mai proposto al capo del DFF l'adozione di misure per rafforzare il suo controllo sulla gestione della Cassa. D'altronde, è poco chiaro se vi fosse una ripartizione delle competenze in materia fra la Segreteria generale e l'Amministrazione delle finanze.

A parere della Commissione la responsabilità dei segretari generali è limitata. Visto che il consigliere federale Otto Stich ha sempre considerato la CPC come suo esclusivo dominio, per il segretario generale doveva essere difficile, se non impossibile, esercitare il mandato di vigilanza in modo soddisfacente.

5.2.3 Ruolo della Signora Elisabeth Baumann quale collaboratrice personale

Il 1° aprile 1984, la Signora Elisabeth Baumann entrò in funzione quale collaboratrice personale del consigliere federale Otto Stich. Le venne affidata la responsabilità di seguire gli affari del capodipartimento, in particolare quelli legati alla CFA, all'UFPER e alla Direzione generale delle dogane. A parere delle persone interrogate dalla Commissione, la Signora Elisabeth Baumann, nella sua qualità di collaboratrice personale, esercitò un ruolo determinante nelle scelte del consigliere federale Otto Stich in merito alla CFA e alla CPC dal 1984 al 1993. Partecipò a quasi tutte le discussioni fra il capo del DFF e la direzione della CFA. Nel 1987, partecipò anche alle discussioni nelle commissioni parlamentari in merito alla revisione degli statuti. Nella sua qualità di collaboratrice personale del consigliere federale Otto Stich, ella non disponeva però di nessuna competenza gestionale o di vigilanza nei confronti della CFA e della CPC. La Commissione ritiene pertanto che la Signora Elisabeth Baumann era ben informata sulla situazione presso la CFA.

³³⁾ RS 172.010

³⁴⁾ RS 172.010.15

³⁵⁾ Cfr. Regolamento interno della Segreteria generale del DFF del 5 dicembre 1988, p. 5.

5.2.4 Istituzione dell'incaricato speciale per gli affari della CFA del capo del DFF

Parallelamente alla nomina della Signora Elisabeth Baumann quale direttrice della CFA, il 17 maggio 1995 il Consiglio federale prese atto della nomina del Signor Vitus Schönenberger della società PRASA quale incaricato speciale del capo del DFF per gli affari della CFA.

Al Signor Schönenberger fu assegnato il seguente mandato:

- «1. Consulenza del capo del DFF in merito agli arretrati della CPC
 - appoggio nel settore concettuale (raccomandazione di misure di risanamento, controllo della gestione, controllo dei progressi);
 - informazione regolare del capo del DFF (circa una volta al mese);
 - redazione di un rapporto semestrale per il capo del DFF, per il Consiglio federale e per le commissioni parlamentari.
2. Consulenza del capo del DFF riguardo ai nuovi compiti della CFA
 - elaborazione di progetti per la revisione degli statuti, prevista entro la fine del 1997;
 - elaborazione di raccomandazioni per creare gli strumenti di controllo della gestione alla CFA.

Il consulente speciale ottenne le seguenti competenze:

- nell'ambito del suo compito, il consulente speciale agisce in modo indipendente;
- elabora raccomandazioni all'attenzione del capo del DFF;
- non ha la competenza di impartire istruzioni alla direzione e al personale della CFA;
- svolge compiti particolari d'intesa con il capo del DFF;
- la direzione della CFA è tenuta ad appoggiare e a informare l'incaricato speciale nel migliore dei modi e a fornirgli tutti i documenti ed i dati necessari allo svolgimento del suo mandato.

Il mandato dura fino all'assolvimento del compito. L'incarico del Signor Vitus Schönenberger corrisponde a un giorno lavorativo alla settimana. Alla fine di ogni anno sarà tratto un bilancio».

La CPI CPC ha interrogato il Signor Vitus Schönenberger sia in quanto esperto, sia come persona incaricata dell'informazione. Essa ha esaminato pure i suoi due primi rapporti semestrali. La Commissione ne ha tratto un'impressione assai contrastante: i rapporti semestrali consistono soprattutto in commenti e descrizioni della situazione della Cassa, senza presentare proposte e raccomandazioni per un risanamento della difficile situazione. Inoltre, l'incarico, in ragione di una sola giornata lavorativa alla settimana è nettamente insufficiente per poter fornire gli impulsi necessari alla Cassa. Per di più, l'incaricato speciale è troppo dipendente dall'appoggio della direzione della CFA per poter proporre soluzioni che potrebbero risultare non gradite a quest'ultima.

La Commissione ritiene che l'esperimento dell'incaricato speciale per la CFA non dovrebbe più continuare nella forma attuale. In ogni caso, dopo l'istituzione da parte del consigliere federale Kaspar Villiger di un gruppo di esperti incaricato di analizzare le disfunzioni della CPC, il campo d'attività dell'incaricato speciale è stato parzialmente coperto ed è quindi necessario ridefinire il suo compito. Se il Consiglio federale ritiene che il capo del DFF abbia tuttora bisogno di un consulente speciale, questo mandato dovrebbe essere definito in modo molto più preciso e il tempo di lavoro eventualmente aumentato.

La CPI CPC ha pure constatato che il Signor Vitus Schönenberger esercita attualmente tutta una serie di funzioni legate alla CFA: è incaricato speciale del capo del DFF e membro del gruppo di esperti che deve analizzare le disfunzioni della CPC. Inoltre, è delegato del Consiglio di amministrazione della società che esercita il ruolo di esperto di tecniche assicurative per la CPC. A parere della Commissione non si può escludere che siffatto cumulo di mandati possa talvolta condurre a valutazioni diverse, a dipendenza della posizione di partenza e rendere quindi difficile la ricerca di soluzioni oggettive appropriate.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda al capo del DFF di rinunciare, nella sua forma attuale, alla funzione d'incaricato speciale per gli affari della CFA.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di fare in modo che in futuro l'assegnazione di vari mandati alla stessa persona o alla stessa società non crei conflitti d'interessi atti a pregiudicare la realizzazione dei medesimi mandati.

5.3 Ruolo dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)

Secondo l'articolo 64 capoverso 1 LPP, tutte le autorità di vigilanza in materia di previdenza professionale sono subordinate all'alta vigilanza del Consiglio federale. L'articolo 4 capoverso 1 OPP 1 autorizza ed incarica l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) a richiedere le informazioni e la documentazione necessarie all'esercizio dell'alta vigilanza. Detto ufficio elabora le istruzioni all'attenzione del Consiglio federale e prepara le disposizioni riguardanti le autorità di vigilanza.

Come sarà dimostrato in seguito, il Consiglio federale non ha mai adottato le misure necessarie per eliminare le disfunzioni alla CPC, né in qualità di autorità di vigilanza dell'amministrazione, secondo l'articolo 102 numero 15 della

Costituzione della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 (Cost.)³⁶⁾, né quale organo di alta vigilanza secondo l'articolo 64 capoverso 1 della LPP. Purtroppo, ciò è stato constatato anche per l'UFAS, al quale il Consiglio federale ha delegato alcuni compiti di alta vigilanza. Certo, non ci si può aspettare che da parte di un ufficio federale, che opera in fondo quale strumento esecutivo dell'autorità di alta vigilanza, l'adozione di misure contro un capodipartimento che è nel contempo autorità di vigilanza nei riguardi di un servizio dell'amministrazione federale. La Commissione non può tuttavia risparmiare all'UFAS il rimprovero di non aver mai proposto al Consiglio federale provvedimenti contro il capo del DFF, pur disponendo delle informazioni necessarie. Se poi il Consiglio federale avesse deciso che da parte dell'autorità di alta vigilanza non fosse il caso di intervenire nei confronti del capo del DFF nella sua qualità di autorità di vigilanza della Cassa, l'UFAS avrebbe comunque fatto il suo dovere.

La CPI CPC non può evitare di rimproverare all'UFAS una certa passività anche per un altro motivo. Originariamente, l'UFAS ritenne che la vigilanza della CPC dovesse essere di sua spettanza. In seguito, però, il Consiglio federale decise di adottare la soluzione proposta dalla CPC e dal DFF, cioè la subordinazione alla vigilanza del DFF. Conoscendo i punti deboli di tale soluzione, confermati poi nella pratica, l'UFAS avrebbe dovuto essere ancora più vigile.

5.4 Altri problemi

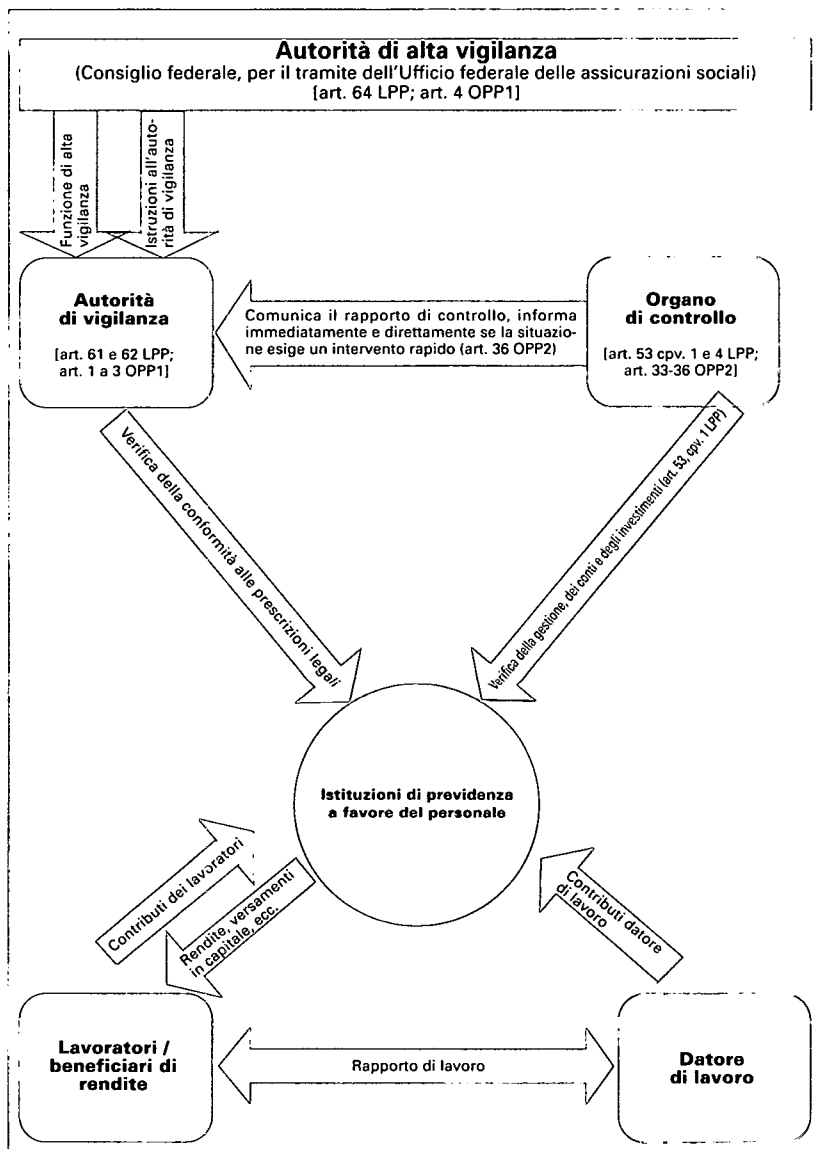
5.4.1 Cumulo di funzioni presso il DFF

Per le istituzioni di previdenza, la LPP prevede a grandi linee la seguente articolazione dei rapporti giuridici (cfr. schema 1):

³⁶⁾ RS 101

Rapporti giuridici nella previdenza professionale

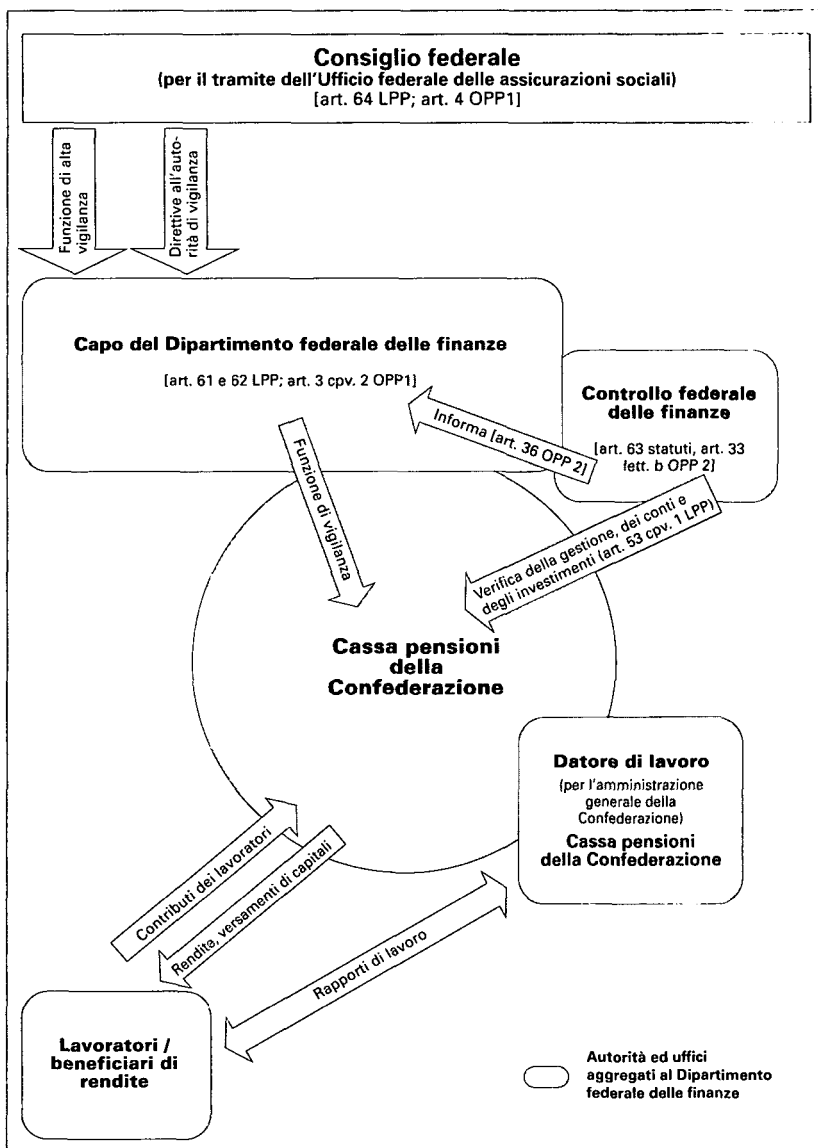
Schema 1



Nell'amministrazione federale le funzioni di datore di lavoro, di istituzione di previdenza, di organo di controllo e di autorità di vigilanza sono poco distinte. Il datore di lavoro (la Confederazione) è rappresentata dalla CPC che è parte integrante del DFF. L'istituzione di previdenza (la CPC) non ha una personalità giuridica propria e si confonde con il DFF. L'autorità di vigilanza è rappresentata dallo stesso DFF e l'organo di vigilanza (il CDF) è a sua volta subordinato amministrativamente al DFF (cfr. schema 2).

**Rapporti giuridici nella previdenza professionale
del personale federale**

Schema 2



Questo cumulo di funzioni presso il DFF suscita non poche perplessità dal punto di vista istituzionale in quanto il DFF rappresenta diversi interessi, talvolta anche contraddittori. La Commissione ritiene di primaria importanza che i diversi ruoli siano esercitati da organi ben distinti. Si potrebbe immaginare, in particolare, che d'ora in poi la vigilanza sulla CPC, prevista dalla LPP, venga esercitata dall'UFAS, come d'altronde avviene per la vigilanza sulla cassa pensioni delle FFS (CPS), della Banca nazionale svizzera (BNS), dell'istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (INSAI) e su altre istituzioni di previdenza di carattere nazionale. La rappresentanza del datore di lavoro non va più assunta dalla CPC stessa.

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda che la vigilanza sulla CPC, come prevista dalla LPP, sia trasferita ad un' autorità che non abbia legami gerarchici con la CPC.

5.4.2 Ruolo della commissione paritetica della CPC (commissione della Cassa)

Secondo l'articolo 51 capoverso 1 della LPP, i lavoratori e il datore di lavoro hanno il diritto di designare lo stesso numero di rappresentanti negli organi dell'istituzione di previdenza con compito decisionale, e ciò per quanto riguarda gli ambiti delle regolamentazioni, del finanziamento e dell'amministrazione del patrimonio (gestione paritaria).

Questa disposizione può tuttavia essere applicata solo alle istituzioni di diritto privato. La CPC è invece un'istituzione di diritto pubblico. Spetta quindi al Consiglio federale elaborare gli statuti, fatta salva l'approvazione del Parlamento, e determinare il sistema di quote e di prestazioni, designare l'organo di controllo e regolamentare i rapporti con l'autorità di vigilanza. Il Parlamento, dal canto suo, approva i conti della Cassa.

Ciononostante, gli statuti della CFA (dal 1994, statuti della CPC) prevedono sin dal 1988 l'istituzione di una commissione della Cassa con funzione consultiva. Questa commissione va «sentita riguardo alle questioni concernenti il finanziamento e la gestione patrimoniale, come anche prima di modificazioni degli statuti o di disposizioni esecutive. Essa può presentare proposte» (art. 64 degli Statuti della CPC del 24 agosto 1994 e art. 49 degli statuti della CFA del 2 marzo 1987).

Prima dell'entrata in vigore degli statuti nel 1988 esisteva già – in virtù degli statuti del 29 settembre 1950 – una commissione della cassa i cui compiti erano pressoché identici a quelli della commissione attuale.

In ambedue i casi, questa commissione non ha mai avuto il diritto di partecipare alla gestione della CPC e alla vigilanza su di essa. Ciò compete in primo luogo alla CFA e al DFF, rispettivamente al Consiglio federale.

Alla commissione della cassa non può quindi essere imputata nessuna responsabilità per le disfunzioni del passato e del presente alla CPC.

5.4.3 Effettivo del personale della CPC

Dal 1980 al 1982 e, soprattutto dal 1988 al 1992, alla CPC vigeva una mancanza cronica e manifesta di personale.

Fra il 1980 ed il 1987, gli effettivi della CPC restarono praticamente stabili. In seguito, fra il 1988 ed il 1992, il personale aumentò del 5,7 per cento, passando da 28,75 posti (permanenti ed altri) a 30,40 (cfr. tabella 1). Durante il medesimo periodo, il numero di membri e di beneficiari di rendite aumentò del 12,9 per cento; il lavoro della Cassa diventava sempre più complesso a causa degli adattamenti statutari intervenuti nel 1988 e della maggiore mobilità del personale della Confederazione (aumento del numero di mutazioni a livello delle assunzioni e delle dimissioni, generalizzazione del lavoro a tempo parziale, ecc.).

**Effettivo del personale della CPC e numero di affiliati
e di beneficiari di rendite fra il 1988 ed il 1996**

Tabella 1

Anni	Numero membri (al 31.12.)	Numero beneficiari di rendite (al 31.12.)	Totale membri e beneficiari di rendite (assicurati) (al 31.12.) (1988 = 100)	Personale permanente e altro personale (calcolati in posti a tempo pieno) (1988 = 100)	Numero membri e beneficiari di rendite per impiegato della CPC
1988	110 939	36 616	147 555 (100)	28,75 (100)	5 132
1989	11 985	37 595	149 580 (101)	25,50 (87)	5 866
1990	114 197	39 386	153 583 (104)	24,40 (85)	6 294
1991	116 930	40 908	157 838 (107)	30,40 (106)	5 192
1992	123 840	42 703	166 543 (113)	30,40 (106)	5 478
1993	113 832	44 455	158 287 (107)	40,10 (139)	3 947
1994	114 027	46 720	160 747 (109)	77,90 (271)	2 064
1995	111 606	51 748	163 354 (111)	92,70 (322)	1 762
1996 ^{*)}	113 193	53 872	167 065 (113)	114,70 (399)	1 457
Medie	114 505	43 778	158 284 (107)	51,65 (179)	3 065

^{*)} Stato 31 luglio 1996.

Fonti: CFA; conti consuntivi dal 1988 al 1995.

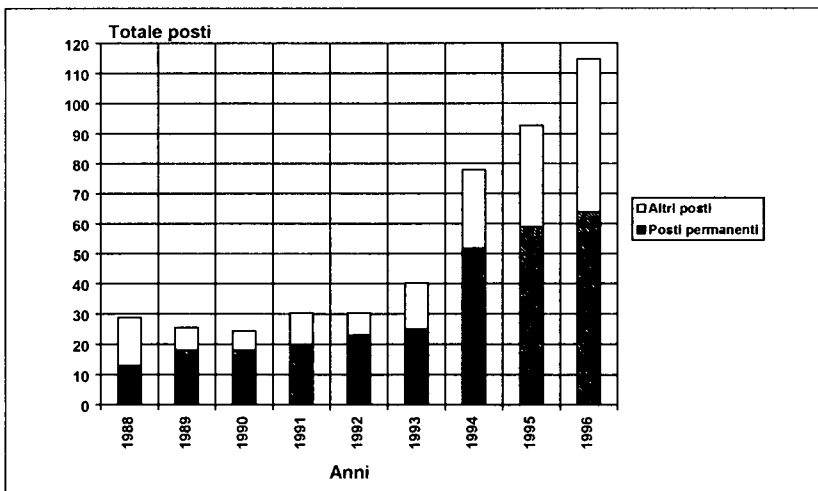
Queste cifre evidenziano immediatamente la sproporzione fra l'aumento del volume di lavoro e l'evoluzione del personale della CPC fra il 1988 ed il 1992.

La Commissione ha cercato di sapere perché la CPC ha avuto per diversi anni effettivi del personale così modesti. L'analisi dettagliata dei documenti a disposizione ha dimostrato che, fra il 1980 ed il 1987, la direzione della CFA non ha mai sollecitato per scritto presso il DFF l'assunzione di personale supplementare. Dal 1988, la direzione della CFA iniziò a richiedere personale supplementare ogni anno, ottenendo sempre soddisfazione, per lo meno per quanto riguarda la CPC.

Alcune persone interrogate hanno sostenuto che la Segreteria generale bloccava sovente le richieste di nuovi posti per la CPC. I documenti in possesso della Commissione permettono di confutare tali affermazioni. Ogni volta i pochi posti supplementari chiesti dalla CPC venivano accordati. Pure infondata è l'opinione secondo cui all'origine di questa situazione vi sia stato il blocco del personale decretato dal Parlamento. Prova ne è che in un periodo di massiccia diminuzione del personale presso la Confederazione la CPC ha potuto aumentare i suoi effettivi più di ogni altro ufficio (1992-1995).

Se per anni la CPC non ha disposto di personale a sufficienza, ciò è manifestamente da ricondurre al fatto che non lo ha mai sollecitato ufficialmente e con sufficiente insistenza.

Evoluzione dell'effettivo del personale della CPC dal 1988 al 1996 *Figura 1*



Fra il 1993 ed il 1996, la CPC si lanciò in una massiccia politica di reclutamento: gli effettivi della CPC aumentarono del 186 per cento, mentre il numero di affiliati e di beneficiari di rendite cresceva solo del 5,5 per cento. Per quanto riguarda il numero di incarti trattati per unità di personale, si constata che ogni collaboratore della CPC era responsabile mediamente di 5132 assicurati nel 1988. Nel 1996, questa cifra è invece di 1457.

Attualmente (1996) la CPC dispone di 114,7 posti (permanenti e altri), ciò che corrisponde quasi ad un aumento del 300 per cento nel periodo dal 1988 al 1996.

A parere della commissione, gli effettivi attuali della CPC sono quasi eccessivi. Inoltre, nonostante l'aumento massiccio del personale, sussiste tuttora un considerevole numero di pendenze e la situazione generale della Cassa non è praticamente migliorata. Non è comunque diminuita la durata media per l'evasione di domande, di consulenze e di chiarimenti agli affiliati, restando sempre di 8 mesi.

I problemi attuali non possono essere risolti unicamente assumendo personale supplementare. Il personale attualmente in funzione dev'essere inquadrato correttamente ed il suo rendimento dev'essere oggetto di controlli sistematici (numero degli incarti trattati giornalmente, numero delle mutazioni effettuate, ecc.). La Commissione constata che gli attuali quadri della CPC sono cronicamente oberati dai compiti quotidiani correnti e non dispongono di sufficiente tempo da dedicare ai nuovi collaboratori. La Commissione ha inoltre constatato che la CPC non possiede indicatori sul rendimento dei dipendenti, né un sistema di pianificazione che funga da legame tra l'attribuzione delle risorse e gli obiettivi da raggiungere. L'impiego del personale avviene quindi in modo totalmente empirico, secondo le situazioni o in funzione dell'urgenza dei problemi che si presentano.

L'aumento del personale della CPC pone inoltre problemi supplementari in materia di assunzione e di formazione dei nuovi collaboratori. Il servizio del personale della CFA è letteralmente sommerso da tutti i compiti legati al reclutamento e all'introduzione del personale (nel 1994 la CFA ha assunto 95 collaboratori, nel 1995 65). L'assunzione massiccia di personale richiede uno sforzo particolarmente intenso a livello formativo. Va detto che le strutture di formazione della CPC sono completamente insufficienti. La Commissione dubita che nelle condizioni attuali sia possibile formare e istruire seriamente tutti i nuovi collaboratori.

La Commissione constata infine che la quota del personale ausiliario presso la CPC (36% nel 1995) è assai elevata. Ciò è una costante sin dal 1987. All'inizio, siffatto personale venne assunto per permettere alla CPC di far fronte al sovraccarico generato in particolare dall'introduzione dei nuovi statuti nel 1988, poi, dal 1990, dalla registrazione dei dati con il sistema G&P. Più tardi, la CdG-CS criticò ripetutamente, sempre invano, tale situazione rivolgendosi alla direzione della CFA e al capo del DFF.

La Commissione ammette che può essere certamente vantaggioso assumere personale non permanente per far fronte ad un sovrappiù momentaneo di lavoro. I problemi della CPC superano tuttavia ampiamente la dimensione a breve termine. Per la Commissione, l'assunzione di personale non permanente presenta due svantaggi notevoli. Richiede un ingente sforzo di formazione, che distrae gli impiegati permanenti da una parte dei loro compiti: nella situazione attuale, ciò costituisce un problema rilevante, in particolar modo presso la CPC, a causa della cronica mancanza di quadri intermedi. Poiché il tasso di fluttuazione del personale non permanente è più elevato di quello del personale permanente (cfr. tabella 2), a breve termine la formazione impartita si rivela sovente un investimento poco redditizio. Inoltre, il perseguimento di un pool di collaboratori sperimentati e competenti – unica garanzia per una continuità a lunga scadenza – è poco compatibile con l'assunzione di personale non permanente. Una siffatta politica del personale nuoce infine anche alla qualità del lavoro.

Tabella 2

Tassi di fluttuazione degli impiegati della CPC fra il 1991 ed il 1996 (in per cento)

Anno	Tasso di fluttuazione (in %)		
	Posti permanenti	Altri posti	Totale impiegati
1991	0	30,93	7,28
1992	0	40,54	6,99
1993	0	13,25	4,99
1994	3,86	15,33	7,70
1995	10,19	35,50	19,42
1996 ^{*)}	3,13	1,90	2,59

^{*)} Stato il 31 luglio 1966

Fonte: CFA

Il tasso di fluttuazione del personale della CPC è elevato se si considerano le condizioni economiche attuali e la situazione sul mercato del lavoro. La Commissione è del parere che questa alta quota sia il segno di una grande insoddisfazione sul posto di lavoro. A paragone si può citare l'Amministrazione generale della Confederazione che, ad eccezione del settore dei Politecnici federali, conosce un tasso di fluttuazione del 5,8 per cento (1995; 4,6% nel 1994)³⁷⁾.

La Commissione ha pure rilevato che, oltre agli effettivi del personale, nel corso degli anni la CPC si è attornata di un impressionante numero di esperti esterni. Infatti, in questo settore, fra il 1989 ed il 1995 la Confederazione ha

³⁷⁾ Consuntivo federale 1995, documentazione supplementare dell'Ufficio federale del personale, 28 marzo 1996.

speso oltre 17,6 milioni di franchi in onorari (inclusi gli acquisti di software), destinati soprattutto alla CPC. Una considerevole parte di questa somma è la conseguenza di scelte sbagliate presso la CPC. Inoltre, una parte rilevante di essa è stata verosimilmente sprecata.

5.4.4 Prelievi dalle rendite

I beneficiari di rendite della CPC hanno attualmente la possibilità di far effettuare gratuitamente prelievi dalle loro rendite; per esempio: versamenti dei premi per la cassa malati, versamenti per depositi alla cassa di risparmio del personale della Confederazione, versamenti a favore dell'azione contro la lebbra, ecc. La CPC effettua mensilmente oltre 32 000 prelievi di questo tipo. Quest'attività occupa circa 3 persone a tempo pieno. Per la CPC – salvo alcune eccezioni – non esiste nessun obbligo legale di svolgere questi servizi. Per questi versamenti diretti la Cassa fattura a tutte le associazioni e alle casse malati annualmente 1,10 franchi per membro, ciò che per la CPC rappresenta un'entrata annuale di circa 20 000 (1995). Questo servizio non riesce comunque ad autofinanziarsi.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda al capo del DFF che la CPC, d'ora in poi, rinunci a effettuare prelievi dalle rendite, a meno che non siano prescritti per legge.

5.4.5 Informazione degli assicurati

A causa della sua difficile situazione, la CPC non è in grado di adempiere ai suoi obblighi previsti dalle disposizioni legali nemmeno nel settore dell'informazione agli assicurati. Un'istituzione di previdenza professionale è per sua natura un'istituzione al servizio degli assicurati. Le sue attività devono quindi avvenire in funzione dei bisogni degli assicurati, in particolare per quanto riguarda l'informazione e la consulenza.

A parere della Commissione, l'informazione degli assicurati per tutto ciò che riguarda la previdenza professionale è prioritaria ed essenziale. Il Consiglio federale, autorità di alta vigilanza della LPP, condivide quest'idea, tanto è vero che alla mozione Rechsteiner Rudolf sulla responsabilità civile degli organi di controllo delle casse pensioni risponde: «Attualmente, diventa sempre più importante che gli assicurati siano informati in modo completo, appropriato e regolare da parte dell'istituzione di previdenza. Il Consiglio federale ritiene che questa informazione, nonché la trasparenza dei documenti sulla situazione fi-

nanziaria di un'istituzione di previdenza, siano fattori importanti per consolidare la fiducia degli assicurati nel secondo pilastro³⁸⁾.

Durante il suo lavoro, la Commissione ha ripetutamente dovuto constatare l'assoluta insufficienza della pratica di informazione e di consulenza agli assicurati della CPC, e ciò da diversi anni. Infatti, già nel 1988, al momento dell'introduzione degli statuti, l'informazione agli affiliati fu assicurata dalle associazioni del personale, poiché quella della CPC giunse troppo tardi ed in modo comunque sommario.

Ora, le istruzioni del Consiglio federale sull'obbligo degli istituti di previdenza di informare i loro assicurati³⁹⁾, dell'11 maggio 1988, stipulano che le istituzioni di previdenza iscritte al registro della previdenza professionale devono, alla fine dell'esercizio annuale, informare ogni assicurato sulla somma del guadagno assicurato, l'ammontare e le basi di calcolo del contributo del salariato, sull'ammontare degli accrediti di vecchiaia secondo l'articolo 16 LPP, sullo stato degli averi di vecchiaia secondo l'articolo 15 LPP, e, ancora, sulla somma delle prestazioni assicurative in caso di decesso o invalidità. L'articolo 24 della legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio (LFLP)⁴⁰⁾ prevede l'obbligo, per tutti gli istituti di previdenza, di informare i suoi assicurati almeno ogni tre anni sui loro diritti alle prestazioni individuali.

Paradossalmente, da molti anni è proprio la CPC a non essere in grado di fornire ai propri assicurati le informazioni cui hanno diritto, regolarmente ed in modo standardizzato, secondo le istruzioni del Consiglio federale. Inoltre, non è in grado di fornire queste informazioni richieste entro un termine ragionevole. In questo modo, la Confederazione viola il diritto fondamentale all'informazione degli assicurati.

Questa mancanza d'informazione, a cui si aggiungono i ritardi nell'evasione degli affari correnti, rende insicuri gli assicurati. Ne risulta un clima di sfiducia nei confronti della CPC che si traduce in un numero considerevole di reclami o di altri interventi (querele all'autorità di vigilanza, interventi parlamentari, ecc.).

Quanto all'attività di consulenza fornita dalla CPC, in particolare riguardo all'utilizzazione dei fondi della previdenza professionale per l'acquisto di un alloggio, la Commissione ha potuto rendersi conto che non è molto adeguata ai bisogni ed alle situazioni individuali degli assicurati.

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione è del parere che la CPC debba ristrutturarsi in funzione dei bisogni d'informazione e di consulenza degli assicurati. In questo senso, la Commissione si associa alla raccomandazione del gruppo di esperti Bühmann/Schmid/Schönenberger/Thomann, del mese di ot-

³⁸⁾ Risposta del Consiglio federale del 29 maggio 1996 alla mozione Rechsteiner Rudolf del 20 marzo 1996 sulla responsabilità civile degli organi di controllo delle casse pensioni, Boll. uff. N 1996 1185.

³⁹⁾ FF 1988 II 545

⁴⁰⁾ RS 831.42

tobre 1995, che raccomanda alla CPC di adottare efficaci misure nell'ambito della comunicazione⁴¹⁾.

Raccomandazione 6

La Commissione raccomanda che, in materia di informazione e di consulenza, la previdenza professionale della Confederazione dia maggior peso ai bisogni degli assicurati.

Le insufficienze della CPC hanno intaccato considerevolmente la fiducia dei suoi assicurati e di larga parte del pubblico. Per poter uscire dal marasma attuale, è di fondamentale importanza per la CPC poter ristabilire al più presto la fiducia degli assicurati nella Cassa.

Considerato che attualmente la CPC non è in grado di fornire d'ufficio certificati d'assicurazione corretti, o di evadere le richieste entro un termine ragionevole, e dato che le informazioni fornite vengono anche messe in dubbio, è necessario che la Confederazione adotti misure atte a ricreare la fiducia degli assicurati nella CPC.

Raccomandazione 7

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di istituire, per un periodo adeguato, un mediatore (*ombudsman*), al quale le persone che hanno problemi con la CPC possano rivolgersi gratuitamente per ogni questione legata alla loro previdenza professionale.

5.4.6 Collaborazione fra la CFA e altri uffici del DFF

5.4.6.1 Ufficio federale del personale (UFPER)

L'UFPER e la CPC si occupano ambedue del personale della Confederazione. I loro partner all'interno dell'Amministrazione federale sono identici. Si tratta dei servizi del personale degli uffici. All'esterno dell'amministrazione, ambedue hanno contatti regolari con le associazioni del personale della Confederazione.

Fino al 1975, la CFA era parte integrante dell'UFPER. Come già menzionato, il Consiglio federale decise in seguito di separare la CFA dall'UFPER per creare due uffici distinti.

⁴¹⁾ Rapporto peritale sull'analisi della concezione della previdenza professionale della Cassa pensioni della Confederazione e sulle sue prospettive di sviluppo, ottobre 1995.

La Commissione ritiene che questa decisione si sia rivelata poco convincente, poiché ha fatto sì che, per ben vent'anni, i due uffici siano evoluti su binari separati. Ciò è il caso in particolar modo nel settore centrale dell'informatica in cui l'UFPER e la CPC hanno introdotto, ognuno per sé e senza concertarsi, sistemi di informatica diversi (PERIBU per l'UFPER, G&P, poi SUPIS per la CPC), nonostante il fatto che i dati dell'UFPER servano e vengano utilizzati anche dalla CPC per calcolare le quote dei suoi affiliati (dati personali, dati salariali).

L'UFPER e la CPC hanno opinioni radicalmente diverse anche per quanto riguarda il funzionamento di un'istituzione di previdenza per il personale della Confederazione. La CFA è del parere che tutti i compiti di gestione, di informazione, di consulenza e di supporto vadano centralizzati alla CPC e ciò per tutti gli impiegati della Confederazione. L'UFPER, dal canto suo, ritiene che sia preferibile decentralizzare al massimo i compiti esecutivi a livello degli uffici federali, poiché essi sono in diretto contatto con gli impiegati e li conoscono personalmente.

La Commissione ha l'impressione che la previdenza professionale della Confederazione, abbia sofferto per anni delle dispute concettuali fra l'UFPER e la CFA e delle divergenze personali fra i rappresentanti dei due uffici. Purtroppo, neanche il capo del DFF ha posto fine a queste divergenze.

A parere della Commissione la centralizzazione preconizzata dalla CPC è un passo falso. Si tratta di una soluzione che manca di flessibilità. Non è adeguata ai bisogni degli assicurati che chiedono sempre più prestazioni in materia di informazione e di consulenza individuale. Inoltre, il modello attuale, che considera la CPC come un organo dell'amministrazione federale, non consente rapidi adeguamenti (politica del personale rigida, politica remunerativa fissa, ecc.).

In ossequio ai principi della nuova gestione pubblica (new public management, NPM), la Commissione ritiene che occorra assolutamente ridefinire il ruolo e il posto della CPC all'interno dell'amministrazione federale e stabilire chiaramente le prestazioni che essa deve fornire agli assicurati.

La Commissione è del parere che lo statuto della CPC quale divisione dell'ufficio federale CFA vada modificato in modo che disponga di maggiore autonomia e di maggiore indipendenza nei confronti della Confederazione. Sulla base dei modelli cantonali esistenti, occorre esaminare quali possano essere le modalità di separazione e di autonomia della CPC. Una tale soluzione permetterebbe di realizzare il principio della gestione paritaria anche presso la Confederazione.

Raccomandazione 8

La Commissione raccomanda di esaminare, oltre alla forma organizzativa attuale della CPC, le seguenti soluzioni:

- a) istituzione di una fondazione di diritto privato alla quale la Confederazione conferirebbe un mandato di prestazioni;
- b) creazione di un istituto autonomo di diritto pubblico dotato di una propria personalità giuridica e al quale la Confederazione conferirebbe un mandato di prestazioni.

In ogni caso, le attività di gestione e di supporto nel settore della previdenza professionale andrebbero concentrate in seno alla CPC (*back office*), mentre i compiti esecutivi, di informazione e di consulenza agli assicurati devono essere attribuiti ai dipartimenti ed agli uffici federali (*front office*).

È chiaro che una questione centrale di questo tipo richiede un dibattito politico che esula dal presente rapporto. La Commissione è comunque persuasa che lo stato attuale della previdenza professionale alla Confederazione non possa semplicemente essere mantenuto come si presenta oggi.

A parere della Commissione è indispensabile che, nell'ambito della politica del personale, si accordi maggiore importanza alla previdenza professionale. È infatti evidente che la previdenza professionale è parte integrante della politica del personale, come lo sono la politica salariale o quella della formazione continua. La Commissione ritiene che la previdenza professionale debba essere meglio definita iscrivendola nel quadro più generale della politica del personale della Confederazione.

5.4.6.2 Ufficio federale dell'informatica (UFI)

Vedi parte II, capitolo 3.

5.5 Conclusioni

I risultati principali delle inchieste, effettuate dalla Commissione, nell'ambito della gestione e dell'organizzazione possono essere così riassunti:

1. La deplorabile situazione in cui si è venuta a trovare la CPC non è riconducibile ad un evento particolare o ad una decisione precisa. Essa è invece conseguenza di diversi avvenimenti e di decisioni sbagliate durante gli anni che vanno dal 1980 al 1995.
2. La revisione degli statuti del 1987 è stata condotta con troppe esitazioni, mentre l'applicazione è avvenuta in modo troppo precipitoso.

3. L'applicazione degli statuti del 1987 è stata preparata in modo insufficiente: le conseguenze sull'organizzazione e sull'informatizzazione della CPC, nonché sui servizi del personale e sugli uffici stipendi, sono state totalmente sottovalutate.
4. Gli statuti del 1987 sono stati introdotti senza una formazione approfondita delle persone incaricate della loro applicazione, sia nei servizi della CPC, sia nei servizi esterni.
5. La direzione della CFA è stata insufficiente sin dal 1980 e ciò per diverse ragioni: la temporanea mancanza di un direttore (1980-1984, 1994-1995), l'incompetenza della Signora Ellen Hülsen (1984-1989) e le decisioni sbagliate prese dalla Signora Mierta Chevroulet (1989-1994). Quanto alla direzione attuale, la Commissione dubita che possa rimediare alle insufficienze della Cassa in tempo utile.
6. All'inizio degli anni ottanta, la CPC ha completamente mancato la sua entrata nel mondo dell'informatica. La scelta dei sistemi introdotti in seguito (sistemi G&P e SUPIS) è avvenuta senza valutare precisamente i bisogni, sotto la pressione del tempo e facendo ricorso a procedure di valutazione dilettantesche.
7. Il frazionamento delle competenze e delle responsabilità e la mancanza di coordinamento fra CFA e UPPER da una parte, e fra CFA e UFI dall'altra, ha durevolmente ostacolato la ricerca di soluzioni comuni alle carenze più che evidenti della CPC.
8. Durante il periodo dal 1987 al 1993, la CPC ha avuto una cronica mancanza di personale, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. Questa carenza si spiega con il fatto che la direzione della CPC durante questo periodo non ha mai sollecitato con insistenza personale supplementare. Il blocco del personale, deciso dal Parlamento, non è direttamente legato a questo problema.
9. Il capo del DFF, il consigliere federale Otto Stich, ha esercitato il suo mandato di gestione della CPC in modo insufficiente. Ciò è vero in particolare modo dal 1988, momento in cui non poteva più essere ignaro dei problemi della CPC. Nonostante i ripetuti avvertimenti del Parlamento, il capo del DFF ha sottovalutato la gravità della situazione. Le misure che egli ha adottato nel 1993 furono tardive e comunque insufficienti.
10. Il capo del DFF, il consigliere federale Otto Stich, non ha mai esercitato il suo ruolo di autorità di vigilanza sulla CPC, previsto dalla LPP. La Cassa non è quindi mai stata sottoposta alla vigilanza, prevista espressamente dalla legge.
11. L'insediamento, da parte dell'allora capo del DFF, consigliere federale Otto Stich, di un incaricato speciale per gli affari della CFA non ha avuto gli esiti sperati. La creazione, da parte del consigliere federale Kaspar Viliger, di un gruppo di esperti incaricato di analizzare le disfunzioni della

CPC rimette comunque in questione l'opportunità della funzione dell'incaricato speciale.

12. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), nella sua qualità di braccio esecutivo dell'alta vigilanza del Consiglio federale in materia di previdenza professionale, ha omesso di avvertire quest'ultimo sulla situazione catastrofica della CPC e di proporre misure efficaci.
13. La gestione attuale della CFA non è molto chiara. Non esistono né un'ordinanza sui compiti dei diversi servizi, né una strategia a lungo termine; la direzione non dispone neanche di un controllo efficace della gestione. Per quanto riguarda il sistema informatico SUPIS, esso è tuttora insufficiente.

Le ricerche della Commissione dimostrano che diversi dirigenti della CFA ed il capo del DFF hanno cercato - ognuno alla propria maniera - di mascherare la dura realtà dei fatti: taluni per incompetenza, altri per leggerezza o testardaggine.

La Commissione desidera tuttavia sottolineare che nelle sue indagini non ha trovato nessun indizio suscettibile di suffragare la tesi che le persone interessate dall'inchiesta abbiano potuto trarre beneficio dagli atti loro rimproverati. La Commissione non è però in grado di affermare che non ci siano state malversazioni. A suo parere, considerate le lacune del sistema informatico, ne esisterebbero addirittura i presupposti favorevoli. Infatti, SUPIS non corrisponde alle disposizioni dell'ordinanza del 10 giugno 1991 sulla protezione dei sistemi informatici e delle loro applicazioni nell'amministrazione federale⁴²⁾ e nemmeno alle direttive in materia di sicurezza informatica dell'UFI. Ciò vale in particolare per l'accesso ai dati degli assicurati. La Commissione ha potuto constatare che un gran numero di collaboratori della CPC e della CFA ha accesso ai dati degli assicurati e che avrebbe quindi materialmente la possibilità di modificarli a piacere. Per un collaboratore della CPC sarebbe perciò possibile accreditare somme di riacquisto a favore di terzi o di sé stesso. In questa situazione molto preoccupante è anche insito un elevato rischio di malversazione, persino se operazioni di questo genere dovessero essere individuate in controlli a posteriori.

⁴²⁾ RS 172.010.59

Parte III: Ruolo del Consiglio federale e del Parlamento

1 Ruolo del Consiglio federale

1.1 Premessa

Il mandato attribuito il 4 ottobre 1995 dalle Camere federali alla CPI CPC concerne l'organizzazione e la conduzione della Cassa federale pensioni (CPC) come pure la conduzione del Dipartimento federale delle finanze (DFF) relativamente alla CPC. Il Consiglio federale non viene invece esplicitamente menzionato.

La Commissione ritiene tuttavia che sia importante esaminare anche il ruolo svolto dal Consiglio federale in questo affare, e per due ragioni. Innanzitutto il Consiglio federale è l'autorità di vigilanza sull'insieme dell'amministrazione federale, compresi dunque il DFF e la Cassa federale d'assicurazione (CFA). D'altra parte, in virtù dell'articolo 64 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale (LPP)¹⁾, il Consiglio federale è l'autorità di alta vigilanza in materia di previdenza professionale. Il capoverso 2 di detto articolo lo autorizza esplicitamente a impartire istruzioni alle autorità federali e cantonali sottoposte alla sua vigilanza.

Ne consegue che il Consiglio federale ha una doppia responsabilità nei confronti della CPC. Deve non soltanto esercitare il suo mandato di vigilanza su di essa al pari di qualsiasi altra unità dell'amministrazione federale, ma anche, a norma della LPP, garantire specificatamente che le autorità di vigilanza adempiano i loro obblighi legali. Viste queste due funzioni e visti gli obblighi del Consiglio federale, la CPI CPC ha ritenuto che fosse suo dovere esaminare anche il ruolo svolto dal Consiglio federale relativamente al DFF e alla CPC.

La CPI CPC ha perciò chiesto al Consiglio federale un rapporto ufficiale sull'insieme delle sue attività in relazione con la CPC. Il 24 gennaio 1996, il Consiglio federale ha fatto pervenire alla CPI CPC una tabella cronologica delle decisioni prese dal Governo in relazione con la CFA e con la CPC nel periodo 1980-1995, oltre che una nutrita documentazione. Il Consiglio federale non ha invece voluto consegnare alla CPI CPC i resoconti delle sue sedute, affermando che un simile modo di agire avrebbe contraddetto il principio di collegialità e che tali documenti non sono processi verbali nel senso formale del termine.

Come detto in precedenza, la CPI CPC, ha appreso con sorpresa che il Consiglio federale non possiede processi verbali delle sue deliberazioni. Dato che il Consiglio federale non ha assolutamente cercato di nascondere alcunché nel suo rapporto ufficiale consegnato alla CPI CPC, la Commissione ha rinunciato ad esigere la produzione del resoconto informale delle deliberazioni. La Commissione tiene d'altronde a esprimere la sua soddisfazione per l'apertura dimostrata dal Consiglio federale nel collaborare positivamente fino ai termini dei lavori.

¹⁾ RS 831.40

1.2 Vigilanza esercitata dal Consiglio federale in generale

Il potere di controllo del Consiglio federale sull'attività dell'amministrazione è materia complessa. Anche se si basa su fondamenti e ragioni d'essere facilmente spiegabili, il contenuto e soprattutto la portata di questo potere sono difficili da definire in modo semplice.

1.2.1 Fondamenti e ragioni d'essere della vigilanza

La centralizzazione amministrativa, caratteristica del settore esecutivo di uno Stato federale, non ostacola il decentramento.

La legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale (legge sull'organizzazione dell'amministrazione, LOA)²⁾ ha consapevolmente accentuato il decentramento amministrativo, prevedendo ampie deleghe di competenza ai dipartimenti e ai loro servizi. Il legislatore era tuttavia cosciente dei pericoli insiti in quest'innovazione e ha perciò esteso e rafforzato i controlli esercitati dal Consiglio federale sull'amministrazione. Poiché il Governo deve esercitare una sorveglianza diretta sull'amministrazione in virtù dell'articolo 102 numero 15 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (Cost.)³⁾, non era sufficiente che il controllo sugli atti con efficacia esterna fosse operato dal Tribunale federale, dall'Assemblea federale o dal Controllo federale delle finanze (CDF): occorreva anche una vigilanza sulla direzione delle attività interne. Nel suo messaggio, il Consiglio federale sottolineava che «responsabile dell'intera amministrazione, [il Consiglio federale] deve riservarsi in ogni tempo la facoltà di controllare qualsiasi settore».⁴⁾ Prevedeva inoltre uno scambio costante d'informazioni con il Parlamento, in particolare tramite il CDF e concludeva: «Segnatamente il miglioramento dei controlli all'interno dell'amministrazione è il complemento indispensabile di una ripartizione delle competenze necessariamente ramificata».⁵⁾ I lavori preparatori della legge federale del 6 ottobre 1995 sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione (LOGA) hanno tenuto conto delle stesse preoccupazioni.

1.2.2 Campo d'applicazione della vigilanza

In una democrazia che è nello stesso tempo uno Stato di diritto, non è concepibile che l'amministrazione sfugga al controllo del Governo, organo titolare della legittimità derivantegli dall'elezione e dai poteri conferitigli dalla Costituzione.

²⁾ RS 172.010

³⁾ FF 1975 I 1488

⁴⁾ Op. cit., p. 1489.

⁵⁾ Op. cit., p. 1490.

Dagli articoli 95 e 102 Cost. si desume che il Consiglio federale esercita la vigilanza sull'insieme della funzione pubblica, comprese le finanze, l'esercito e gli stabilimenti autonomi. Il Governo si trova alla testa della gerarchia amministrativa e ne assume la responsabilità, senza eccezione. Non è dunque eccessivo affermare che il campo d'applicazione della vigilanza ricopre l'intera amministrazione federale.

Ovviamente, la vigilanza non è esercitata nello stesso modo a tutti i livelli. Emanando dal potere gerarchico, essa segue normalmente la via di servizio; inoltre, per ragioni pratiche, non può estendersi a qualsiasi atto amministrativo. Per questo motivo il controllo non può essere sistematico e completo a tutti i livelli gerarchici e su ogni tipo d'affare. Il Consiglio federale ha il diritto di concentrare la propria vigilanza sui livelli più elevati dell'amministrazione e sui casi di importanza particolare. L'articolo 4 capoverso 3 LOA va inteso in questo senso.

1.2.3 Portata della vigilanza

In generale, si può partire dall'idea che la vigilanza sull'amministrazione debba aver per oggetto sia la legittimità che l'opportunità. Comprende dunque, da un lato, un esame che concerne l'osservanza del diritto da parte degli agenti dello Stato. D'altro lato, esso riguarda l'utilità e l'efficacia della loro azione, che si misurano in relazione ai mezzi messi a disposizione, agli obbiettivi perseguiti e ai risultati ottenuti.

1.2.3.1 Controllo di legittimità

Il controllo della legittimità, benché sovente affidato a un giudice, non è tuttavia riservato esclusivamente ai tribunali. Nella misura, talvolta considerevole, in cui l'amministrazione sfugge alla censura giurisdizionale, essa è nondimeno subordinata alla legislazione, ed è compito del Governo assicurare che osservi le norme applicabili. Queste investigazioni non sono soltanto necessarie alla protezione degli amministrati, ma anche alla salvaguardia di un principio essenziale dello Stato di diritto: la supremazia della legge. La vigilanza da parte del Governo è d'altronde pure indispensabile all'alta vigilanza che il Parlamento è chiamato ad esercitare: quest'ultimo non può svolgere i compiti assegnatigli se il Governo non adempie prima il suo. In effetti, è l'esecutivo che rende conto al legislativo ed è il suo unico interlocutore.

Anche la Costituzione assegna espressamente il controllo di legittimità al Consiglio federale (art. 102 n. 2 Cost.) e gli ingiunge inoltre di provvedere all'esecuzione del diritto federale (art. 102 n. 5 Cost.). L'articolo 102 numero 15 Cost., che prescrive la sorveglianza sull'amministrazione federale, va compreso in questo duplice senso. Per quanto riguarda la legge, essa prevede che il Consiglio federale «assicura l'attività legalitaria, appropriata e efficiente dell'intera amministrazione federale» (art. 4 cpv. 1 LOA).

Il controllo di legittimità non si limita ad accertare se l'amministrazione ha violato o rispettato la legge, ma esige la verifica che i mandati affidati all'amministrazione dal legislatore sono stati svolti fedelmente, gli obiettivi prefissati conseguiti e i mezzi messi a disposizione utilizzati giudiziosamente.

1.2.3.2 Controllo di opportunità

Anche il controllo di opportunità si fonda sull'articolo 4 capoverso 1 LOA, basato a sua volta sull'articolo 102 numero 1 Cost. Poiché ha il compito di dirigere gli affari federali, il Consiglio federale assume in particolare la responsabilità di una gestione opportuna, razionale ed economica, in altre parole deve assicurare la realizzazione degli scopi perseguiti dalla legge e l'esecuzione delle prestazioni commissionate, evitando gli ostacoli strutturali e funzionali.

Il controllo di opportunità permette di allargare le investigazioni alle questioni di efficacia, di buona e prudente gestione, di economicità della spesa e di razionalizzazione del lavoro. Su questo punto, la vigilanza si avvicina a quella che si potrebbe incontrare nelle imprese private. Ma non bisogna tirare conclusioni affrettate e fare di ogni erba un fascio: l'amministrazione pubblica pone problemi specifici e obbedisce, almeno in parte, a regole proprie.

1.2.4 Esercizio della vigilanza

Così definita, la vigilanza è strumento di gestione governativa e permette all'organo di controllo di impartire istruzioni, di sbrigare in prima persona determinati affari, in breve, di prendere la situazione in mano. Ma non è facile dire se il Consiglio federale esercita realmente, in quanto Collegio, la sua missione di vigilanza sull'amministrazione. In ogni caso, sembra che il controllo non venga esercitato in modo sistematico e spontaneo: da un lato, esso si manifesta allorché il Governo deve prendere una decisione, su proposta di un dipartimento o del Parlamento. D'altro lato, il Governo si occupa di un affare se in seno a un dipartimento sorgono difficoltà rilevanti. Nel suo rapporto d'ispezione del 9 aprile 1987, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) affermava «Considerati nel loro insieme, i fatti che siamo venuti elencando confermano l'impressione dataci da questa ispezione, vale a dire che i dipartimenti acquisiscono un'incidenza crescente sulle attività governative e amministrative. Un mezzo per lottare contro una tale evoluzione consisterebbe nel fare in modo che il Consiglio federale eserciti effettivamente il controllo sull'amministrazione. Ciò corrisponde del resto al mandato della legge sull'organizzazione dell'amministrazione: l'obbligo d'esercitare una sorveglianza regolare e sistematica sull'amministrazione federale fa infatti parte integrante del compito direttoriale che incombe al Collegio governativo. Da questo punto di vista, la prassi attuale risulta lacunosa. Onde dar soddisfazione al Legislatore, il Consiglio federale, secondato da appropriati strumenti di controllo, dovreb-

be assumere lui stesso in modo regolare e sistematico la sorveglianza sull'amministrazione.»⁶⁾.

1.3 Vigilanza e alta vigilanza nello specifico settore della previdenza professionale

1.3.1 Basi legali

La LPP attribuisce al Consiglio federale due tipi di competenze.

L'articolo 64 LPP, in primo luogo, pone sotto l'alta vigilanza del Consiglio federale tutte le autorità cantonali di vigilanza, a loro volta incaricate di controllare gli istituti di previdenza. Tale alta vigilanza ha lo scopo di garantire l'applicazione uniforme della legislazione federale in tutti i Cantoni. Essa consiste essenzialmente «nell'indirizzare alle autorità cantonali di vigilanza le direttive necessarie alla corretta applicazione della legge sulla previdenza professionale»⁷⁾ e concerne soltanto le istituzioni di previdenza registrate. Tale compito è affidato quasi esclusivamente all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali conformemente all'articolo 4 OPP 1⁸⁾. L'alta vigilanza ha dunque un oggetto e una portata limitati.

D'altra parte, l'articolo 61 LPP istituisce una vigilanza sulle istituzioni di previdenza, affidata di regola a un'autorità cantonale, ma eccezionalmente di competenza della Confederazione nei casi definiti dal Consiglio federale. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 OPP 1 la vigilanza su questi istituti di previdenza della Confederazione rientra espressamente tra i compiti del Dipartimento federale delle finanze. Indirettamente, tali istituti sono dunque sottoposti alla giurisdizione del Consiglio federale in virtù del suo potere gerarchico e delle sue competenze di sorveglianza sui dipartimenti.

Ne deriva che la CPC è sottoposta alla vigilanza diretta del DFF che, a sua volta, è subordinato al Consiglio federale, inteso tuttavia che l'alta vigilanza è stata trasmessa essenzialmente all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), subordinato al Dipartimento federale degli interni (DFI). Questa struttura complessa si spiega con la situazione amministrativa specifica della Cassa.

1.3.2 Sistema di vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

Considerata la posizione particolare della Cassa, occorre da un lato distinguere le regole generali derivanti dalla legislazione sulla previdenza professionale e, d'altro lato, le disposizioni specifiche che concernono esclusivamente la CPC.

⁶⁾ Cfr. rapporto del 19 novembre 1986 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati al Consiglio federale sulle proprie ispezioni dei controlli amministrativi precedenti l'esercizio, da parte del Parlamento, dell'alta vigilanza sull'amministrazione, n. 13, FF 1987 II 599

⁷⁾ FF 1976 I 182

⁸⁾ Ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1), RS 831.435.1

1.3.2.1 Disposizioni generali della legislazione sulla previdenza professionale

Secondo l'articolo 331 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO)⁹⁾, i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori versati a scopi di previdenza sono devoluti «a una fondazione, a una società cooperativa o a un'istituzione di diritto pubblico». Normalmente, gli istituti di previdenza sono dunque persone giuridiche distinte dalle imprese o dagli enti pubblici che le istituiscono. Quest'autonomia permette di organizzare la cogestione dei lavoratori, come pure di garantire la sicurezza mediante organi di sorveglianza e di controllo.

Per la funzione pubblica, l'istituzione di previdenza è costituita in virtù di un testo normativo. Le istituzioni di diritto pubblico devono inoltre essere registrate secondo l'articolo 48 capoverso 2 LPP ed essere organizzate, finanziate, amministrate conformemente alla legge, ma non sono necessariamente persone giuridiche.¹⁰⁾

Poiché sono abitualmente persone giuridiche indipendenti, sottoposte a prescrizioni legali cogenti e a una considerevole responsabilità, gli istituti di previdenza sottostanno a una vigilanza e a un controllo.

La vigilanza propriamente detta e l'alta vigilanza sono previste dagli articoli 61 e 64 LPP, i quali completano l'articolo 84 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC)¹¹⁾ che pone tutte le fondazioni sotto l'autorità del Cantone competente o della Confederazione. Tali norme hanno principalmente lo scopo di fare in modo che queste autorità vegliano affinché gli istituti rispettino la legge e siano gestiti in modo opportuno (art. 62 LPP). La legge esige che ciascun Cantone designi una sola autorità incaricata di questo compito (art. 61 cpv. 1 LPP; art. 1 OPP 1). Calcata sul modello della vigilanza sulle fondazioni, la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale è di natura repressiva; si esercita mediante ammonimenti, messa in mora, multe d'ordine, annullamento di decisioni, revoca di un organo, in particolare del consiglio di fondazione, messa sotto curatela, nomina di un curatore¹²⁾; in poche parole, essa comprende tutti i «provvedimenti per eliminare i difetti accertati» (art. 62 cpv. 1 lett. d LPP; art. 84 segg. CC), eventualmente sotto comminatoria della sanzioni penali conformemente all'articolo 292 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937¹⁴⁾.

Per quanto riguarda il controllo, si tratta di una precisa verifica annua della gestione, della contabilità e dell'investimento patrimoniale (art. 53 LPP). L'organo di controllo è scelto dall'istituto stesso, ma deve adempiere le condizioni stabilite nell'ordinanza del Consiglio federale del 18 aprile 1984 sulla previden-

⁹⁾ RS 220

¹⁰⁾ FF 1976 I 195 segg., 217.

¹¹⁾ RS 210

¹²⁾ FF 1976 I 239-240.

¹³⁾ RS 311.0

za professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2, art. 33 segg.¹⁴), che definisce altresì i compiti di controllo (art. 35). Il controllo concerne in particolare la contabilità: l'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza esige infatti che, per ogni assicurato, l'istituto tenga un conto di vecchiaia, indicando il suo avere di vecchiaia conformemente all'articolo 15 capoverso 1 LPP. La tenuta dei conti è dunque di grande importanza attuariale e giuridica. Ma il controllo concerne anche l'amministrazione, vale a dire la regolarità delle operazioni, non soltanto riguardo alla legittimità, ma anche all'opportunità, all'efficacia e alla redditività economica.

Da ultimo, l'articolo 53 capoverso 2 LPP esige che ogni istituto di previdenza incarichi un perito riconosciuto in materia di previdenza professionale di verificare periodicamente, ossia circa ogni 3 o 4 anni, se l'istituto di previdenza offre in ogni tempo garanzia di poter adempiere i suoi impegni e se le disposizioni attuariali regolamentari inerenti alle prestazioni e al finanziamento corrispondono alle prescrizioni legali. A tal riguardo, l'UFAS ha informato la Commissione che il bilancio dell'istituto dovrebbe essere verificato al minimo ogni 3 anni.

Sempre secondo la stessa fonte, le istruzioni del Consiglio federale dell'11 maggio 1988 sull'obbligo degli istituti di previdenza registrati d'informare i loro assicurati¹⁵ si applicano alla CPC; è compito del DFF, in quanto autorità di vigilanza, di verificare l'applicazione di tali norme.

1.3.2.2 Disposizioni specifiche relative alla CPC

La vigilanza propriamente detta istituita dagli articoli 61 segg. LPP è affidata al DFF, o più precisamente al suo capo, che è la sola autorità posta al di sopra della direzione della CFA. Un consigliere federale è dunque incaricato del compito che, ordinariamente, incombe a un servizio cantonale centrale secondo l'articolo 1 capoverso 1 OPP 1 o all'UFAS per altri istituti federali di previdenza, secondo l'articolo 3 capoverso 1 OPP 1. Senza pronunciarsi in questa sede sull'opportunità di questo sistema di vigilanza senza eguali previsto per la CPC, il rapporto dell'UFAS alla CPI CPC segnala che, nel corso della procedura di corapporto sull'OPP 1, il DFF e la CFA hanno espressamente richiesto il mantenimento di questa singolare regolamentazione. Ebbene, a quel tempo l'UFAS chiedeva che la CPC fosse sottoposta alla sua vigilanza, ma, nel corso delle discussioni interne, il DFF era riuscito a imporre il suo modo di vedere. Attualmente, l'UFAS è di opinione radicalmente diversa, poiché ha affermato alla CPI CPC che non vi è ragione di modificare la soluzione sancita dall'OPP 1 riguardo alla vigilanza sulla CPC.

Per quanto concerne l'alta vigilanza, essa è attribuita al Consiglio federale e, per delega parziale, all'UFAS, che, in quanto divisione di un altro dipartimen-

¹⁴) RS 831.441.1

¹⁵) FF 1988 II 545

to dell'amministrazione federale, è posto allo stesso livello gerarchico della CFA, ma al disotto dell'organo di vigilanza, ovvero il capo del DFF.

Da ultimo, il controllo ai sensi dell'articolo 53 LPP è assicurato dal CDF, che, nell'organigramma del DFF, è posto sullo stesso livello della CFA e subordinato al capo del dipartimento. Nel suo rapporto alla CPI CPC, l'UFAS rileva che l'articolo 33 lettera b OPP 2 autorizza i servizi di controllo cantonali e il CDF a funzionare come organi di controllo secondo l'articolo 53 LPP; tali servizi sarebbero dunque riconosciuti come sufficientemente indipendenti. Tuttavia, l'UFAS rifiuta espressamente di pronunciarsi sulla questione dell'indipendenza professionale del CDF, che sfugge alla vigilanza ordinaria dell'UFAS, come pure alla sua alta vigilanza.

La situazione descritta accresce incontestabilmente la responsabilità del Collegio governativo. Certamente, essa non rafforza i poteri che quest'ultimo detiene già in virtù degli articoli 95, 102 e 103 Cost. e della LOA, ma in compenso rende più gravosi i compiti del Consiglio federale che, rispetto alla CPC, è la sola autorità in grado di adempiere i compiti di vigilanza e di controllo impliciti nella LPP. Se il Consiglio federale non svolge compiutamente questo compito, la CPC sfugge alle investigazioni e alle verifiche che il legislatore ha voluto garantire. In definitiva, se si vuole che la LPP venga applicata correttamente alla CPC, è indispensabile che il Governo eserciti costantemente e in modo serio la sua autorità sul DFF. Soltanto a questa condizione è possibile esimersi dal modificare sensibilmente gli statuti della Cassa. Inversamente, se il Governo non ha la volontà, né la capacità, di svolgere questo compito, la struttura dovrebbe essere riveduta.

Indipendentemente dalle responsabilità del Collegio esecutivo, occorre sottolineare altresì la responsabilità specifica spettante al capo del DFF. Egli è investito di un compito di vigilanza che incombe normalmente a un servizio amministrativo specializzato, che si tratti dell'UFAS o di una suddivisione di un'amministrazione cantonale. In altre parole, ci si attende da un consigliere federale che eserciti compiti normalmente riservati a funzionari in possesso di conoscenza tecniche e di un'esperienza pratica in questo settore particolare del diritto della sicurezza sociale. Per quanto riguarda l'alta vigilanza, è evidente che non può essere esercitata dall'UFAS sul consigliere federale che dirige il DFF. In definitiva, l'onere di vegliare al rispetto del sistema legale incombe quasi esclusivamente sul CDF.

1.4 Strumenti istituzionali e giuridici del Consiglio federale in materia di vigilanza

Gli strumenti a disposizione del Governo per dirigere e vigilare sull'amministrazione sono innumerevoli e molto vari.

1.4.1 Strumenti generali

Innanzitutto, il Consiglio federale è posto alla testa della gerarchia amministrativa; inoltre, in quanto l'amministrazione è oggetto di decentramento, esercita su di essa una vigilanza che dev'essere costante e sistematica. Gli strumenti abituali di cui dispone per svolgere questo doppio ruolo comprendono la facoltà di organizzare l'amministrazione, di ripartire i compiti tra i servizi, di coordinarne le attività, di definire le procedure; implicano il diritto di dare direttive e istruzioni secondo le circostanze e le necessità. Comportano la facoltà di avocare affari determinati, vale a dire di esercitare in prima persona competenze che erano state delegate, per colmare lacune o correggere irregolarità; implicano la facoltà di controllare legittimità, opportunità, efficacia e rendimento dell'attività dei servizi amministrativi, sia impartendo ordini, sia modificando decisioni, indirizzando biasimi o prendendo sanzioni nei confronti di funzionari.

Riassumendo, la panoplia degli strumenti ordinari è considerevole e permette sia la vigilanza a priori sia quella a posteriori. Gli unici limiti sono quelli posti dalla via di servizio, dal punto di vista formale, e dalle contingenze pratiche, dal punto di vista materiale. Tuttavia, il costituente, il legislatore e anche il Consiglio federale hanno ritenuto che questi strumenti non fossero sufficienti e che occorresse completarli con mezzi più specifici, per rafforzare le possibilità d'intervento del Governo sull'amministrazione.

1.4.2 Strumenti specifici

Allo scopo di garantire che nessuna attività sfugga alla vigilanza delle autorità competenti, la scienza amministrativa ha sviluppato diversi tipi di controlli. A tal riguardo, non vi sono limiti di ordine giuridico, ma sono le tecniche di vigilanza che rischiano di essere lacunose, sia perché non sono di per sé sufficienti, sia perché sono mal utilizzate da parte degli organi responsabili. In ogni caso, l'attenzione non deve essere concentrata soltanto sul tipo di controllo, ma deve riguardare soprattutto gli strumenti e, soprattutto, la loro efficacia.

1.4.2.1 Compiti e funzionamento del Collegio governativo

Si possono distinguere due ordini di difficoltà, strettamente legati l'uno all'altro. Innanzitutto, esiste un problema pratico, quello del sovraccarico dei membri del Consiglio federale. Enunciando il principio di collegialità, gli articoli 95 e 103 Cost. obbligano i consiglieri federali a preoccuparsi degli affari generali della Confederazione, ma impongono loro anche l'obbligo di rimanere capi del proprio dipartimento. Si pone dunque il dilemma: da un lato, sarebbe senza dubbio opportuno sgravare i consiglieri federali, ma, dall'altro, la Costituzione prescrive a ogni membro del Consiglio federale di rimanere capo del suo dipartimento, sia dal profilo materiale che da quello formale. Per consolidare il Collegio governativo, il legislatore ha voluto alleviare i compiti dipartimentali dei

consiglieri federali, ma tale modo di procedere ha i suoi limiti intrinseci, poiché ogni dipartimento è e deve rimanere nelle mani di un membro del Governo. Ma vi è un altro ostacolo di fondo. Ogni consigliere federale deve svolgere un doppio ruolo: quello di membro del Collegio e quello di capo di dipartimento. Il Collegio si compone di capi di dipartimento. Questa dicotomia crea una tensione inevitabile tra le diverse incombenze dei consiglieri federali. Nell'intenzione del costituente, la persona che svolge queste funzioni ambivalenti dovrebbe conciliarle e padroneggiarle entrambe. In realtà, la maniera in cui questo amalgama si produce dipende dalle qualità individuali del consigliere. La legge può certamente adoperarsi per facilitare le cose, ma non può fornire da sola i risultati auspicati, che non sono in ogni caso mai raggiunti in modo perfetto. Il legislatore ha manifestato a più riprese la sua intenzione di rafforzare il Collegio governativo, di lottare contro i pericoli di una preminenza del sistema dipartimentale sul principio collegiale.¹⁶⁾

In questo senso, la LOA 1978 interpreta chiaramente la volontà di consolidare il funzionamento del Consiglio federale in corpore e a tal scopo sgrava i membri del Governo da determinati compiti sostenendoli con nuovi organi (segretario di Stato, stato maggiore, segretario personale).¹⁷⁾ Il legislatore ha voluto lottare contro un indebolimento del sistema collegiale «poiché nessuno degli altri principi organizzativi potrebbe compensarne completamente le deficienze. Le funzioni più minacciate sarebbero segnatamente quelle governative vere e proprie (vigilanza, direzione generale, coordinamento, controlli ...). Se nessuno adempie sufficientemente questi compiti, lo Stato non può disporre di un potere direttivo immediato»¹⁸⁾. Si trattava dunque, molto concretamente, di «rinnovare e consolidare il principio collegiale»¹⁹⁾.

L'esperienza ha tuttavia dimostrato che la legislazione, da sola, non è in grado di garantire che il Governo applichi sugli affari amministrativi la vigilanza auspicata.

Messe a parte le prescrizioni legali, il funzionamento del Collegio governativo dipende da regole di diversa natura. Vi sono innanzitutto le direttive interne, per esempio le direttive del Consiglio federale del 28 agosto 1974 sulla gestione nell'amministrazione federale (DGA)²⁰⁾, completate dalla pratica. Vi sono poi principi di natura giuridica e nello stesso tempo etica, in particolare quello della buona fede nei rapporti tra i membri del Collegio. Vanno infine menzionati gli imperativi morali, in particolare la fiducia reciproca che si devono i consiglieri federali. In definitiva, soltanto dalla loro volontà comune può nascere una vera unità d'azione. Se questo intento manca, la collegialità resta lettera morta e l'amministrazione federale rimane divisa in sette rami che agiscono indipendentemente l'uno dall'altro, sottratti a un vero e proprio controllo.

¹⁶⁾ FF 1975 I 1454-1457.

¹⁷⁾ Cfr. FF 1975 I 1441 segg., 1451-52.

¹⁸⁾ Op. cit., p. 1456.

¹⁹⁾ Op. cit., p. 1522.

²⁰⁾ FF 1975 II 985.

1.4.2.2 Competenze del presidente della Confederazione

Il principio collegiale implica l'uguaglianza tra i membri del Governo e si oppone, per definizione, all'assunzione da parte del presidente del ruolo di capo di Stato o di gabinetto. Tuttavia, secondo l'articolo 10 LOA, il presidente dirige le deliberazioni del Consiglio federale.

Certamente, si tratta soltanto di un *primus inter pares* e non di un vero e proprio capo; egli ha però alcuni compiti particolari, segnatamente quello di vigilare «affinché le incombenze del Consiglio federale siano assunte e adempiute in modo appropriato e tempestivo». L'articolo 15 della vecchia legge del 26 marzo 1914 incaricava il presidente di vigilare e provvedere «al sollecito disbrigo degli affari trasmessi ai dipartimenti». Questa disposizione non ha esplicato tutti gli effetti voluti, ma è stata sostanzialmente ripresa nell'articolo 21 LOA. La presidenza comprende in particolare l'attuazione e la conduzione della procedura, il comando e il controllo dell'azione amministrativa. Rimane inteso che la vigilanza sull'amministrazione incombe al Consiglio federale in quanto autorità collegiale; il presidente deve tuttavia «adoperarsi specialmente a tal fine»²¹⁾ e, in un certo senso, dirigere i suoi colleghi²²⁾. Dovrebbe, in altri termini, imprimere gli impulsi necessari. La dottrina sottolinea tuttavia che egli svolge questo ruolo soltanto in modo imperfetto e generico, anche se di fatto possederebbe gli strumenti per imporre i suoi punti di vista, come ingiunzioni appropriate, direttive o ordinanze amministrative.

1.4.2.3 Incombenze del cancelliere della Confederazione

L'articolo 35 lettera h LOA incarica il cancelliere della Confederazione di cooperare alla vigilanza espletata dal Consiglio federale sull'amministrazione federale. Il suo compito è tuttavia un compito di stato maggiore e non di linea. Non assume dunque la vera e propria responsabilità di vigilanza e deve limitarsi a svolgere i servizi che il presidente o il Collegio gli domandano. Se il suo aiuto non viene sollecitato, non ha possibilità di prendere le iniziative indispensabili. Queste ultime sono compito in primo luogo del presidente della Confederazione e il sostegno del cancelliere federale non vi aggiunge granché, a parte un supporto amministrativo.²³⁾

1.4.2.4 Servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF)

Il CCF è retto dall'ordinanza del Consiglio federale del 19 giugno 1995 concernente il servizio di controllo amministrativo²⁴⁾, fondata sugli articoli 4 capo-

²¹⁾ FF 1975 I 1517.

²²⁾ FF 1993 III 855.

²³⁾ Cfr. rapporto del 19 febbraio 1993 del Servizio di Controllo amministrativo al Consiglio federale.

²⁴⁾ RS 172.210.11

verso 3 e 61 capoverso 1 LOA. Queste disposizioni obbligano il Consiglio federale a vigilare costantemente e sistematicamente sull'amministrazione federale e lo autorizzano a definirne la struttura. Per più di dieci anni, il Governo si è accontentato di affidare determinati compiti all'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO), oppure all'Ufficio federale del personale (UFPER). In seguito ha sentito il bisogno di istituire, sulla base di una specifica ordinanza, un apposito servizio per sostenerlo nel suo compito di vigilanza; vi era del resto stato fortemente incoraggiato dalle Commissioni parlamentari della gestione.²⁵⁾

Il Servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF) è dunque d'istituzione relativamente recente.²⁶⁾ Dipendente dalla Cancelleria, esso è a disposizione del presidente della Confederazione²⁷⁾ e può procedere autonomamente a esami approfonditi su tutta l'amministrazione federale (art. 5 dell'ordinanza), benché a posteriori (art. 3 dell'ordinanza). Le sue investigazioni si estendono a tutte le unità amministrative, salvo a quelle menzionate nell'articolo 58 lettera d e f LOA. Se il CDF sfugge in particolare alla giurisdizione del Servizio di controllo dell'amministrazione, tale non è invece il caso della CPC.

Il CCF agisce su mandato del Consiglio federale (art. 7 cpv. 2 dell'ordinanza); il cancelliere avanza proposte a questo riguardo e definisce un programma annuo di lavoro. Le unità amministrative sono tenute a fornirgli tutte le informazioni richieste e dargli accesso a tutti i documenti (art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza). I criteri di valutazione comprendono in particolare: la conformità agli obiettivi, la fedele esecuzione dei compiti previsti dalla legge, l'efficacia e il rendimento (art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza). Al termine del suo studio, il CCF allestisce un rapporto che espone i motivi dell'analisi, precisa i criteri metodologici applicati, presenta i risultati delle investigazioni e, se necessario, dà raccomandazioni. Il cancelliere sottopone in seguito il rapporto al Consiglio federale, corredato da proposte sui provvedimenti da prendere (art. 12 dell'ordinanza).

1.4.2.5 Controllo federale delle finanze (CDF)

Il CDF, istituito dalla legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze²⁸⁾, è chiamato a svolgere un ruolo cruciale a due riguardi. Come rilevato, esso è organo di controllo sulla CPC ai sensi dell'articolo 53 LPP. Nel quadro di questa attività, deve evidentemente attirare l'attenzione dell'autorità di vigilanza su eventuali mancanze dell'istituto di previdenza, come farebbe qualsiasi organo di controllo.

Ma il suo ruolo va più lontano. In modo generale, il CDF asseconda il Consiglio federale «nell'esercizio della vigilanza sull'amministrazione federale» (art. 1 cpv. 1 lett. b della legge sul Controllo federale delle finanze, LCF). Questo

²⁵⁾ FF 1987 II 592 segg.

²⁶⁾ FF 1993 III 959

²⁷⁾ Op. cit., p. 1027

²⁸⁾ RS 614.0

è addirittura uno degli scopi principali dei compiti specifici che gli sono attribuiti dagli articoli 5 e 6: esercitare la sorveglianza finanziaria secondo i criteri della regolarità, della legittimità e della redditività. Il CDF controlla in particolare la gestione delle unità amministrative, compresa la verifica della loro contabilità e del loro stato patrimoniale.

La legge ha attribuito a questo organo gli strumenti pratici per svolgere il suo mandato. Dipendente amministrativamente del DFF, il CDF è una suddivisione dell'amministrazione centrale, dunque formalmente non autonoma, ma da un punto di vista materiale sfugge al potere gerarchico ed è in grado di svolgere i suoi compiti in modo realmente indipendente. Questa indipendenza, espressamente riconosciutagli dall'articolo 1 capoverso 2 LCF, risponde a una necessità manifesta, specialmente quando si tratta di vigilare sui servizi del DFF. Il CDF è dunque abilitato a ispezionare, di sua propria iniziativa, tutti i servizi dell'amministrazione, qualunque sia il loro livello; non gli si può opporre il segreto di funzione, tratta direttamente con i funzionari di qualsiasi rango e può rivolgersi direttamente al Consiglio federale (art. 15 cpv. 1 LCF). Da ultimo, lavora in relazione immediata con la Delegazione delle finanze, dato che deve anche assecondare l'Assemblea federale nell'esercizio delle sue attribuzioni finanziarie e nella sua alta vigilanza sull'amministrazione (art. 1 cpv. 1 lett. a e 18 LCF).

Il CDF è dunque al servizio, in modo diretto, sia del Governo che del Parlamento. È vero che la sua posizione è in qualche modo ambigua e che la sua situazione particolare in seno al DFF non semplifica le cose. Questo pericolo non era d'altronde sfuggito agli autori della LOA, che nel corso della sua elaborazione, avevano esaminato la possibilità di far dipendere il CDF dalla Cancelleria, proprio per rafforzarne l'autonomia. Questa era la proposta degli esperti, alla quale il Consiglio federale non si era opposto formalmente²⁹⁾. Il suo disegno di legge prevedeva d'altronde che il CDF fosse subordinato alla Cancelleria o a un dipartimento³⁰⁾, soluzione quest'ultima scelta poi dal legislatore.

Il CDF ha nondimeno la possibilità di accedere direttamente al Consiglio federale qualora constati mancanze e, inversamente, l'Esecutivo ha il diritto di domandargli il suo appoggio nell'esercizio della vigilanza sull'amministrazione, per lo meno quando si tratti di aspetti finanziari della gestione.

1.5 Ruolo del Consiglio federale nell'affare della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

Nella questione che ci occupa, il Consiglio federale beneficia necessariamente di un certo margine di apprezzamento di cui bisogna tener conto. In altre paro-

²⁹⁾ FF 1975 I 1507.

³⁰⁾ Op. cit., p. 1552.

le, dal profilo giuridico, il vero interrogativo può essere così formulato: l'Esecutivo ha oltrepassato o ecceduto i suoi margini di manovra al punto da violare i suoi obblighi costituzionali e legali?

1.5.1 In fatto

1.5.1.1 Problemi e difficoltà della CPC

Si rinvia alla parte II del presente rapporto.

1.5.1.2 Fatti portati a conoscenza del Consiglio federale

Tra le anomalie e le difficoltà incontrate dalla CPC tra il 1980 e il 1995, alcune non sono senza dubbio sfuggite all'attenzione del Consiglio federale. A questo punto bisognerebbe ancora distinguere tra i fatti che il Governo avrebbe dovuto conoscere se avesse usato la vigilanza necessaria da quelli di cui non poteva accorgersi.

Secondo la Commissione, sembra tuttavia accertato che una parte importante dei fatti evidenti e gravi era a conoscenza del Consiglio federale. La maggior parte delle nomine che sono state ritardate in modo eccessivo erano di sua competenza. La questione dell'informatica e la tenuta degli incarti era stata sollevata più volte sia dalle Commissioni della gestione delle Camere federali, sia da numerosi interventi parlamentari. Nel maggio 1995, il Governo stesso affermava di essere stato tenuto al corrente della situazione.³¹⁾ Doveva essere inoltre conscio del fatto che, per diversi anni, il CDF si era rifiutato di attestare la regolarità dei conti della Cassa. Sembra però che si sia accontentato delle rassicurazioni fornite dal capo del DFF.³²⁾ Il 28 giugno 1989, il Consiglio federale era stato informato del fatto che, secondo gli accertamenti del CDF, vi erano gravi ritardi nel trattamento degli incarti e che due collaboratori supplementari erano stati assunti per ridurli. La nomina della nuova responsabile della Divisione ha fornito l'occasione il 31 agosto 1993 per uno scambio di idee a proposito della CPC. Il 14 marzo 1994, il Consiglio federale rispondeva alle interpellanze urgenti concernenti il finanziamento, la situazione e le difficoltà della CPC; ne descriveva l'evoluzione in un rapporto, nel quale si parlava anche dell'introduzione dell'informatica, dell'adattamento alla legislazione sulla previdenza professionale, dei ritardi nella trattazione degli affari come pure del problema del grado di copertura.

I processi verbali delle sedute del Consiglio federale, che rivestono un carattere informale, non sono stati esaminati dalla CPC ed è dunque delicato ponderare

³¹⁾ Risposta del 3 maggio 1995 del Consiglio federale alle domande della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, p. 3 n. 11 e 14; processo verbale dell'8 maggio 1995 e del 25 agosto 1995 della Commissione della Gestione del Consiglio degli Stati (dichiarazione del presidente della Confederazione).

³²⁾ Processo verbale citato del 25 agosto 1995, p. 34.

con precisione le informazioni fornite al Collegio governativo. L'elenco delle domande trattate dal Consiglio federale tra il 1980 e il 1995 non fornisce informazioni dettagliate a tal proposito, anche se è accertato che il Consiglio federale è stato reso attento su numerosi problemi. Infine, il 29 marzo 1994, il Consiglio federale ha richiesto un documento interlocutorio al capo del DFF, senza però mai riceverlo. Sembra aver preso coscienza della gravità della situazione il 18 e 19 novembre 1994, quando ha proposto di nominare una commissione peritale incaricata di allestire un rapporto e di presentare varianti di soluzione. L'11 gennaio 1995, ha preso atto delle intenzioni del DFF in proposito. Il 30 gennaio 1995, il DFF ha domandato di correggere il progetto di rapporto di gestione del DFF, perché riteneva che la situazione vi fosse descritta in termini troppo ottimistici. Il Consiglio federale ha proceduto analogamente il 3 maggio 1995 riguardo a un progetto di risposta alla CdG-CS.

In definitiva, il Consiglio federale era a conoscenza di sufficienti elementi per essere allarmato dai problemi esistenti, che doveva considerare come anomalie gravi.

1.5.1.3 Attività del Consiglio federale a proposito della CPC

Le attività del Consiglio federale a proposito della CPC sono descritte dettagliatamente nel rapporto ufficiale del Consiglio federale all'indirizzo della CPI CPC. Da questo documento risulta che il Consiglio federale ha proceduto a diverse nomine, in particolare quella dei direttori, vicedirettori e a promozioni. Si è inoltre occupato a più riprese della questione della fusione della CPC con la Cassa pensioni e di soccorso delle Ferrovie federali svizzere (CPS). Si è inoltre pronunciato sulle domande di esenzione dal pagamento di somme di riscatto, su prestiti, crediti, richieste d'affiliazione di diverse organizzazioni, sulla revisione degli statuti della Cassa in forme di ordinanza, sulla collaborazione con il Fondo di previdenza del personale dell'Azienda delle PTT e ha risposto a diversi interventi parlamentari. In altre parole, il Governo ha svolto compiti di gestione che gli incombevano in virtù della legge e degli statuti della Cassa, quasi sempre su proposta del DFF.

Inversamente, dalle informazioni in possesso della Commissione, risulta che il Consiglio federale ha cominciato a esercitare vere e proprie attività di vigilanza sulla Cassa soltanto nel 1994: nel gennaio di quell'anno, a seguito di diversi interventi parlamentari, poi in marzo e infine soprattutto in dicembre. Si è però accontentata di approvare la costituzione di un gruppo di esperti da parte del DFF; non ha invece impartito ingiunzioni precise né preteso un piano d'azione concreto né assegnato termini. Ha continuato cioè a dar fiducia al consigliere federale Otto Stich, lasciandolo pressoché libero di agire a modo suo. In breve, il Consiglio federale non ha assolutamente preso in pugno la situazione. Del resto non era stato chiamato in causa né dal presidente della Confederazione né dal CDF. Sembra piuttosto che le discussioni sulla CPC siano sorte in seguito agli interventi parlamentari e alle controversie a proposito della nomina della nuova direttrice.

1.5.2 In diritto

Dato che l'esercizio della vigilanza propriamente detta ha avuto inizio nel 1994, e comunque in una forma molto modesta, la questione che si pone in realtà è la seguente: il Consiglio federale avrebbe potuto – e dovuto – intervenire in modo più rapido ed energico, così da adempiere i suoi obblighi costituzionali e legali, tenuto conto tuttavia del margine d'apprezzamento che deve essergli riconosciuto?

1.5.2.1 Principio

A titolo preliminare, occorre ricordare che nel caso in questione la responsabilità del Consiglio federale deriva direttamente dagli articoli 95, 102 e 103 Cost. nonché dagli articoli 2, 4, 5, 21, 45, 61 e 63 LOA. Queste disposizioni pongono il Collegio governativo al massimo livello gerarchico e lo dichiarano organo di vigilanza sull'amministrazione federale. Come detto, secondo l'articolo 4 capoverso 3 LOA la vigilanza deve essere costante e sistematica. La legislazione sulla previdenza professionale precisa questi obblighi di ordine generale. In quanto tale, il Consiglio federale non è organo di vigilanza della Cassa né organo di controllo; l'alta vigilanza conferitagli dalla LPP è limitata e il suo esercizio è stato delegato in parte all'UFAS. Le norme costituzionali e legali dispongono però chiaramente che il Consiglio federale dirige e vigila sull'amministrazione federale.

Nel caso in questione, sarebbe difficile, se non impossibile, ammettere che il Consiglio federale si è conformato a queste norme, a meno che le si voglia svuotare di ogni sostanza. Se si vuole riconoscere loro un senso e una portata, bisogna ammettere che esse obbligano il Governo a intervenire nel caso in cui sopravvengano situazioni così gravi e prolungate nel tempo come quella della CPC. Una serie di circostanze in particolare avrebbe dovuto indurre l'esecutivo collegiale a prendere provvedimenti.

Bisogna innanzitutto osservare che la CPC è il più grande istituto di previdenza del Paese, sia per bilancio che per numero di affiliati e di beneficiari di rendite. Inoltre, essa dipende amministrativamente da un ufficio importante che occupa un numero elevato di collaboratori. La CPC assume dunque una responsabilità economica e sociale considerevole e l'importanza del suo buon funzionamento non può essere in alcun modo considerata secondaria, anche tenendo conto delle altre priorità.

Inoltre, i problemi da essa incontrati non erano per niente insignificanti e non potevano essere risolti con semplici provvedimenti di routine. Nel nostro Paese, non è abituale che un servizio pubblico incaricato della gestione di fondi considerevoli sia incapace di mantenere ordine nei suoi incarti e nella sua contabilità, di sbrigare gli affari entro termini ragionevoli e di dare agli aventi diritto informazioni corrette e precise. Queste anomalie potevano apparire ancor più

gravi poiché duravano da molti anni; non si trattava infatti di una situazione momentanea, né di difficoltà puntuali: la deficienza aveva un carattere cronico.

I problemi della Cassa non sono d'ordine puramente amministrativo, ma concernono anche la corretta applicazione dei disposti legali. La situazione concreta della CPC non è manifestamente compatibile con la legislazione sulla previdenza professionale, che richiede un funzionamento regolare, una contabilità ineccepibile nonché la possibilità di fornire informazioni esatte e rapide agli affiliati.

Nemmeno la legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC)³³⁾ è stata rispettata. Conformemente al suo articolo 37, «Le finanze e la contabilità delle aziende e degli istituti federali non autonomi devono essere conformi, salvi restando i principi generali (art. 2 e 3), alle esigenze dell'esercizio. I conti devono essere compilati in modo che sia possibile verificarne con sicurezza e completezza lo stato patrimoniale, i debiti, i crediti e il risultato d'esercizio.» Secondo gli accertamenti del CDF, tali regole sono state infrante in modo sistematico e grave durante molti anni. Dato che nessuna autorità poteva farlo al posto suo, incombeva al Consiglio federale prendere i provvedimenti atti a ristabilire una situazione conforme al diritto.

Ancor più che per altri rami dell'amministrazione, nei confronti della CPC s'impondeva una vigilanza particolare. Secondo la legislazione sulla previdenza professionale, sono indispensabili controlli stretti, senza i quali non vi è garanzia del corretto funzionamento del sistema. Il meccanismo di vigilanza istituito dal Consiglio federale stesso è in tutta evidenza vago, per non dire peggio: mentre il controllo è affidato a un ufficio dello stesso dipartimento (il Controllo delle finanze), la vigilanza è attribuita a un consigliere federale (il capo del DFF, superiore gerarchico del direttore della CFA); per quanto riguarda l'alta vigilanza, nel caso in questione sembra che fosse del tutto inesistente. Il Governo ha dunque deliberatamente istituito un sistema che comporta pericoli intrinseci. È dunque molto importante fare in modo che i rischi non si realizzino, ovvero, affinché il sistema di previdenza dei funzionari federali funzioni in modo corretto e conforme alla legge, occorre che il Governo assuma realmente la direzione – o perlomeno la vigilanza – della CPC. In caso contrario, la CPC rimane abbandonata a sé stessa, mentre tutti gli altri istituti di previdenza del Paese sono strettamente controllati da servizi specializzati ufficiali debitamente riconosciuti: funzionari cantonali, organi di controllo o UFAS. La situazione del tutto peculiare della Cassa richiede un'attenzione particolare.

Il Governo non può assolutamente eccepire di non essere stato al corrente di quanto stava avvenendo. È vero che non è stato interpellato tempestivamente dal CDF né dal capo del DFF, e nemmeno dai presidenti della Confederazione che si sono succeduti alla testa dell'Esecutivo. I documenti a disposizione della

³³⁾ Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), RS 611.0

CPI CPC dimostrano però che il Consiglio federale ne sapeva abbastanza per doversi inquietare. Nel maggio 1995, lo stesso Consiglio federale ha affermato di essere stato regolarmente orientato sull'evolversi della questione CPC. Ciononostante, ancora in quell'anno, dopo il deposito dei rapporti peritali in risposta alle domande poste dalla CdG-CS, giudicava che non vi erano ragioni per prendere misure particolari di vigilanza e che era sufficiente proseguire sulla stessa strada.³⁴⁾ Oggi, il capo del DFF ammette nei confronti della CPI CPC che gli organi di controllo dell'amministrazione avrebbero dovuto agire più rapidamente. Il Governo era dunque al corrente della situazione, ma ha sottovalutato la gravità dei problemi ed è incorso in un errore di giudizio particolarmente grave.

Decidendo di non prendere praticamente alcun provvedimento, il Consiglio federale ha senza dubbio ecceduto il suo potere di apprezzamento riguardo alle disposizioni che lo obbligano a dirigere e a vigilare sull'amministrazione federale. Non ha dunque adempiuto le sue responsabilità costituzionali e legali. Rimane ora da determinare le iniziative che avrebbe potuto prendere.

1.5.2.2 Singole misure

Per assumere in modo opportuno ed efficace il suo mandato di vigilanza, il Consiglio federale disponeva di svariati strumenti; poteva utilizzarli, senza per questo investire mezzi e sforzi sproporzionati.

Da un lato, il Governo avrebbe potuto impartire, per il tramite del capo del DFF, ordini, ingiunzioni o direttive alla CPC; potevano essere fissati un piano d'azione e termini precisi. D'altra parte, se l'esecutivo si fosse ritenuto insufficientemente informato o non in grado di imporre esso stesso misure adeguate, aveva la facoltà di fare appello agli organi di controllo istituiti a tal scopo. Avrebbe potuto incaricare il Servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF) di procedere a investigazioni e di formulare raccomandazioni. Il Controllo federale delle finanze, organo di controllo della CPC ai sensi dell'articolo 53 LPP, poteva essere invitato a intervenire più energicamente e a non accontentarsi di accertamenti puramente formali, privi di conseguenze pratiche. Era da ultimo possibile ricordare al capo del DFF, superiore gerarchico e nello stesso tempo organo di vigilanza ai sensi degli articoli 61 e 62 LPP, la sua responsabilità diretta in materia di esecuzione della legge e di buona gestione dell'istituto di previdenza. Visto il perdurare delle difficoltà per così tanti anni, non era senza dubbio sufficiente accontentarsi di promesse; era invece necessario esigere risultati concreti, secondo una pianificazione dettagliata. Il Consiglio federale non ha agito; in questo senso ha incontestabilmente mancato ai suoi obblighi di organo di vigilanza sull'amministrazione federale e di autorità di alta vigilanza ai sensi dell'articolo 64 LPP.

³⁴⁾ Risposta del 3 maggio 1995 del Consiglio federale alle domande della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, p. 3 n. 15.

1.6 Responsabilità penale e patrimoniale del Consiglio federale

1.6.1 In generale

Sono necessarie tre osservazioni preliminari.

In primo luogo, la responsabilità del Consiglio federale è principalmente d'ordine politico, soprattutto quando deve far fronte a un'inchiesta parlamentare e rispondere di avvenimenti di grande portata intervenuti nell'amministrazione. È vero che tale responsabilità non ha alcun effetto diretto, nel senso che il Parlamento non può rovesciare il Governo e che non è prevista nessuna procedura formale di destituzione, a differenza di altri sistemi democratici.

In secondo luogo, la responsabilità giuridica del Consiglio federale è molto limitata. Essa non ha per principio nessun carattere disciplinare, patrimoniale o penale. Dal profilo giuridico, è tutt'al più possibile una responsabilità della Confederazione in virtù della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri dell'autorità federale e dei funzionari federali (legge sulle responsabilità, LResp).³⁵⁾

In terzo luogo, è vero che l'organo investito di un compito di vigilanza se ne assume la corrispondente responsabilità. Risponde logicamente degli atti e dei comportamenti dei servizi posti sotto il suo controllo, ma tale responsabilità deve rimanere entro i limiti definiti dagli obblighi legali e dalla possibilità pratica di impartire istruzioni, correggere errori, definire le strutture, le competenze e le procedure.

1.6.2 Responsabilità penale

A tal riguardo, la legge sulla responsabilità rinvia alle prescrizioni specifiche del CP. Quest'ultimo contiene una norma che reprime l'infedeltà nella gestione pubblica (art. 314), ma l'atto è punibile soltanto se aveva lo scopo di procurare al suo autore o a terzi un «indebito profitto».

Gli elementi in possesso della Commissione permettono di stabilire che i membri del Consiglio federale non hanno commesso atti perseguibili sul piano penale.

1.6.3 Responsabilità patrimoniale secondo la LPP

Conformemente all'articolo 52 LPP, «le persone incaricate dell'amministrazione, della gestione o del controllo dell'istituto di previdenza sono responsabili del danno ch'esse gli arrecano intenzionalmente o per negligenza.» Questa disposizione è dunque applicabile soltanto agli organi dell'istituto, all'organo di controllo e agli esperti dell'istituto di previdenza. *E contrario*, non si estende

³⁵⁾ RS 170.32

invece alle autorità di vigilanza o di alta vigilanza. La dottrina condivide questo modo di vedere. Per quanto riguarda i lavori preliminari della LPP, essi non offrono indicazioni su questa questione e non vi sono precedenti. La sistematica della legge è tuttavia sufficientemente chiara: l'articolo 52 LPP figura nel titolo primo, che concerne gli istituti di previdenza stessi, la loro organizzazione e il controllo. La vigilanza, invece, è disciplinata nel titolo terzo (art. 59 segg. LPP); se il legislatore avesse voluto sottoporre alle autorità di vigilanza e di alta vigilanza alla responsabilità istituita dall'articolo 52 LPP, avrebbe dovuto prevederlo espressamente.

Inoltre, l'azione dell'articolo 52 LPP ha lo scopo di offrire un rimedio giuridico agli assicurati e, per di più, unicamente per il risarcimento dei danni diretti. Ne deriva dunque che al capo del DFF e agli altri membri del Consiglio federale non può essere addossata alcuna responsabilità secondo la LPP.

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda di completare la legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) in modo da istituire una base legale analoga all'articolo 52 LPP, che consenta di far sopportare alle autorità di vigilanza istituite dall'articolo 61 LPP il danno cagionato a un istituto di previdenza professionale.

1.6.4 Responsabilità patrimoniale secondo la legge federale sulla responsabilità

Dato che la legislazione sulla previdenza professionale non contiene alcuna norma pertinente in materia di responsabilità patrimoniale delle autorità di vigilanza e di alta vigilanza, la questione dev'essere analizzata alla luce della legge sulla responsabilità. In virtù di questa legge, la Confederazione è responsabile in prima persona dei danni cagionati ai terzi dai membri delle sue autorità nell'esercizio delle loro attribuzioni, a condizione che esista un rapporto di causalità tra l'atto illecito e il pregiudizio. Nel caso in questione, non essendo la CPC un istituto con personalità giuridica propria, la Confederazione risponde direttamente dei suoi impegni finanziari; il problema di un'eventuale responsabilità della Confederazione nei confronti della cassa o di terzi assicurati dunque non si pone.

Alla luce della legge sulla responsabilità, ci si può domandare invece se il Consiglio federale è responsabile nei confronti della Confederazione in ragione delle perdite da essa subite nel presente affare. La legge si applica anche ai membri dell'esecutivo (art. 1 cpv. 1 lett. b LResp) e prevede che i funzionari della Confederazione rispondono nei suoi confronti dei danni cagionati direttamente o

indirettamente «mancando con intenzione o per grave negligenza ai doveri di servizio» (art. 8 LResp). Nella presente fattispecie, sono questi i criteri determinanti. A questo proposito, occorre rilevare che, materialmente, la LPP impone al Consiglio federale obblighi precisi, la cui violazione può costituire un'infrazione ai doveri di servizio. Questa legislazione è dunque, almeno indirettamente, pertinente al caso presente.

Un'azione di responsabilità introdotta dalla Confederazione contro uno o più consiglieri federali sarebbe subordinata alle condizioni abituali: danno, illiceità, colpa e nesso causale. L'apprezzamento e la ponderazione di questi criteri è di competenza dell'istanza giudiziaria.

La CPI CPC non è un tribunale e non è suo compito giudicare la gravità della colpa ascrivibile al Consiglio federale o a suoi membri. Toccherà alle autorità competenti decidere sul seguito da dare all'affare.

1.7 Occorre riformare il sistema di vigilanza del Consiglio federale?

La questione comporta due aspetti differenti. Da un lato, occorre esaminare se i meccanismi generali di vigilanza sono adeguati oppure insufficienti. D'altra parte, bisogna domandarsi se la vigilanza specifica sulla CPC dev'essere riveduta, visti i suoi compiti e la legislazione sulla previdenza professionale.

1.7.1 Sorveglianza generale sull'amministrazione federale

Il presente affare mette in luce le carenze del sistema svizzero di governo e illustra in modo particolarmente impressionante i difetti inerenti al principio collegiale, come pure le difficoltà crescenti incontrate dai consiglieri federali nell'esercitare i loro numerosi compiti. Tuttavia, non è facile indicare i rimedi.

1.7.1.1 Diagnosi

Nel caso che ci occupa, si constata subito un curioso paradosso. Da un lato la Cassa pensioni è parte integrante di un'amministrazione federale centralizzata e subordinata ad un unico superiore gerarchico, il Consiglio federale, incaricato dalla Costituzione e dalla legge di dirigere gli agenti pubblici in modo costante e sistematico. Il Governo dispone d'altronde di tutti gli strumenti necessari per dirigere l'amministrazione federale e per controllarne il funzionamento. Ma, d'altro lato, il sistema non è applicato nella realtà come lo volevano il costituente e il legislatore. Le ragioni della divaricazione tra volontà del legislatore e realizzazione concreta sembrano essere di due tipi: derivano simultaneamente dalla psicologia di gruppo e dalla situazione specifica nella quale si trova il Collegio governativo.

Innanzitutto, se la Costituzione e la legge obbligano il Consiglio federale a dirigere in modo compatto e completo l'amministrazione federale, esse sollevano un problema di ordine psicologico che si pone inevitabilmente in relazione alle persone che fanno parte del Collegio. Infatti, il principio collegiale implica in particolare una vigilanza sui capi di dipartimento. Il Collegio si compone però di queste stesse persone ed è dunque ineluttabile che il funzionamento reale del sistema dipenda da criteri soggettivi difficili da oggettivare. Esiste sì qualche strumento che permette di superare talvolta questo ostacolo naturale: per esempio sarebbe possibile definire regole sulla ricusa, oppure chiamare in causa servizi ausiliari indipendenti, come la Cancelleria federale, il CDF o altri servizi relativamente autonomi come l'Ufficio federale di giustizia (UFG). Questi sono però palliativi. Di per sé, il semplice fatto che il Collegio eserciti direttamente una vigilanza sui propri membri priva il controllo del carattere gerarchico che normalmente dovrebbe avere.

Non va poi dimenticata la natura ambivalente del principio collegiale. In effetti, esso ha un doppio significato: formalmente, significa che la responsabilità esecutiva appartiene all'insieme del Collegio, il quale agisce in modo compatto; materialmente, implica l'uguaglianza tra i consiglieri federali. Questi due criteri non sono necessariamente incompatibili né contraddittori, ma possono entrare in collisione, almeno in determinate circostanze. Questo è in particolare il caso, quando il Collegio è chiamato a vigilare sulla attività di un dipartimento e dunque del suo capo. In questa situazione, è inevitabile che uno degli aspetti della collegialità deve essere anteposto all'altro; per forza di cose, la collegialità formale tende a cedere il passo a profitto della collegialità materiale, poiché i consiglieri federali preferiscono riconoscere a ciascun capo di dipartimento una libertà d'azione propria, piuttosto che imporgli controlli e ingiunzioni. Di conseguenza, nella pratica la vigilanza non funziona come previsto sulla carta. In poche parole, la solidarietà tra i membri del Collegio ha la meglio sull'autorità che l'insieme dovrebbe esercitare sulle parti.

Nel caso in questione, i fatti venuti alla luce nell'inchiesta parlamentare dimostrano che il principio collegiale è viziato da debolezze intrinseche.

1.7.1.2 Rimedi

Fino ad ora, il costituente non ha voluto apportare modifiche al principio collegiale adottato nel 1848. Nessun progetto di riforma costituzionale l'ha mai rimesso in questione. Il legislatore invece, ha addirittura cercato di consolidare la collegialità, per quanto fosse possibile, ma con modesto successo.

Secondo la legge, di regola, il Governo emana collegialmente non soltanto le ordinanze, i decreti e i regolamenti, ma anche numerose decisioni. Esso esercita dunque la sua attività amministrativa in modo collettivo. Questo sistema ha l'inconveniente di frazionare le responsabilità, ma presenta il vantaggio di associare a pari titolo tutti i membri del Governo all'azione esecutiva e garantisce

una certa stabilità. D'altronde l'articolo 103 capoverso 1 secondo periodo Cost. prevede espressamente che «le decisioni emanano dal Consiglio federale come autorità». Senza recare alcun pregiudizio a questo principio, la LOA tende piuttosto a rafforzarlo, diminuendo i compiti dei capi di dipartimento, allo scopo di facilitarne la partecipazione alle deliberazioni del Collegio. Inoltre, l'articolo 26 LOA precisa che gli affari del Collegio sono pozziori a tutti gli altri impegni dei membri del Consiglio federale. Questi due punti sono evidentemente legati l'uno all'altro: lo scopo era quello di consolidare il Collegio, il mezzo scelto consisteva nello sgravare i compiti dipartimentali. Ci si può domandare se lo strumento sia efficace e se l'obiettivo sia stato raggiunto.

Bisogna riconoscere che di per sé la collegialità non può essere rimessa in questione, dato che costituisce un elemento essenziale di un meccanismo costituzionale che forma un tutto. La questione è ora dunque non quella di decidere se si voglia conservarla, ma piuttosto di esaminare come si potrebbe attenuarne gli inconvenienti. In quest'ordine di idee, sarebbe inutile moltiplicare o rafforzare le regole giuridiche, che sono già abbastanza numerose, precise e cogenti. Sappiamo tuttavia che esse sole sono insufficienti a garantire il conseguimento degli obiettivi auspicati. Si deve per forza riconoscere che, indipendentemente dalle norme pertinenti, il Consiglio federale non vuole – o non può – assumere pienamente la vigilanza sui dipartimenti, un aspetto della collegialità che deriva chiaramente dai disposti costituzionali e legali.

Si potrebbe pensare all'istituzione di un organo di controllo munito di un'indipendenza completa nei confronti dei dipartimenti; esso eserciterebbe spontaneamente una vigilanza sull'amministrazione e potrebbe formulare direttamente al Consiglio federale proposte e raccomandazioni. Organi simili a questo esistono già, ma, per diverse ragioni, non assolvono pienamente questo compito: il Controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF) non agisce d'ufficio, ma su mandato; per quanto riguarda il Controllo federale delle finanze, la Commissione ha constatato che la sua autonomia è insufficiente, come dimostrano le sue carenze nel presente affare.

La Commissione non ha approfondito ulteriormente la questione dell'istituzione di un organo indipendente di controllo, dato che questo compito non rientra nel suo mandato.

1.7.2 Vigilanza sulla Cassa pensioni della Confederazione e alta vigilanza secondo la LPP

La vigilanza esercitata sulla CPC è stata largamente descritta nella parte II capitolo 5 del presente rapporto. La Commissione rinvia alle osservazioni formulate in quella sede e non ha niente da aggiungere per quanto riguarda la funzione di vigilanza gerarchica del DFF e del Consiglio federale sulla CPC.

Per quanto concerne l'esercizio dell'alta vigilanza, il Consiglio federale farebbe bene a proporre di trasferire ad un'altra autorità l'importante funzione di alta

vigilanza nel settore della previdenza professionale, visto che non è in grado, perché oberato, di assumere anche questa funzione.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda che l'alta vigilanza sulle autorità di vigilanza LPP (art. 64 LPP) esercitata attualmente dal Consiglio federale e parzialmente delegata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, sia trasferita a un'autorità in grado di esercitare efficacemente questa funzione.

1.8 Ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF) in relazione con la CPC

Gli strumenti di vigilanza del Consiglio federale e in particolare il CDF sono stati brevemente presentati nel numero 1.4. In considerazione del compito particolare esercitato dal CDF nei confronti della CPC e della sua implicazione nei confronti dei numerosi problemi della Cassa, la Commissione ritiene di doverne precisare ruolo e funzione.

1.8.1 Indipendenza del CDF

Secondo l'articolo 1 capoverso 2 della legge sul Controllo federale delle finanze, il CDF esercita un'attività autonoma e indipendente nei limiti delle prescrizioni legali. Conformemente al capoverso 3, il CDF è subordinato dal profilo amministrativo al DFF.

Nel corso dei suoi lavori, la Commissione ha accertato che la posizione del CDF e dunque la sua indipendenza sono state oggetto di pressioni importanti. I rappresentanti del CDF sentiti dalla Commissione hanno affermato che l'allora capo del DFF Otto Stich aveva cercato a più riprese di esercitare pressioni sul CDF. Il capo del DFF avrebbe spesso rimproverato il CDF di usare una maggior severità verso la CFA rispetto ad altri servizi amministrativi. Le pressioni sono state esercitate anche sotto altra forma: il DFF avrebbe in qualche caso bloccato proposte di promozione di funzionari del CDF e si sarebbe dimostrato più critico nei confronti delle richieste di personale supplementare formulate dal CDF di quanto lo fosse a proposito di analoghe richieste di altri uffici. Senza addentrarsi nelle questioni di classificazione dei funzionari del CDF, la Commissione ha l'impressione che il capo del DFF abbia cercato in qualche caso di rendere la vita difficile al CDF.

La Commissione non ha trovato elementi atti a confermare che il CDF si sia mostrato più severo con la CPC nel rivedere i conti di quanto non lo fosse con gli altri uffici federali. D'altronde le irregolarità della contabilità della Cassa

erano talmente manifeste che sarebbe assolutamente ingiusto rimproverare al CDF di averne criticato la tenuta dei conti.

Per quanto riguarda le altre pressioni che il DFF avrebbe esercitato sul CDF in ambito amministrativo, la Commissione preferisce non pronunciarsi, ma tiene a sottolineare che non ha alcuna ragione di dubitare di quanto dichiarato dal CDF. D'altronde, il solo fatto che l'organo amministrativo superiore della Confederazione in materia di vigilanza finanziaria abbia dovuto sottoporre a un mandatario esterno le sue conclusioni concernenti la revisione del conto 1993 allo scopo di evitare uno spiacevole e duro confronto con il capo del DFF, dimostra abbondantemente che l'indipendenza di fatto del CDF non è granché garantita. Inoltre, il CDF non si è mai indirizzato direttamente al Consiglio federale, mentre l'articolo 15 capoverso 1 della legge sul Controllo federale delle finanze prevede (e prevedeva anche prima della revisione del 7 ottobre 1994) espressamente questa possibilità. Davanti alla CPI CPC, il CDF ha giustificato questa prudenza nel modo seguente: «Se avessimo inviato il nostro rapporto al capo del dipartimento e parallelamente informato il Consiglio federale, si sarebbero scatenate reazioni indignate.» (*trad. dal tedesco*). La Commissione ha tuttavia constatato che una volta informato il capo del DFF, il CDF non ha mai comunicato le sue conclusioni al Consiglio federale. D'altronde, il CDF ha riconosciuto di non aver praticamente alcuna relazione con il Collegio governativo nel suo insieme.

Da quanto precede si può dedurre che l'indipendenza del CDF, sancita nella legge sul Controllo federale delle finanze, non è stata sempre completa nell'affare della CPC.

Secondo la Commissione, è imperativo rivedere la subordinazione amministrativa del CDF. Soltanto un controllo delle finanze che sia veramente indipendente è in grado di svolgere conformemente alla legge la sua funzione nei confronti del Parlamento e del Consiglio federale. Secondo la Commissione, il CDF non deve più essere subordinato amministrativamente al DFF, ma piuttosto alla Cancelleria federale o, in altro modo, direttamente al Parlamento. Nel sistema attuale, l'indipendenza del CDF è troppo fragile.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di sopprimere la subordinazione amministrativa del CDF al DFF e di prevedere una nuova subordinazione che garantisca al CDF la maggiore indipendenza possibile.

1.8.2 Doppia funzione del CDF

Nei confronti della CPC, il CDF non svolge soltanto il ruolo di organo di controllo finanziario fissato dalla legge sul Controllo federale delle finanze. In ef-

fetti, il CDF è anche ufficio di controllo della CPC ai sensi dell'articolo 53 LPP. A tal riguardo, deve verificare annualmente la gestione, la contabilità e lo stato patrimoniale della CPC.

L'articolo 35 OPP 2 precisa i compiti dell'ufficio di controllo. Quest'ultimo deve verificare annualmente la conformità del conto annuale e dei conti di vecchiaia alla legge, alle ordinanze, alle direttive e regolamenti (legittimità). Deve pure esaminare ogni anno la legittimità della gestione, in particolare della riscossione dei contributi e del versamento di prestazioni. Essa verifica inoltre la legittimità dell'investimento del capitale. L'organo di controllo deve redigere un rapporto scritto sul risultato delle verifiche destinato all'organo superiore dell'istituto di previdenza. Propone di approvare i conti annuali, con o senza riserve, o di rifiutarne l'approvazione. Se nel corso delle sue verifiche l'ufficio di controllo constata irregolarità, deve assegnare all'istituto di previdenza un termine adeguato per regolarizzare la situazione (art. 36 cpv. 2 OPP 2).

In considerazione dell'attività svolta dal CDF a proposito della CPC, la Commissione giunge alla conclusione che, nei confronti della Cassa, il CDF ha soprattutto svolto il ruolo di controllo finanziario ma non ha invece esercitato la sua funzione di ufficio di controllo prevista dall'articolo 53 LPP. Due elementi lo provano. Innanzitutto, il CDF ha esercitato il suo controllo essenzialmente nel settore della contabilità. Uno sguardo sommario sui rapporti di revisione mostra che il CDF ha controllato la legittimità della gestione della CPC soltanto in modo marginale, in particolare per quanto concerne la riscossione dei contributi e il versamento di prestazioni. Eppure, secondo la LPP i due ambiti devono essere esaminati in modo altrettanto approfondito. In secondo luogo, il CDF non ha mai formulato proposte d'approvazione o di rifiuto dell'approvazione, sebbene l'articolo 35 capoverso 3 OPP 2 lo esiga esplicitamente. La Commissione ha altresì accertato che il CDF non ha in nessun momento assegnato alla CPC un termine ai sensi dell'articolo 36 capoverso 2 OPP 2 per regolarizzare la situazione insoddisfacente della sua contabilità. Interpellato sul perché non avesse fatto uso di questa possibilità, l'attuale direttore del CDF ha spiegato davanti alla Commissione che assegnare un termine per sanare la situazione dei conti della Cassa non sarebbe servito a niente, data l'ampiezza dei problemi in sospeso.

La CPI CPC si è domandata se fosse giudizioso fare del CDF l'ufficio di controllo della CPC ai sensi della LPP. In effetti, il CDF esercita per la maggior parte del tempo il suo compito secondo le modalità stabilite dalla legge sul Controllo federale delle finanze, ma quando esamina la CPC, deve cambiare radicalmente il suo modo di lavoro per adattarlo alle esigenze della LPP e delle sue ordinanze d'esecuzione. La Commissione si è anche domandata se il CDF disponga delle qualifiche necessarie per controllare la CPC secondo la LPP. In effetti, il CDF esercita questa funzione soltanto per la CPC: non dispone cioè di nessuna possibilità di confronto con altre casse pensioni. Non sarebbe necessario, data questa situazione, assumere un organo di controllo esterno che si

occupi di più casse pensioni e disponga così di termini di paragone? Una simile soluzione permetterebbe di risolvere la questione dell'indipendenza dell'organo di controllo. La pratica attuale ha infatti dimostrato che il CDF, in quanto ufficio del DFF, non era indipendente nei confronti di un ufficio federale dello stesso dipartimento come lo sarebbe un organo esterno all'amministrazione federale.

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di rivedere fondamentalmente la doppia funzione del CDF in relazione con la CPC. Una soluzione consisterebbe nel revocare al CDF la funzione di ufficio di controllo della CPC ai sensi dell'articolo 53 LPP e di affidare questo compito a un organo esterno completamente indipendente.

Formulando questa raccomandazione, la CPI CPC non intende esprimere alcuna disapprovazione nei confronti dell'attività svolta dal CDF in relazione con la CPC. La Commissione riconosce l'importanza del CDF in materia di vigilanza finanziaria come pure la professionalità del suo agire. Il compito essenziale del CDF è fondamentalmente differente da quello di un ufficio di controllo ai sensi dell'articolo 53 LPP.

Se tuttavia il CDF dovesse rimanere, contrariamente al parere della CPI CPC, ufficio di controllo della CPC, è allora necessario che le disposizioni dell'articolo 35 OPP 2 vengano seguite alla lettera. Bisogna che i settori da esaminare, il controllo dei conti e l'esame di legittimità della gestione siano trattati nello stesso modo. Bisogna inoltre che il CDF proponga d'ora in poi di approvare i conti CFA e che assegni, se necessario, termini per regolarizzare la situazione della CPC come prescritto esplicitamente dall'articolo 36 capoverso 2 OPP 2.

1.8.3 Relazioni tra il CDF e il Consiglio federale

La Commissione ha appreso inoltre con sorpresa che i membri del Consiglio federale, ad eccezione del capo del DFF, non hanno mai domandato al CDF i chiarimenti necessari sulla situazione della CPC. Questa mancanza d'interesse è deplorabile e dimostra che il Consiglio federale dà poco peso al suo mandato di vigilanza sull'amministrazione (art. 102 n. 15 Cost.). Il fatto che la delegazione parlamentare delle finanze abbia disposto di tutti i rapporti di revisione non cambia in niente questa situazione: la vigilanza sull'amministrazione è un compito dell'Esecutivo e non può essere delegata alla delegazione parlamentare delle finanze.

La Commissione si è interrogata sui motivi che hanno spinto il CDF a non informare il Consiglio federale sull'urgenza e sulla gravità della situazione. Infatti, conformemente all'articolo 15 capoverso 1 della legge sul Controllo federale

delle finanze (anche prima della revisione del 7 ottobre 1994), il CDF ha il diritto di corrispondere direttamente con il Consiglio federale. Il CDF ha spiegato alla Commissione di non aver avvertito formalmente il Consiglio federale soprattutto per motivi di cortesia e per evitare d'indisporre il capo del DFF.

Questo atteggiamento del CDF è assolutamente inaccettabile. La Commissione ritiene che la subordinazione amministrativa del CDF al DFF abbia posto nella fattispecie un problema non trascurabile. Questa situazione è stata in qualche modo corretta grazie alla revisione del 18 dicembre 1992 della legge sul Controllo federale delle finanze. Secondo questa revisione, il CDF, se constata mancanze in un'unità amministrativa del DFF, deve informarne direttamente il presidente della Confederazione o, se del caso, il vicepresidente del Consiglio federale.

1.8.4 Presentazione del rapporto di revisione sui conti della CPC

La Commissione si è pure chinata su un'altra particolarità. A partire dal 1989, il CDF presenta sempre i suoi rapporti di revisione dopo che i conti della CPC sono stati approvati dalle Camere federali. Per il conto 1989, approvato dalle Camere federali nel giugno 1990, il rapporto è stato allestito nell'agosto seguente. La revisione del conto 1990 è stata ultimata a metà settembre 1991, mentre il Parlamento aveva approvato i conti della CPC già tre mesi prima. E così di seguito.

Ciò significa che dal 1989 al 1993 il Parlamento ha sempre approvato i conti della CPC senza essere in possesso dei relativi rapporti di revisione. Gli specialisti del CDF hanno ricordato alla Commissione che questo modo di procedere è stato seguito anche per le revisioni degli altri uffici. Per il CDF, sarebbe possibile effettuare la revisione dei conti della CPC prima della presentazione dei risultati soltanto a condizione di disporre di capacità supplementari.

Per la CPI CPC, questo modo di procedere non è accettabile poiché ha fornito al Parlamento un'immagine erranea dei conti della CPC. La Commissione non si spiega poi perché la delegazione parlamentare delle finanze, che era perfettamente al corrente della situazione contabile della CPC, abbia tollerato questa situazione per sei anni, senza mai proporre alle commissioni delle finanze di formulare riserve nei confronti dei conti della CPC.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda che l'ufficio di controllo LPP della CPC presenti in futuro il suo rapporto di revisione sui conti della CPC prima che i conti di Stato vengano approvati dalle Camere federali.

1.9 Conclusioni

1. La Costituzione e la legge affidano al Consiglio federale il compito di dirigere l'amministrazione federale, di organizzarla, di darle ordini e direttive. Inoltre, lo incaricano di vigilare sui dipartimenti federali. Queste funzioni direttive e di controllo hanno lo stesso campo d'applicazione dell'attività amministrativa stessa e concernono sia la legittimità che l'opportunità dell'agire dei funzionari. Esse rendono il Governo responsabile della gestione amministrativa e finanziaria, che deve assicurare l'esecuzione efficace, economica e razionale della legge.
2. La LPP e le sue ordinanze di esecuzione conferiscono al Consiglio federale il compito di alta vigilanza sulle autorità di vigilanza in materia di previdenza professionale, compresa quella sul capo del DFF come autorità di vigilanza della CPC; questo compito è tuttavia delegato per l'essenziale all'UFAS. Nel caso della CPC, né il Consiglio federale né l'UFAS hanno esercitato l'alta vigilanza sul capo del DFF.
3. Gli strumenti istituzionali e legali a disposizione del Consiglio federale per esercitare le sue attribuzioni di direzione e di vigilanza sono illimitati, almeno in teoria. Comprendono in particolare gli strumenti posti nelle mani del presidente della Confederazione, del cancelliere, del Controllo federale delle finanze e del Controllo amministrativo del Consiglio federale. In pratica, essi sono limitati dal tempo e dalle forze che il Governo può dedicare a questa competenza, dalle debolezze intrinseche del sistema come pure dalla volontà dei consiglieri federali di fare realmente fronte alla loro responsabilità collegiale.
4. Il Consiglio federale non ha esercitato nei confronti del DFF e della CPC un'autorità gerarchica e una vigilanza opportuna e sufficienti. I problemi finanziari e amministrativi durati per più di 15 anni erano abbastanza gravi e conosciuti dall'Esecutivo collegiale perché quest'ultimo fosse tenuto a prendere provvedimenti energici, sia nei confronti del personale sia su punti concreti; in particolare avrebbe dovuto allestire un piano d'azione, assegnare termini per porre rimedio alle carenze, affidare mandati precisi al presidente della Confederazione, al cancelliere, al Controllo federale delle finanze e al Controllo amministrativo del Consiglio federale.
5. La Confederazione sopporta le conseguenze finanziarie derivanti dalle inadempienze in materia di gestione dell'allora capo del DFF e della CFA. Il comportamento del Consiglio federale come autorità di vigilanza come pure di autorità di alta vigilanza secondo la LPP è pure chiamato in causa. Non è compito della CPI determinare la gravità della colpa imputabile al Consiglio federale o a singoli membri. Sarà compito delle autorità competenti decidere sul seguito dell'affare. Per contro, sul piano politico, non vi sono dubbi per la CPI: se il consigliere federale Stich fosse ancora in carica, si dovrebbe seriamente prendere in considerazione l'eventualità di domandargli le dimissioni.

6. Il CDF non ha sempre disposto nei confronti del DFF, nel periodo esaminato dalla Commissione, dell'indipendenza stabilita dalla legge sul Controllo federale delle finanze.

Inoltre, il CDF non ha assolto compiutamente la sua doppia funzione di organo amministrativo superiore della Confederazione in materia di vigilanza finanziaria e di ufficio di controllo della CPC ai sensi dell'articolo 53 LPP. Nel caso della CPC, l'attività del CDF come ufficio di controllo è stata insufficiente. Il CDF non ha praticamente mai assegnato termini per il risanamento della situazione della CPC né proposto l'accettazione o il rinvio dei conti della Cassa. Per quanto riguarda le relazioni tra il CDF e il Consiglio federale a proposito della CPC, esse erano, benché previste espressamente dalla legge, inesistenti.

2 Alta vigilanza del Parlamento

2.1 Osservazione preliminare

Nel capitolo precedente la CPI CPC ha sollevato massicce critiche all'indirizzo del Consiglio federale nella sua qualità di organo di vigilanza dell'amministrazione federale e quale istanza di alta vigilanza in materia di previdenza professionale (art. 64 della legge federale sulla previdenza professionale [LPP]¹⁾). La constatazione è gravosa: durante vari anni il Consiglio federale non ha intrapreso praticamente nulla per porre termine alle gravi irregolarità di funzionamento della Cassa pensioni della Confederazione (CPC), nell'ambito di nessuna delle sue due qualità di organo di vigilanza.

Indipendentemente dal mandato conferitole dalle Camere federali, la Commissione si è sentita obbligata, per questioni di correttezza, a chinarsi ugualmente sull'attività svolta dal Parlamento in relazione con la CPC e a trarne insegnamenti per il futuro. La Commissione ha scelto tre ambiti particolari qui di seguito brevemente illustrati.

2.2 Ruolo dell'alta vigilanza parlamentare rispetto alla funzione di vigilanza del Consiglio federale sull'amministrazione

L'alta vigilanza esercitata sull'amministrazione da parte dell'Assemblea federale è un elemento della conduzione dello Stato e non uno strumento di gestione dell'amministrazione, quale la vigilanza esercitata da parte del Consiglio federale. Nel caso di disfunzioni amministrative come quelle presentatesi in seno alla CPC, l'Assemblea federale e il Consiglio federale hanno dunque obblighi differenti, ma sono ambedue competenti a giudicare la situazione. Il Parlamento e i suoi organi possono inoltre esercitare una certa influenza sul Consiglio federale qualora quest'ultimo non dovesse prendere, di sua propria iniziativa, i provvedimenti necessari. L'eliminazione delle disfunzioni è responsabilità esclusiva del Consiglio federale.

L'alta vigilanza parlamentare è sussidiaria (nel senso del principio di riserbo) alla vigilanza del Consiglio federale solamente nella misura in cui quest'ultimo risolve i problemi in maniera efficace. Non appena è scaduto un termine ragionevole o fissato esplicitamente, gli organi dell'alta vigilanza hanno il diritto e il dovere di controllare l'adempimento delle loro pretese.

L'Assemblea federale è dunque legittimata a influenzare la conduzione degli affari amministrativi. Ciò non include però sanzioni. L'efficacia dell'alta vigilanza dipende dalla qualità del dialogo tra le massime autorità politiche, in particolare dal loro rispetto reciproco.

¹⁾ RS 831.40

La posteriorità dell'alta vigilanza parlamentare è solamente un principio politico. Il controllo parallelo è possibile, a condizione che sia effettuato in modo proporzionato. In ogni caso il Parlamento e i suoi organi devono dare al Consiglio federale la possibilità di prendere le sue decisioni in modo indipendente. I suggerimenti che il Parlamento e i suoi organi potrebbero proporre riguardo ad affari in corso non devono in alcun modo pregiudicare la libertà e la responsabilità decisionali del Consiglio federale.

Negli ambiti concernenti la competenza dell'Esecutivo, i suggerimenti che il Parlamento potrebbe essere portato a fare non sono decisioni materiali. Si tratta piuttosto di linee direttrici ovvero di linee politiche e di principi chiamati a guidare l'attività del Consiglio federale. Non determinano tuttavia il contenuto delle decisioni prese dal Consiglio federale, che può distanziarsene purché lo giustifichi. Il Consiglio federale mantiene comunque la responsabilità per l'esecuzione. Nel quadro dell'alta vigilanza l'Assemblea federale e i suoi organi rivestono unicamente un ruolo d'incitamento e di orientamento generale.

2.3 Esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sul Dipartimento federale delle finanze (DFF) e sulla CPC

Secondo la CPI CPC le Commissioni di controllo del Parlamento hanno svolto correttamente il loro mandato di alta vigilanza nei riguardi del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e della CPC. Hanno utilizzato in modo appropriato l'insieme delle possibilità a loro disposizione e nel complesso non disponevano di ulteriori mezzi.

Vi sono tuttavia alcune osservazioni critiche da apportare all'operato delle Commissioni di controllo del Parlamento.

In primo luogo sorprende la pazienza dimostrata da parte della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS), dalla Delegazione parlamentare delle finanze come pure dalle Commissioni delle finanze. Per diversi anni, tali organi hanno creduto alle promesse dilatorie del capo del DFF e hanno accettato ogni differimento di termine. A posteriori sarebbe stata senza dubbio auspicabile un'informazione più dettagliata e soprattutto più solerte del Parlamento, come pure un più rapido aumento della pressione sul Dipartimento. Dal punto di vista delle persone interessate all'epoca, vi erano tuttavia buoni motivi per procedere in tal modo. In effetti, le lacune della direzione, l'insufficienza sia qualitativa che quantitativa del personale, i ritardi in materia di organizzazione e d'informatica sono problemi che richiedono tempo. Inoltre, la situazione della CPC si è in parte complicata in modo imprevedibile.

Dal punto di vista odierno sembrerebbe che le Commissioni di controllo avrebbero dovuto chiedere la collaborazione di un esperto in informatica per effettuare un controllo parallelo del progetto. L'esperto avrebbe probabilmente permesso loro di valutare in maniera più critica i principali problemi della Cassa

e di formulare proposte di miglioramento. Ma una tale soluzione avrebbe avuto un effetto tangibile unicamente qualora avesse potuto evitare la decisione di passare dal sistema G&P al sistema SUPIS, cosa di cui la CPI CPC dubita.

Nell'affare CPC le Commissioni di controllo, in particolare la CdG-CS, si sono attenute troppo al modello di base dell'alta vigilanza parlamentare che consiste nel porre domande all'amministrazione, a riportarne i risultati e a formularne le raccomandazioni. Secondo la CPI CPC, la CdG-CS avrebbe dovuto decidere, dopo diversi anni senza risultati, di investigare in modo approfondito – come l'ha fatto il gruppo di lavoro delle Commissioni delle finanze – sulla CPC, e più particolarmente nel campo della direzione, del personale, dell'organizzazione e dell'informatica. È vero che probabilmente tali indagini non avrebbero permesso di raccogliere più informazioni di quelle avute a suo tempo dalla CdG-CS. In compenso tale procedura avrebbe potuto aumentare la pressione esercitata sul DFF e sul Consiglio federale.

Trattandosi della Delegazione delle finanze delle Camere federali e delle due Commissioni delle finanze, la CPI CPC valuta che il loro comportamento riguardo la CPC sia stato perlomeno sorprendente. Dal 1988, i conti annuali della CPC sono stati oggetto di massicce critiche da parte del Controllo federale delle finanze (CDF). Tuttavia, solamente nel 1995 le Commissioni delle finanze propongono per la prima volta ai loro rispettivi Consigli la non approvazione dei conti annuali per il 1994. È vero che la mancata approvazione dei conti non ha alcuna conseguenza sul piano pratico e che volervi ricorrere troppo spesso significherebbe solamente banalizzare tale misura. Nondimeno resta il fatto che qualora le Commissioni competenti avessero proposto, già nel 1989 o nel 1990, di non approvare i conti della CPC, questo avrebbe permesso di dare un segnale chiaro all'allora capo del DFF e di aumentare la pressione su di lui. Una tale decisione avrebbe senza dubbio confortato la posizione delle Commissioni di controllo nei riguardi del DFF e della Cassa federale d'assicurazione (CFA) e avrebbe obbligato il Consiglio federale a prendere i provvedimenti necessari.

La Commissione ha altresì constatato che l'intensificarsi delle attività di alta vigilanza tra le Commissioni parlamentari ha pregiudicato la coordinazione dei loro lavori. Inoltre tali organi avrebbero dovuto provvedere a una più solerte comunicazione reciproca delle informazioni riguardo la CPC e prevedere pure uno scambio di membri e di informazioni durante le sedute concernenti la CPC.

Secondo la CPI CPC non sarebbe stato utile disporre di competenze più vaste per quanto attiene all'informazione. Per contro è altamente probabile che le Commissioni di controllo avrebbero sfruttato competenze più vaste per la messa in pratica dei loro consigli, per poter accelerare il risanamento della CPC secondo le loro proposte.

Il caso CPC non fornisce alcun argomento determinante a favore di una modifica fondamentale della ripartizione attuale delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale.

2.4 Strumenti e strutture delle Commissioni parlamentari di controllo

I diritti del Parlamento per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sull'amministrazione federale sono stati sviluppati in maniera considerevole dopo il caso dei Mirage. La Commissione ritiene che il presente affare non giustifichi un'ulteriore potenziamento di tali prerogative.

Per sua natura, l'alta vigilanza non è dotata di competenze decisionali. Le sue possibilità d'intervento sono dunque ristrette. Inoltre, le interpretazioni divergenti fatte dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati riguardo la ricevibilità di una mozione in quanto strumento d'intervento all'interno delle competenze del Consiglio federale, affievoliscono notevolmente le possibilità d'intervento del Parlamento. Questo problema potrebbe risolversi riconoscendo alla mozione il carattere di una linea direttiva del Parlamento concernente l'intero ambito delle competenze del Consiglio federale.

Va tuttavia sottolineato che la debolezza fondamentale delle possibilità d'intervento dell'Assemblea federale si basa sulla Costituzione e che è voluta anche dal nostro sistema politico.

Per quanto attiene alla separazione tra il controllo di gestione e la vigilanza delle finanze, il caso della CPC ha mostrato che tale distinzione presenta sia vantaggi (ad es. la molteplicità delle prospettive di controllo) che svantaggi (ad es. la mancanza di coordinazione tra le Commissioni di controllo). La Commissione non ritiene dunque necessario per il momento raggruppare queste due forme di controllo, mentre rileva per contro che è assolutamente indispensabile creare una migliore coordinazione fra le Commissioni di controllo del Parlamento.

Il bicameralismo implica un incremento degli organi parlamentari che genera a sua volta un maggiore sforzo di coordinazione. Nel caso della CPC ciò non ha però suscitato particolari effetti negativi.

La composizione degli organi parlamentari di controllo rispecchia il nostro sistema politico. A tale riguardo i mandati in seno alle Commissioni del Consiglio degli Stati²⁾ limitati, di regola, a 6 anni, presentano un inconveniente; sarebbe auspicabile prevedere un'eccezione per le Commissioni di controllo.

2.5 Interdipendenza tra l'alta vigilanza parlamentare e la vigilanza del Consiglio federale

L'Assemblea federale esercita il suo mandato di alta vigilanza indipendentemente dalla maniera con la quale il Consiglio federale assolve il suo compito di vigilanza. Tuttavia l'alta vigilanza è attuabile solamente se il Consiglio federale fa pieno uso delle proprie competenze in materia di vigilanza.

²⁾ Art. 10 cpv. 6 del regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986, RS 171.14 [RCS].

L'efficacia dell'alta vigilanza dipende dunque dalle relazioni di cooperazione che l'Assemblea federale e il Consiglio federale sapranno instaurare. In vista di eventuali provvedimenti per il rafforzamento dell'alta vigilanza occorre distinguere tra diversi gradi di disponibilità di cooperazione da parte del Consiglio federale. A seconda del grado varia l'efficacia dell'alta vigilanza e con essa pure la necessità di ulteriori provvedimenti.

Per il caso normale della buona collaborazione non occorrono provvedimenti atti a rafforzare l'influsso dell'Assemblea federale basato sull'alta vigilanza. In caso di conflitto, in base alle sue competenze il Consiglio federale ha la possibilità, in ogni momento, di interrompere il dialogo o di rifiutare la messa in atto dei suggerimenti del Parlamento. In questi casi agli organi dell'alta vigilanza parlamentare rimane la possibilità di rinunciare oppure di esercitare indirettamente pressione sul Consiglio federale. Solamente qualora tale situazione dovesse diventare la regola si creerebbe la necessità di operare cambiamenti radicali per quanto riguarda il concetto dell'alta vigilanza parlamentare. Quest'ultima dovrebbe essere dotata di strumenti che le permetterebbero di imporre i suoi punti di vista al Parlamento. Trattandosi tuttavia di una situazione eccezionale la CPI CPC non reputa necessario apporre modifiche fondamentali al sistema della ripartizione delle competenze tra Parlamento e Consiglio federale.

2.6 Misure atte a rafforzare l'alta vigilanza

La CPI CPC giudica necessario appurare l'integrazione dei servizi ausiliari del CDF, dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) e del controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF). La soluzione attuale non è certo molto efficiente, ma è giustificata dal punto di vista delle nostre istituzioni democratiche.

La Commissione è del parere che la coordinazione tra le Commissioni di controllo sia suscettibile di miglioramenti. Occorrerebbe soprattutto creare una conferenza dei presidenti delle Commissioni della gestione, delle Commissioni delle finanze e della Delegazione parlamentare delle finanze il cui compito sarebbe di coordinare le attività delle Commissioni parlamentari di controllo e di determinare in quali casi vadano effettuate indagini da parte di gruppi di lavoro congiunti o di una Commissione allargata ad altri membri.

Un'altra soluzione per rafforzare l'alta vigilanza parlamentare sarebbe di obbligare il Consiglio federale a mettere a disposizione delle Commissioni di controllo i risultati degli organi incaricati del controllo di gestione (controlling) all'interno dei dipartimenti e degli uffici. In tal modo sarebbe possibile rafforzare l'alta vigilanza senza intaccare la ripartizione delle competenze.

Nelle sue relazioni con il Consiglio federale, l'Assemblea federale necessita di uno strumento che le permetta di obbligare il Consiglio federale a realizzare le esigenze degli organi di alta vigilanza. Per fare ciò converrebbe accettare l'idea che una mozione adottata dalle Camere federali possa avere valore direttivo.

Nell'ambito delle sue competenze, il Consiglio federale non sarebbe vincolato dalla mozione. Se per contro dovesse prendere una decisione che si scosti dalla direttiva sarebbe tenuto a giustificare la sua scelta dinanzi al Parlamento. Un tale strumento permetterebbe al Parlamento di avere una presa diretta sul Governo mantenendo la ripartizione delle competenze tra il Parlamento e il Consiglio federale nella misura in cui il Consiglio federale porterebbe sempre la responsabilità decisionale definitiva.

Secondo la Commissione occorre rinunciare tuttavia a ogni diritto di co-decisione dell'Assemblea federale riguardo alle decisioni di competenza del Consiglio federale. Un tale diritto non è giustificabile, eccezion fatta per lo stato di necessità nazionale che non va tuttavia disciplinato in anticipo.

2.7 Raccomandazioni

Raccomandazione 1

Per migliorare il coordinamento fra gli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza, la Commissione raccomanda che la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) sia completata nel modo seguente:

3. Coordinamento fra le commissioni di controllo

Art. 51 LRC

Conferenza dei presidenti delle commissioni di controllo

¹ I presidenti delle commissioni della gestione, delle commissioni delle finanze e della delegazione delle finanze delle Camere federali definiscono in comune le inchieste alle quali prendono parte rappresentanti di un'altra commissione o che devono essere affidate a gruppi comuni di lavoro. Essi disciplinano le competenze delle commissioni in materia decisionale.

² Dopo aver sentito il Consiglio federale, le commissioni di controllo possono trasmettere a un gruppo comune di lavoro i loro diritti di ispezione e di informazione.

Commento:

È altresì possibile far capo a membri di altre commissioni permanenti. Non sarebbe più ammessa la prassi odierna secondo cui una singola Commissione di controllo decide se vuole fare appello ad altri membri. Lo stesso vale per la creazione di gruppi di lavoro congiunti delle due Commissioni della gestione o delle Commissioni delle finanze senza decisione della conferenza presidenziale. Con tale procedura s'intende evitare di definire unilateralmente i bisogni in materia di coordinamento.

L'obbligo di sentire il Consiglio federale prima di attribuire diritti ad un gruppo di lavoro complica la procedura ma, d'altronde, corrisponde alle usanze attuali. Sarebbe possibile rinunciare solo qualora il Consiglio federale rinunciasse a tale condizione nell'ambito della procedura legislativa.

Raccomandazione 2

Per assicurare la continuità delle attività degli organi di alta vigilanza parlamentare la Commissione raccomanda la modifica del regolamento del Consiglio degli Stati (RCSt) come segue:

Art. 10 cpv. 6^{bis} RCSt

I membri della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione sono rieleggibili.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di modificare la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) in modo da permettere alle Commissioni di controllo di identificare tempestivamente i problemi che sorgono in seno all'amministrazione e di controllare l'attuazione delle loro raccomandazioni. La Commissione propone la formulazione seguente:

Art. 47^{quater} cpv. 1^{bis} e 2 LRC

^{1bis} È opportuno garantirle in particolare l'accesso ai dati di gestione e di controllo dei dipartimenti. Può incaricare l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione di consultarli.

² ... o riguardo a una decisione amministrativa imminente o nell'attesa di una decisione su ricorso pendente ... (*in sostituzione di: ... o in pendenza d'una procedura ...*)

Art. 50 cpv. 7^{bis} LRC

^{7bis} È opportuno inoltre garantirle l'accesso ai dati di gestione e di controllo dei dipartimenti. Essa può incaricare il Controllo delle finanze a consultarli.

Commento:

Il presente diritto deve essere menzionato espressamente. Infatti, in base alla legge vigente, il Consiglio federale potrebbe negare la consultazione degli atti alle CdG dato che, secondo la sua interpretazione, dati attuali di direzione non riguardano «procedure pendenti» giusta l'articolo 47^{quater} capoverso 2 LRC.

Per la delegazione delle finanze, cui spetta il «diritto assoluto di prendere conoscenza, in qualunque tempo» la norma è solo ripetuta per non dare l'impressione che la nuova autorizzazione non sia prevista per essa.

2.8 Excursus: la mozione diventa un mandato

L'Assemblea federale necessita di uno strumento che le permetta di influenzare l'attività del Consiglio federale senza intaccare l'indipendenza decisionale di quest'ultimo. Nel settore delle competenze del Consiglio federale il Parlamento dovrebbe avere il potere di emanare linee direttive (e non istruzioni) all'indirizzo dell'Esecutivo. Sarebbe ad esempio possibile completare la Costituzione federale (Cost.) come segue:

Articolo 85 numero 15 Cost.

15. Mandati all'indirizzo del Consiglio federale. Nella misura in cui il Consiglio federale prende una decisione definitiva il mandato ha effetto di linea direttiva.

Tale normativa potrebbe essere inserita anche solo a livello di legge. A tal fine il legislatore dovrebbe fondarsi su una competenza governativa non scritta dell'Assemblea federale in virtù della quale quest'ultima potrebbe far valere un diritto di condotta suprema nei confronti del Consiglio federale, in materia governativa. Il legislatore avrebbe in seguito il diritto di concretizzare tale competenza nel senso di una nuova definizione della mozione. In tal caso si tratterebbe però di una nuova argomentazione. Secondo la prassi e la dottrina attuali, l'esercizio dell'alta vigilanza non conferisce all'Assemblea federale alcuna competenza di emanare linee direttive. Dato che, in questo caso, è attuata contemporaneamente una nuova delimitazione delle competenze di Assemblea federale e Consiglio federale, sarebbe consigliabile definire tale diritto dell'Assemblea federale nella Costituzione.

La Commissione di esperti in materia di ripartizione di competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale ha optato altresì per una regolamentazione del mandato a livello costituzionale (art. 147^{bis} Cost.; n. 322 del rapporto degli esperti³⁾).

La LRC potrebbe essere modificata come segue:

Articolo 22 LRC

- ¹ Il mandato incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge o di decreto federale o di prendere un provvedimento.

³⁾ La ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. Rapporto della commissione di esperti istituita dalle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali del 15 dicembre 1995, FF 1996 II 440.

² Il testo di un mandato può essere modificato dietro domanda di una commissione o del Consiglio federale, sempreché l'autore dello stesso non vi si sia opposto prima dell'adozione del mandato da parte del Consiglio prioritario.

³ Il mandato deve essere approvato dall'altro Consiglio. Nel caso in cui il Consiglio prioritario dovesse mantenere una divergenza in occasione della seconda deliberazione, viene indetta la conferenza di conciliazione (art. 17 segg.).

⁴ Qualora il mandato dovesse portare su misure riguardanti il suo settore di competenze, il Consiglio federale può non seguire il mandato, motivando le divergenze.

⁵ Le decisioni di un Consiglio concernenti lo stralcio dal ruolo di mandati richiedono l'adesione dell'altro Consiglio.

La mozione attuale sarebbe da modificare a livello di legge. L'articolo 22 capoverso 1 LRC potrebbe essere mantenuto nelle sue parti essenziali. Tuttavia, il Consiglio federale deve prendere dei provvedimenti che rientrano nelle sue competenze unicamente seguendo il senso del mandato. Non è legato a istruzioni concrete contenute nel testo del mandato. È però obbligato a giustificarsi se si discosta dalle linee direttive del mandato.

L'ampio raggio d'influenza del mandato implica una modifica della procedura rispetto all'attuale mozione. Se quest'ultima era concepita in primo luogo quale strumento del singolo membro di Consiglio, il mandato dovrebbe divenire viepiù uno strumento di controllo di tutta l'Assemblea federale; essa deve poter fissare il contenuto del mandato anche discostandosi dalla volontà del suo autore. Il contenuto del mandato deve quindi poter essere modificato.

Ogni membro di Consiglio può tuttavia continuare a sollevare una tematica con l'ausilio di un mandato. Il Consiglio prioritario potrebbe decidere, com'è il caso attualmente, senza esame preliminare da parte di una commissione. A certe condizioni (ad es. dietro mandato di una commissione permanente, di un gruppo o del Consiglio federale) ogni Consiglio può portare il testo all'esame dettagliato secondo le regole generali concernenti i dibattiti parlamentari. La procedura di eliminazione delle divergenze verrebbe per contro abbreviata.

Ai fini della protezione del diritto di iniziativa sarebbe possibile conferire all'autore di un mandato il diritto di impedire qualsiasi modifica del suo testo. Rischierebbe però di veder respinto il suo mandato. In compenso, non dovrebbe persistere la possibilità di trasformare mandati in postulati visto che non vi è più la necessità di indebolire il carattere obbligatorio di un mandato che incontra una certa resistenza da parte del Consiglio federale; d'altro canto gli emendamenti del mandato permettono tutte le differenziazioni necessarie.

I regolamenti dei due Consigli dovrebbero essere adattati di conseguenza.

Parte IV: Conclusioni

1 Responsabilità

1.1 Situazione iniziale

Nei precedenti capitoli la Commissione ha presentato in dettaglio quanto constatato nei settori dell'informatica, delle finanze e dell'organizzazione pronunciandosi, in base allo svolgimento cronologico dei fatti, sulle diverse responsabilità. Occorre ora apprezzare il comportamento delle persone maggiormente implicate alla luce del contesto nel quale furono prese le decisioni più importanti.

Conformemente al suo mandato la Commissione ha limitato la sua indagine alle responsabilità dei dirigenti della CFA e del DFF. Ciò non significa tuttavia che i quadri e gli impiegati subalterni non portino alcuna responsabilità per l'accaduto e neppure, a fortiori, che la colpa per tutti gli errori commessi ricada esclusivamente sui dirigenti superiori.

1.2 Principali protagonisti e contesto

Le indagini della Commissione si sono concentrate essenzialmente sulla CFA, sulla CPC e sul DFF nonché sul ruolo svolto negli anni 1984-1996 dall'ex consigliere federale Otto Stich, dalle ex direttrici della CFA, le Signore Ellen Hülsen e Miertha Chevroulet, nonché dall'ex direttore supplente, Signor David Gerber. Per scrupolo di completezza si è analizzato anche l'operato dell'attuale direttrice della CFA, Signora Elisabeth Baumann, in carica tuttavia soltanto da poco tempo.

L'indagine non interessa esclusivamente persone, poiché anche diversi servizi dell'amministrazione federale hanno svolto un ruolo importante nell'affare in questione. Si tratta essenzialmente dell'Ufficio federale de personale (UFPER), dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) diventato poi l'Ufficio federale dell'informatica (UFI), del Controllo federale delle finanze (CDF), dell'Azienda delle PTT, degli uffici degli stipendi e delle organizzazioni affiliate. Nel contesto rientrano poi anche lo spirito d'impresa e di collaborazione che animano l'amministrazione federale nonché i meccanismi inveterati di quest'ultima, i quali hanno pure contribuito all'attuale sfacelo della CPC.

1.2.1 Contesto

Il periodo della direzione del Signor Werner Schuler è significativo dello scarso interesse prestato alla CFA all'inizio degli anni '80. A quell'epoca si ammette che la previdenza professionale è innanzi tutto un ambito riservato agli specialisti e che l'importanza dell'ufficio si limita esclusivamente al prestigio di cui gode la sua direzione. Del resto, la CFA in quanto ufficio non beneficia di alcuna considerazione nella gerarchia amministrativa. Ciò è dimostrato anche dal fatto che nessuno si sia meravigliato che per ben quattro anni l'ufficio sia rima-

sto senza direttore. In tali circostanze, è evidente che qualsiasi successore avrebbe avuto un compito ben arduo, soprattutto se non disponeva della competenza incontestata del Signor Schuler.

Anche all'interno del DFF la CFA non è al centro degli interessi. Soltanto eventi particolari, segnatamente gli interventi in parte straordinari della CdG-CS nella seconda metà degli anni ottanta, indussero il capo del DFF ad occuparsi un po' da vicino agli affari della CFA.

Ora, se la considerazione della CFA all'interno dell'amministrazione federale era già esigua in virtù della scarsa valorizzazione dei suoi compiti, è facile immaginare quanto fosse difficile per una donna, nelle vesti di direttrice, risolvere i problemi della CFA soprattutto se, come nel caso della Signora Hülsen, non aveva una reputazione di forte personalità dirigente.

A questa generale indifferenza nei riguardi della CFA si è aggiunta anche una mancanza di cooperazione tra gli uffici federali interessati. I rapporti tra la CFA e l'UFPER si erano progressivamente deteriorati per motivi difficilmente individuabili. Verosimilmente le tensioni erano dovute anche a contrasti personali. È tuttavia certo che una buona collaborazione tra la CFA e l'UFPER sarebbe stata un presupposto essenziale per permettere alla CPC di svolgere correttamente il suo lavoro. Il consigliere federale Otto Stich non ha evidentemente capito l'importanza di promuovere la collaborazione a profitto dei due uffici federali.

Le stesse considerazioni devono purtroppo essere fatte in merito alla collaborazione tra la CFA e l'UFO (più tardi l'UFI) per quanto concerne il settore informatico. Per diversi anni tra questi due uffici non vi è mai stata l'ombra di una vera collaborazione. L'analisi dei punti deboli della CFA da parte dell'UFO non è mai stata presa sul serio dalla CFA, anche se quest'ultima non era in grado di presentare nulla di meglio. Dal canto suo, l'UFI considerava i servizi informatici della CFA del tutto incompetenti, mentre la CFA rifiutava qualsiasi ingerenza dell'UFI nei suoi affari. Anche in questo caso sembra che alcuni contrasti personali abbiano svolto un ruolo non indifferente. Neppure questa volta il consigliere federale Otto Stich riuscì a rimediare a siffatta situazione pregiudizievole per la CFA.

Un ulteriore elemento con incidenze negative sul contesto era l'atteggiamento dei numerosi uffici degli stipendi dell'amministrazione federale, delle Aziende delle PTT e delle organizzazioni affiliate. L'esigenza della CPC di disporre di un conteggio uniforme degli stipendi e soprattutto di dati esatti non è ancora oggi soddisfatta. La preoccupazione maggiore degli uffici degli stipendi delle singole unità amministrative sembra tuttora consistere nel conservare le proprie peculiarità, che finiscono poi per rendere arduo il lavoro della CPC. Nessuno di tali organi si è mai preoccupato di sapere se e come la CPC possa gestire questa miriade di casi particolari. Manca qui l'intervento disciplinante del Consiglio federale.

Il contesto in cui operava la CFA era infine anche caratterizzato dai suoi rapporti con il CDF, segnatamente nella sua funzione di organo di controllo conformemente all'articolo 53 LPP. Il capo del DFF ha più volte criticato le constatazioni del CDF circa le irregolarità del conto della CFA. Il CDF ha reagito a siffatte pressioni; non soltanto ha fatto verificare da una fiduciaria i risultati delle sue revisioni, fatto assai straordinario per un organo di controllo statale, ma si è anche dichiarato sempre meno disposto a prestare aiuto alla CPC per colmare le lacune constatate.

Il quadro non sarebbe completo se si trascurassero le controversie politiche, i controlli parlamentari e gli interventi che sono andati moltiplicandosi man mano che la situazione della CPC andava peggiorando. Le ripetute promesse del capo del DFF di un rapido risanamento della Cassa, formulate sulla base di una totale misconoscenza dei problemi, hanno sottoposto la CPC ad una pressione non indifferente. Né va infine trascurato l'effetto destabilizzante dei numerosi resoconti negativi concernenti la Cassa riportati dai mass media.

1.2.2 Responsabilità dei principali protagonisti

1.2.2.1 Il consigliere federale Otto Stich

A titolo preliminare occorre sottolineare che negli anni in cui fu in carica, il consigliere federale Otto Stich ha conseguito ottimi risultati in numerosi affari. Non è tuttavia compito della Commissione pronunciarsi sull'insieme del suo operato, bensì esaminare la sua gestione dei problemi della CPC e descrivere gli eventuali errori commessi.

Anche tenendo conto delle particolari circostanze surriferite, è incontestabile che la responsabilità principale per la situazione disastrosa in cui versa la CPC incombe al consigliere federale Otto Stich. Siffatta responsabilità è del resto aggravata dal fatto che egli non è stato neppure in grado di migliorare la situazione del contesto in cui operava la CPC, benché quest'ultimo fosse composto essenzialmente da uffici del suo dipartimento.

Nel proporre la nomina della Signora Hülsen alla testa della CFA egli commise un grave errore. Certo, a quell'epoca era giusto attribuire particolare rilievo al criterio di assegnare il posto ad una donna. Tale criterio, tuttavia, non giustifica minimamente il fatto di trascurare del tutto la verifica delle prestazioni e capacità direttive dell'unica donna presente nella rosa dei candidati. La dichiarazione figurante nella proposta scritta del 23 marzo 1984 al Consiglio federale secondo cui le attitudini di gestione e di abile negoziatrice della candidata in questione sono state certificate rasenta l'inganno deliberato del Collegio governativo, tanto è vero che presso il precedente datore di lavoro non fu richiesta alcuna informazione.

Ma anche nei riguardi del Parlamento e dei suoi organi di controllo il consigliere federale Otto Stich ha tenuto un atteggiamento inaccettabile. La Commis-

sione può ammettere che le prime garanzie promettenti l'eliminazione dei problemi entro una data precisa siano state formulate in buona fede. Tuttavia, dopo l'introduzione del sistema G&P e la scoperta di svariate decine di migliaia di errori, nonché dopo il passaggio al sistema SUPIS, il consigliere federale Stich non poteva più promettere in buona fede al Parlamento un miglioramento della situazione e fissare anche scadenze precise. In un caso, tuttavia contestato dall'interessato, egli ha perfino fornito dichiarazioni false alla CdG-CS. Nell'atteggiamento del consigliere federale Stich verso il Parlamento e le sue commissioni di controllo traspare chiaramente quanto esigua fosse la stima che egli nutriva per l'alta vigilanza da parte delle Camere.

Estremamente nefasta fu anche la decisione del capo del DFF di far entrare in vigore già il 1° gennaio 1988 gli statuti riveduti nel 1987, senza prendere alcun provvedimento organizzativo corrispondente. La dichiarazione figurante nel messaggio del 2 marzo 1987 (p. 55) secondo la quale «l'introduzione dei nuovi statuti provocherà momentaneamente un aumento dell'effettivo del personale di due unità presso la CFA, in quanto il concetto dell'elaborazione elettronica dei provvedimenti esecutivi dovrà essere riconsiderato, rispettivamente riadeguato alla nuova situazione», evidenzia che anche in seno al DFF o non si aveva la più pallida idea delle pessime circostanze in cui è avvenuta questa precipitosa revisione degli statuti, oppure che si chiudeva volutamente gli occhi. In seno al DFF non si era del resto in grado di farsi un'idea chiara delle enormi conseguenze che tale revisione degli statuti avrebbe avuto dal profilo organizzativo, del personale ed informatico. Soprattutto in questo ultimo campo mancavano le conoscenze necessarie. Tutti gli avvertimenti a questo proposito furono semplicemente ignorati. A nessuno, né presso la CFA né presso il DFF, venne del resto in mente di colmare le lacune di competenza ricorrendo a specialisti esterni.

Considerata retrospettivamente, l'entrata in vigore precipitata degli statuti del 1987, avvenuta senza preparazione e in un contesto sfavorevole come la situazione in cui si trovava all'epoca la Cassa, dev'essere giudicata come un'impresa temeraria le cui gravi conseguenze si fanno sentire ancora oggi. Il consigliere federale Otto Stich ne porta la piena responsabilità.

Per quanto concerne i problemi materiali della CPC, il consigliere federale Stich ne ha misconosciuto per lungo tempo la portata e la complessità. Soltanto la sua precedente collaboratrice personale, la Signora Elisabeth Baumann, riuscì quale capo della CPC a renderlo chiaramente attento circa la gravità della situazione. Le misure che egli prese in seguito si rivelarono insufficienti, furono ordinate precipitosamente e giunsero comunque troppo tardi. Né si capisce perché il consigliere federale Stich abbia potuto semplicemente tollerare, senza prendere inoltre alcuna misura, che per diversi anni il conto annuale della CFA non fosse dichiarato regolare dal CDF. Una reazione da parte sua sarebbe stata tanto più auspicata quanto si consideri la durezza con la quale egli era solito stigmatizzare gli errori e le lacune nel settore finanziario commessi negli altri

dipartimenti. Per la Commissione ciò si spiega unicamente col fatto che il consigliere federale Stich considerava il lavoro del CDF in rapporto alla CPC estremamente formalista e troppo rigoroso. Ma un siffatto atteggiamento è tanto meno comprensibile se si pensa che il CDF è subordinato amministrativamente al capo del DFF, nelle mani del quale esso costituisce uno dei principali strumenti per controllare il corretto impiego dei fondi nell'amministrazione federale. In queste condizioni la Commissione non si stupisce che il CDF si sia limitato a controllare soltanto gli aspetti contabili del conto della CPC tralasciando il controllo della gestione conformemente alla LPP.

Infine risulta pure poco comprensibile perché il consigliere federale Stich non si preoccupò di ristabilire una migliore collaborazione tra gli uffici del suo dipartimento (CFA, UFER, UFI). A questo proposito i suoi interventi si sono limitati essenzialmente ad arbitrare alcuni conflitti, prendendo solitamente decisioni a favore della CFA senza tener conto degli interessi, a volte legittimi, degli altri uffici. Del resto questa circostanza mostra che in seno al DFF e alla CFA la maggior parte delle decisioni fondamentali furono prese reagendo di volta in volta all'incalzare degli eventi, ciò che impediva evidentemente un'analisi approfondita dei gravi problemi nei rapporti con l'UFI e con l'UFER. Una siffatta situazione può essere spiegata soltanto con errori di direzione del capo del DFF.

Giova ricordare inoltre che il capo del DFF è il superiore diretto della direzione della CFA. Conformemente all'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione (OPP 1), il DFF è nel contempo autorità di vigilanza della CPC ai sensi della LPP. Un tale cumulo di funzioni nelle mani del capo del DFF, creato dal Consiglio federale per volontà del DFF, è incomprensibile. La Commissione ha inoltre dovuto constatare che non vi è mai stata una vigilanza sulla CPC come lo esige la LPP per ogni cassa di previdenza del Paese. In queste circostanze qualsiasi altra autorità di vigilanza sarebbe stata richiamata all'ordine dall'autorità d'alta vigilanza, in questo caso il Consiglio federale. Nel caso della CPC, tuttavia, non successe assolutamente nulla: verosimilmente l'autorità d'alta vigilanza restò a guardare.

La CPI non è un'autorità giudiziaria. Essa pertanto non può né deve giudicare la questione di un'eventuale diritto della Confederazione di proporre azione di responsabilità contro l'ex capo del DFF. In merito alle conseguenze politiche, invece, la CPI ritiene che non vi sia alcun dubbio. Qualora il consigliere federale Otto Stich fosse ancora in carica, la CPI dovrebbe seriamente prospettare l'eventualità di chiedere le sue dimissioni.

1.2.2.2 Ellen Hülsen

Secondo quanto constatato dalla Commissione, in nessun momento la Signora Ellen Hülsen è stata all'altezza di assumere pienamente la carica di direttrice

della CFA. Ella non è mai stata in grado di dirigere in modo incisivo e ancor meno di pianificare con lungimiranza e di individuare o assumere le grandi sfide alle quali la CPC doveva o avrebbe dovuto far fronte.

La Signora Ellen Hülsen ha esercitato la carica di direttrice della CFA e quindi di superiore del capo della CPC in un periodo cruciale. Dopo una fase di interregno di quattro anni (1980-1984), durante la quale non fu presa nessuna decisione, una volta entrata in carica la Signora Hülsen avrebbe dovuto adottare misure energiche nel campo dell'informatica, nell'organizzazione nonché nell'introduzione della LPP e della revisione degli statuti che vi era connessa. Non fu intrapreso nulla di tutto questo.

Agli occhi della Commissione il problema è chiaro. La Signora Hülsen è stato un classico caso di nomina sbagliata alla direzione della CFA. Il consigliere federale Stich avrebbe dovuto saperlo fin dall'inizio. In seguito, la CdG-CS l'ha constatato assai rapidamente ed è intervenuta per imporre la partenza della direttrice incompetente.

Quale ex direttrice della CFA, alla Signora Hülsen incombe una parte essenziale della responsabilità per le gravi disfunzioni che ancora oggi minano la CPC. In occasione della sua audizione si è potuto constatare che durante il periodo in cui fu in carica non venne mai a sapere che il conto della CFA del 1987 era stato contestato dal CDF e che quello del 1988 non era stato approvato. Certo, sarebbe troppo facile imputare soltanto alla Signora Hülsen tutta la colpa per i drammatici sviluppi negli anni 1984-1989. La responsabilità per tale sfacelo incombe anche a coloro che l'hanno proposta e nominata a questa funzione di grande importanza e che l'hanno mantenuta in carica nonostante la sua palese incapacità. Soltanto grazie all'intervento energico della CdG-CS è stato possibile rimediare a questa deplorabile situazione.

1.2.2.3 Mierta Chevroulet

Sulle competenze professionali della Signora Mierta Chevroulet non plana ombra di dubbio. Quale capo della Sezione delle assicurazioni del personale nella Divisione del personale presso la Direzione generale delle FFS l'interessata godeva di un'ottima reputazione. Del resto, questa competenza traspariva anche nei numerosi contatti che la Signora Chevroulet ha avuto con vari membri della CPI, sia nel quadro delle attività svolte da commissioni parlamentari di controllo, sia ad esempio in occasione dei dibattiti parlamentari sulla legge sul libero passaggio (LFLP).

Contrariamente alla sua predecessora, la Signora Chevroulet constatò rapidamente ove era necessario intervenire e non tardò del resto a prendere provvedimenti energici. La sua azione fu però macchiata dai seguenti errori, le cui conseguenze si fanno amaramente sentire ancora oggi.

Nonostante che la Signora Chevroulet decise di sottoporre la contabilità della CPC (e anche della CFA) ad una riorganizzazione, il suo intervento non ebbe l'effetto auspicato. La ragione principale di tale fallimento risiede nel fatto che non le riuscì di garantire al servizio la necessaria competenza specifica in materia. A dispetto delle critiche reiterate del CDF e benché dichiarasse alla CdG-CS di considerare la contabilità come la «sua spina nel fianco», la Signora Chevroulet ha lasciato per anni questo settore nelle mani di persone a cui mancavano chiaramente le conoscenze necessarie. Invece di rimediare facendo capo a specialisti esterni, l'interessata restò a guardare dichiarando che in ogni caso le condizioni salariali offerte dalla Confederazione non permettevano l'assunzione di personale più competente. Soltanto nel 1994 si ricorse a specialisti esterni per risanare la contabilità e solo nel 1996 fu assunto un contabile all'altezza dei compiti. Se siffatte misure fossero state prese nel 1990, la situazione attuale sarebbe certamente migliore.

Il CDF ha più volte fatto notare le lacune esistenti a livello contabile. Verosimilmente, la Signora Chevroulet non ha avuto il coraggio di prendere decisioni poco popolari nei riguardi del capo contabile dell'epoca. La CPC paga ancora oggi un pesante tributo per questa mancanza di determinazione.

La Signora Chevroulet ha constatato assai rapidamente l'urgenza di un intervento a livello informatico. Le decisioni infelici prese in questo settore sono descritte nel capitolo riguardante i sistemi informatici. Per siffatti errori madornali la responsabilità incombe alla Signora Chevroulet. Non è del tutto chiaro, invece, quanto il capo del DFF abbia influito su tali decisioni.

Non bisogna tuttavia dimenticare che il contesto nel quale la Signora Chevroulet dirigeva la CFA era alquanto sfavorevole: personale insufficiente, soprattutto quello qualificato, assenza di un sistema EED degno di questo nome, scarsa qualità dei dati, enorme cumulo delle pendenze, ecc. Vi si aggiunsero le relazioni tese con l'UFI, ossia con l'ufficio specializzato della Confederazione in materia d'informatica. Ancora una volta, il capo del DFF lasciò correre. Non è forse esagerato affermare che la Signora Chevroulet fu in un certo senso vittima delle circostanze. La sua decisione, motivata essenzialmente da criteri finanziari, di sostituire il sistema G&P con SUPIS e gli enormi problemi sorti in seguito a tale cambiamento, strinsero la Signora Chevroulet alle corde. Una sua richiesta di aiuto alla fine del 1992 non fu presa sul serio dal capo del DFF. Ella non poteva neppure aspettarsi un qualsivoglia soccorso da parte di altri uffici federali, segnatamente dagli uffici degli stipendi. Fu invece la CPC ad aiutare questi ultimi nell'applicare correttamente gli statuti dopo che il sistema G&P aveva rilevato 40 000 divergenze nel calcolo dei contributi. Inoltre, altro grave errore, la Signora Chevroulet non sollecitò con la dovuta insistenza personale supplementare, soprattutto qualificato.

La Signora Chevroulet porta l'intera responsabilità per le decisioni sbagliate che ha preso e per le conseguenze che ne sono derivate. La Commissione ritiene tuttavia che l'interessata non ha fallito per mancanza di competenza, ma piut-

tosto per le circostanze difficili nelle quali operava, le quali avrebbero richiesto elevate doti manageriali, di cui ella difettava.

La Commissione ha purtroppo dovuto anche constatare che quale donna romanda senza conoscenze dello svizzero-tedesco la Signora Chevroulet ha riscontrato qualche difficoltà a farsi accettare in seno all'amministrazione federale. Ciò non può che destare serie preoccupazioni e richiede un intervento da parte del Consiglio federale.

Per concludere, la Commissione non può evitare di rilevare che il caso della Signora Mierta Chevroulet comporta anche una tragica componente umana. Una donna capace e già titolare di una posizione prestigiosa, si è logorata e ha rovinato la sua salute negli anni 1989-1994 alla testa della CFA.

1.2.2.4 David Gerber

Il Signor David Gerber, in precedenza aggiunto scientifico presso l'Amministrazione federale delle finanze, è stato per più di sette anni vicedirettore, rispettivamente direttore supplente della CFA. Durante questo periodo ha diretto ad interim per più di un anno la CFA vista l'assenza della Signora Mierta Chevroulet.

Secondo quanto constatato dalla Commissione, il Signor Gerber non è mai riuscito ad influenzare in modo decisivo l'andamento degli affari nella CFA e a conferire, insieme alla direttrice o in sua vece, gli stimoli di cui la Cassa aveva bisogno. La Commissione ha avuto l'impressione che da lungo tempo il Signor Gerber era insoddisfatto della sua funzione presso la CFA e che aspettasse soltanto l'opportunità di occupare un altro posto nell'amministrazione federale. Ci si può domandare se una forte personalità nella funzione di direttore supplente della CFA avrebbe potuto imporre a quest'ultima una svolta decisiva.

1.2.2.5 Elisabeth Baumann

L'attuale direttrice della CFA, precedentemente capo della CPC, occupa tale funzione da circa più di un anno. In questo lasso di tempo ha svolto un'enorme attività e ha preso provvedimenti energici. Ciononostante, la situazione della CPC non è ancora praticamente migliorata. La direttrice è persuasa che una volta che SUPIS funzionerà correttamente, tutti i problemi della CPC troveranno una soluzione. Avendo concentrato i suoi sforzi in questo senso, la Signora Baumann non vede le altre priorità che si impongono. La Commissione ritiene indispensabile che la CPC disponga di una strategia chiara e realista a lungo termine, ciò che oggi non è ancora il caso. La Commissione ha anche dovuto rilevare apprezzamenti critici sullo stile col quale la Signora Baumann dirige l'ufficio e sul continuo cambiamento delle priorità.

La Commissione non dubita affatto che la direttrice attuale abbia la ferma volontà di ristabilire l'ordine nella CPC, ma ritiene anche che essa non potrà evitare di considerare i punti critici summenzionati. Il futuro dirà se l'interessata sarà in grado di risanare la CPC. La Commissione nutre qualche dubbio a questo proposito. In ogni caso, la Commissione auspica che il gruppo di lavoro recentemente istituito dal consigliere federale Villiger riuscirà a colmare le lacune esistenti a livello strategico.

1.3 L'affare CPC: solo un problema di persone?

Per la sua durata, per il cumulo impressionante di problemi e di decisioni infelici nel corso di più anni il caso della CPC può certo essere considerato un caso unico nell'amministrazione federale. Per altri versi, tuttavia, questo caso evidenzia anche alcuni elementi strettamente connessi a gravi lacune del sistema della funzione pubblica.

È risaputo che nelle decisioni in materia di personale l'esigenza di nominare la persona giusta al posto giusto resta sovente un pio desiderio. A questo proposito, la nomina della Signora Hülsen rappresenta un caso esemplare, ma non certo unico nell'ambito della CFA/CPC. L'odierno sistema delle nomine, soprattutto quando la decisione spetta al Consiglio federale, fa in modo che per la scelta di un candidato prevalgano in definitiva criteri poco pertinenti rispetto alla carica da occupare. Anzi, il sistema attuale non solo permette siffatti casi, ma addirittura li promuove, nella misura in cui in seno al Collegio manca la volontà e il coraggio di opporsi ad una proposta formulata da un capodipartimento. Per non ledere un'intesa collegiale anche solo superficiale si è senz'altro disposti a rinunciare a discutere in dettaglio delicate questioni concernenti le candidature proposte.

Nella medesima categoria di anomalie rientra la creazione di posti ad personam, in un primo tempo provvisori e in seguito definitivi. A questo proposito si può citare l'esempio della creazione della CFA nel 1975. Considerando che non si poteva «ragionevolmente pretendere» dal Signor Werner Schuler di essere subordinato ad un ex collega (nominato direttore dell'UFPER), il Consiglio federale gli ha creato il suo ufficio federale. Un altro posto ad personam è quello di capo della divisione «Questioni fondamentali» presso la CFA. Questo posto è stato creato, seppur contro la volontà della direttrice, su misura per l'ex direttore supplente della CFA. Dopo la partenza del titolare per un altro impiego al di fuori della CFA e dopo che il suo successore ha lasciato a sua volta il posto durante il periodo di prova, la funzione in questione esiste ancora oggi, pur non essendo occupata. Evidentemente, in seno all'amministrazione federale non esiste alcun meccanismo suscettibile di evitare simili assurdità.

Ma anche un altro aspetto importante sembra essere pure immanente al sistema. Ci si potrebbe ragionevolmente aspettare che gli uffici federali di un medesimo dipartimento, se necessario con il dovuto incitamento del capodiparti-

mento, mostrino un minimo di preoccupazione per i problemi che un ufficio federale non riesce a risolvere da solo ed esigano la piena collaborazione degli altri uffici. Nel caso in questione, anche questa aspettativa si è rivelata illusoria. Mancando l'intervento del capodipartimento e la sua comprensione per i legittimi interessi di tutti gli enti coinvolti, la soluzione dei problemi è stata semplicemente lasciata al singolo ufficio direttamente interessato. È probabile che la mancanza di collaborazione tra gli uffici federali nel problema della CPC non sia un caso isolato in seno all'amministrazione.

Fino al 1994 il Consiglio federale non si è mai occupato dei problemi della CPC. Nonostante fosse l'autorità d'alta vigilanza secondo la LPP e l'autorità di vigilanza sull'insieme dell'amministrazione federale, il Collegio governativo ha volentieri lasciato l'incarto CFA/CPC nelle mani del collega Stich, il quale non chiedeva di meglio per poterlo custodire sotto chiave. Eventuali richieste di spiegazioni, sempre che siano effettivamente state avanzate, venivano tacitate con risposte prive di contenuto. Il presente caso mostra che il sistema collegiale non può funzionare quando si tratta di porre domande poco gradite ad un suo membro. Operato dal lavoro, il Consiglio federale ha preferito lasciare carta bianca al collega Stich invece di intervenire. L'affare della CPC non è dunque solo un problema di persone. Qui è in causa anche il nostro sistema.

2 Apprezzamento finale

Nel capitolo precedente abbiamo esaminato le responsabilità dei principali protagonisti delle pluriennali disfunzioni in seno alla Cassa pensioni della Confederazione. Quanto rilevato va ora iscritto in un più ampio contesto includendovi le funzioni di alta vigilanza e di vigilanza spettanti al Consiglio federale e l'alta vigilanza generale esercitata dal Parlamento. Occorre tuttavia sottolineare che le seguenti osservazioni non relativizzano né sminuiscono minimamente i giudizi espressi nella parte II e al capitolo 1 della parte III.

L'odissea infelice della CPC nel corso degli ultimi quindici anni è il frutto di un cumulo straordinario di errori: sottovalutazione della problematica, stima esagerata delle proprie capacità, decisioni sbagliate, incomprensibile passività degli organi di direzione, misconoscenza sistematica dei segnali d'allarme nonché speranze ingiustificate in una svolta decisiva all'infelice sviluppo nel settore informatico.

Per diversi anni il ruolo più attivo nel caso della CPC è stato assunto dal Parlamento nell'esercizio dell'alta vigilanza, mentre il Consiglio federale e il Dipartimento federale delle finanze (DFF), ma anche la direzione della CPC, hanno continuato a rifiutare di prendere atto dell'evoluzione disastrosa in seno alla Cassa. Tuttavia, i mezzi poco incisivi dell'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione, non hanno consentito al Parlamento d'imporre una svolta decisiva agli eventi. L'arma smussata dell'alta vigilanza nulla può contro la riluttanza di un capodipartimento, coperto per lo meno tacitamente dal Consiglio federale. Quando da parte del governo manca la volontà di esaminare materialmente un problema insieme al Parlamento perché si ritiene a priori che i rappresentanti di quest'ultimo non dispongono delle conoscenze necessarie, viene anche meno la cultura del dialogo indispensabile al nostro sistema politico. L'alta vigilanza del Parlamento rispettosa per principio delle competenze decisionali del Consiglio federale non è adeguata per siffatte circostanze estreme. Dal canto suo, il Parlamento ha commesso un errore nell'aspettare così a lungo prima di rifiutare di approvare il conto della CPC.

Nel dramma della CPC il Consiglio federale avrebbe dovuto svolgere un duplice ruolo, prima come massima autorità di vigilanza sull'insieme dell'amministrazione federale e secondariamente quale autorità di alta vigilanza sulle autorità di vigilanza previste dalla legge sulla previdenza professionale (LPP). In entrambi i casi, invece, esso è rimasto inerte. Soltanto poco prima che calasse il sipario, peraltro sotto l'insistente pressione del Parlamento, il Collegio governativo si è ricordato del suo ruolo. Ma anche questa volta, le misure furono assai modeste. Per tutta la durata dell'affare della CPC il Consiglio federale non ha mai esercitato una qualsivoglia vigilanza sul DFF e sulla CPC. La CPI non ignora tuttavia che il nostro sistema collegiale presenta di per se stesso alcune carenze che rendono assai difficile la vigilanza del Collegio su un capodipartimento.

Anche l'alta vigilanza ai sensi della LPP non è mai stata esercitata. A questo proposito è significativo citare quanto l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), che è in fondo lo strumento esecutivo dell'alta vigilanza del Consiglio federale giusta la LPP, ha dichiarato alla Commissione: «Non siamo in grado di rispondere a questa domanda, poiché non sappiamo quali sono le procedure con le quali il DFF esercita la vigilanza sulla CPC.» Ci si può dunque veramente domandare se i membri del Consiglio federale sono coscienti di essere l'autorità di alta vigilanza sulla previdenza professionale, con tutti i diritti e soprattutto tutti gli obblighi che ciò comporta nell'interesse di un centinaio di migliaia di assicurati in Svizzera. In questo ambito della CPC il Consiglio federale non ha assolto il suo compito.

Uno dei cardini della nostra concezione dello Stato è la convinzione che l'amministrazione è soggetta alla vigilanza regolare e sistematica del Consiglio federale (art. 4 cpv. 3 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione [LOA]). Si può pertanto sperare che le lacune riscontrate nell'esercizio della vigilanza sulla CPC rappresentino un'unica eccezione nell'insieme dell'apparato amministrativo. Se ciò non fosse il caso è lecito chiedersi se il nostro Stato funzioni ancora secondo principi democratici.

Chi altrimenti avrebbe potuto evitare la nefasta evoluzione della CPC? In una cassa pensioni privata questo ruolo avrebbe potuto essere assunto dall'autorità di vigilanza o dall'organo di controllo. Nel caso in questione, tuttavia, l'autorità di vigilanza coincideva con la persona principalmente responsabile dello sfacelo, ossia il consigliere federale Otto Stich. D'altra parte, l'organo di controllo era rappresentato dal Controllo federale delle finanze (CDF), il quale però, essendo subordinato almeno amministrativamente alla citata autorità, si è lasciato parzialmente intimidire e non ha comunque osato informare direttamente il Consiglio federale per paura di indisporre il capo del DFF. Le critiche non hanno pertanto oltrepassato le mura del DFF.

Insomma, una struttura assai claudicante! In qualsiasi cassa pensioni privata una siffatta costruzione avrebbe dato adito ad aspre critiche. Nella Confederazione, invece, essa è stata creata nel 1983 per desiderio esplicito del DFF. L'UFAS la giustifica del resto ancora oggi: «Anche oggi non vediamo la necessità di derogare a questa regolamentazione», ha dichiarato l'ufficio alla CPI. Il fatto che l'UFAS giustifichi oggi ancora una tale concentrazione del controllo e della vigilanza nelle mani del capo del DFF, dimostra che non si è capito un bel niente. Nell'apparato statale le cose non funzionano a priori meglio che nel privato solo perché si ha a che fare con autorità e funzionari. In una cassa pensioni privata si avrebbe reagito molto prima e adottato provvedimenti incisivi, non fosse altro che per evitare che l'organo di controllo incorra in azioni di responsabilità ai sensi dell'articolo 52 LPP. Il caso della CPC è un esempio lampante della necessità d'instaurare anche negli enti statali i medesimi criteri rigorosi di controllo e vigilanza applicati negli enti privati.

In definitiva, il caso della CPC è stato possibile soltanto grazie all'esistenza di questa infelice struttura. Unitamente ad errori strategici madornali e a disfunzioni protrattesi per anni – quale cassa pensioni può permettersi di funzionare otto anni senza che i suoi conti siano regolari? – lo sfacelo a cui si assiste oggi è dovuto a lacunari e mal concepiti meccanismi di controllo e di vigilanza.

Il caso della CPC non dev'essere soltanto un'occasione per puntare il dito sulle responsabilità dei principali protagonisti. Deve anche servire a constatare il totale fallimento delle strutture esistenti e consentire la loro sostituzione con strutture radicalmente nuove negli ambiti dell'alta vigilanza, della vigilanza e del controllo, ma anche nell'organizzazione e nella struttura della CPC. Con il caso della CPC lo Stato ha dato un brutto esempio del suo operato in un settore estremamente importante per centinaia di migliaia di cittadini. Occorre ora fare tutto il possibile per rimediare, rapidamente e a tutti i livelli, agli errori commessi. Se con il presente rapporto la Commissione è riuscita a dare il necessario impulso in questo senso e a fornire un valido contributo, il suo lavoro non sarà stato vano.

3 Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)

Parte I: Introduzione

Capitolo 1: Mandato, organizzazione e procedura della Commissione

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda, in materia di assunzione delle prove, di disciplinare in modo chiaro nella legge sui rapporti fra i Consigli le competenze degli esperti incaricati da una commissione parlamentare di inchiesta e di precisare gli obblighi delle persone interrogate nei confronti di questi ultimi.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di istituire nella legge sui rapporti fra i Consigli una base legale chiara, che obblighi le persone interrogate da una commissione parlamentare d'inchiesta a serbare il segreto assoluto in merito alla loro audizione.

Parte II: Risultati dell'inchiesta

Capitolo 3: Sistemi informatici

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda di limitare i lavori eseguiti su SUPIS CFA alla conservazione dei dati e all'utilizzazione del sistema quale maglia nella catena del trattamento dei salari (e non – come avviene attualmente e come lo prevede il nuovo contratto con Datamind – allo sviluppo di nuove funzioni per il trattamento del secondo pilastro); ciò significa anche che non sarà introdotta nessuna nuova funzione che non sia stata precedentemente sottoposta a test completi.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di accordare la priorità al risanamento degli interfacce. I sistemi di trattamento dei salari devono essere ritenuti responsabili della qualità dei dati forniti alla CPC; anche nel quadro del secondo pilastro, la responsabilità per i collaboratori deve essere trasferita laddove deve essere assunta, ossia presso i superiori (incluso l'Ufficio federale del personale).

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di proseguire con estrema urgenza l'Azione 120 000. Se occorre controllare 100 000 incartamenti, ogni minuto guadagnato su un incartamento è importante: in effetti 100 000 minuti rappresentano praticamente un anno di lavoro di una persona. Bisogna accelerare il ritmo di questa azione, facilitando e accelerando l'accesso ai dati necessari, in particolare:

Raccomandazione 4 sostituendo la procedura scritta con un accesso diretto per l'ottenimento dei dati dell'AVS;

Raccomandazione 5 consentendo a tutti i collaboratori della CPC di utilizzare il massimo dei dati dal loro PC; se del caso, questi ultimi devono essere copiati;

Raccomandazione 6 mettendo a disposizione sufficienti mezzi tecnici (ad es. apparecchi per la lettura delle fiche);

Raccomandazione 7 facendo in modo che SUPIS CFA possa accedere direttamente al maggior numero di dati degli anni precedenti;

Raccomandazione 8 istituendo un controllo periodico per garantire che tutte le eventuali verifiche e correzioni siano state effettuate a partire da fonti affidabili e applicando regole di calcolo irreprensibili.

Raccomandazione 9

La Commissione raccomanda di ripartire su più calcolatori (probabilmente due) i dati dei diversi sistemi dei salari e il loro trattamento. In tal modo sarà possibile limitare gli effetti indesiderati causati dalle dimensioni della banca dati SUPIS (accesso diretto dei dati degli anni precedenti) e diminuire gli effetti dei trattamenti sequenziali. I casi di affiliazioni che, a causa di rapporti di servizio multipli, sono presenti in più sistemi devono essere trattati manualmente. Occorre verificare, in particolare, se il trattamento dei dati dell'Azienda delle PTT, che sul piano del personale registra circa 100 000 persone (di cui solo 40 000 impiegati permanenti), non potrebbe aver luogo su un calcolatore indipendente.

Raccomandazione 10

La Commissione raccomanda di procedere alle assunzioni e alle mutazioni solo all'inizio del mese.

Raccomandazione 11

La Commissione raccomanda che i rapporti di servizio multipli all'interno di uno stesso servizio siano imputati alle diverse rubriche di costo all'interno del servizio o dell'organizzazione interessati (ad es. i PF). Questo deve trasmettere alla CPC un solo salario per persona impiegata. I salari e le trattenute annunciate devono dal canto loro essere ripartiti internamente sulle rubriche di costo.

Raccomandazione 12

La Commissione raccomanda che i dati inutili (cfr. n. 3.1.2.3 ad es.) siano cancellati dalla banca dati SUPIS. Il risanamento delle interfacce deve proseguire in parallelo per evitare l'introduzione automatica di nuovi dati inutili.

Raccomandazione 13

La Commissione raccomanda, per quanto concerne il secondo pilastro delle FFS, di rinunciare alla fusione dei dati e delle procedure già decisa dal Consiglio federale. Occorre continuare a gestire SUPIS FFS mediante un'applicazione autonoma.

Raccomandazione 14

La Commissione raccomanda di separarsi al più presto dalle organizzazioni affiliate (ve ne sono più di 100). Se del caso, occorrerà disciplinare la questione della responsabilità dell'appurazione dei dati e decidere lo stato in cui tali dati saranno trasmessi alle organizzazioni interessate.

Raccomandazione 15

La Commissione raccomanda di prevedere, nell'ambito della riforma dell'Azienda delle PTT, che la sua cassa pensioni sia resa autonoma per quanto riguarda i dati e il loro trattamento. Anche in questo caso occorre disciplinare chiaramente la questione dell'appurazione dei dati.

Raccomandazione 16

La Commissione raccomanda che in caso di trasferimento di alcune parti della Cassa (cfr. raccomandazioni 14 e 15), queste dispongano di varie opzioni: trattamento separato dei dati sotto la responsabilità comune della CFA, consegna di SUPIS CFA alle unità trasferite, libera scelta degli statuti (semplificati) e dei software, privatizzazione completa, ecc.

Raccomandazione 17

La Commissione raccomanda di istituire un sistema di controllo gestionale efficace che consenta di trattare equamente e uniformemente gli impiegati delle organizzazioni che non sono, o non sono più, integrate nella CPC ma che applicano ancora gli statuti e i regolamenti della Cassa.

Raccomandazione 18

La Commissione raccomanda di repertoriare, sulla base della prassi attuale, le norme che disciplinano il trattamento delle informazioni, le strutture dei dati e i flussi di dati sia per il sistema degli affiliati sia per quello dei beneficiari di rendite della CPC.

Raccomandazione 19

Per questo lavoro, la Commissione raccomanda di tener conto dei motivi che giustificano la prassi attuale come pure dei regolamenti e dei futuri statuti. La base normativa e la prassi devono essere adeguate alla futura utilizzazione di software standard e devono essere semplificate. Bisogna inoltre rinunciare temporaneamente a sviluppare software interni.

Raccomandazione 20

La Commissione raccomanda in questo ambito di elaborare criteri di ricezione per le parti del software che Datamind si è contrattualmente impegnata a fornire.

Raccomandazione 21

La Commissione raccomanda di istituire una direzione di progetto provvista di diritti e doveri adeguati e responsabile del progetto SUPIS CFA in tutta la sua sfera d'influenza.

Raccomandazione 22

La Commissione raccomanda che le entità interessate al progetto SUPIS CFA – servizi, dipartimenti, organizzazioni affiliate ecc. – siano chiamate a sottoporsi alla direzione del progetto per tutto quel che concerne il progetto SUPIS CFA. Le entità mantengono naturalmente la possibilità d'intervenire a livello di direzione superiore del progetto.

Raccomandazione 23

La Commissione raccomanda che nell'ambito dell'elaborazione del capitolato d'oneri del sistema destinato a sostituire SUPIS si giunga ad una comprensione comune di base della comunicazione e del trattamento dei dati, estesa inoltre a tutti i futuri settori d'influenza del software.

Raccomandazione 24

La Commissione raccomanda di realizzare la prossima revisione degli statuti della CPC congiuntamente con l'introduzione di un nuovo sistema informatico. Prima che tali statuti entrino in vigore, occorrerà controllare accuratamente e garantire che possano essere trattati sul piano informatico. Il Parlamento dovrà essere informato del risultato di tali pratiche.

Raccomandazione 25

La Commissione raccomanda di trasferire in futuro la responsabilità del calcolo delle trattenute sul salario ai diversi uffici dei salari. Tale calcolo dovrà essere controllato da un organo idoneo. La CPC deve limitarsi alla gestione del secondo pilastro.

Raccomandazione 26

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di provvedere affinché le strutture, le responsabilità e le procedure definite nell'OINFAP (cfr. n. 3.2.3) e nei suoi regolamenti affini siano effettivamente applicate. Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che i progetti informatici sovradipartimentali siano maggiormente orientati verso l'efficacia.

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 3: Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)

Raccomandazione 27

La Commissione raccomanda di elaborare con urgenza una strategia federale in materia di informatica e di definire in questo ambito il futuro dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI) e della Conferenza informatica della Confederazione (CIC). Occorre, in particolare, esaminare il ruolo dell'UFI e della CIC quali centri di competenza in materia informatica e, se del caso, esigere che adempiano la loro missione meglio di quanto hanno fatto finora.

Raccomandazione 28

La Commissione raccomanda di introdurre nel campo dell'informatica un controllo gestionale e un sistema di assicurazione della qualità basati sull'efficienza.

Capitolo 4: Settore delle finanze

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda – una volta colmate le lacune dei sistemi informatici e regolate le origini dei casi pendenti – di chiudere tutti i conti che presentano problemi e di ripartire i loro saldi su due conti: uno per i casi pendenti (conto 1), l'altro per i casi che possono essere giustificati (conto 2). Tale presentazione consentirà di aumentare la trasparenza dei conti della CPC.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda di inventariare sistematicamente tutti i danni riscontrati nel corso dell'appuramento degli incarti («Azione 120 000») al fine di rendere possibile a posteriori una valutazione in cifre dei danni subiti. La Commissione raccomanda anche che le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze delle Camere federali siano informate dettagliatamente, due volte all'anno, sui danni osservati come pure sui controlli svolti in parallelo dal servizio di revisione della CFA.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda che le responsabilità del servizio di contabilità della CPC siano meglio adeguate alla sua sfera di competenze. Raccomanda anche che il servizio di contabilità sia rafforzato sul piano qualitativo e che la sua posizione gerarchica sia adeguata al volume delle transazioni della Cassa.

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 3: Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda di far tutelare gli interessi padronali della Confederazione nell'ambito della previdenza professionale da un'istanza indipendente dalla cassa pensioni.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di elaborare il più presto possibile le disposizioni destinate a risolvere la questione della ripartizione dell'aumento del disavanzo tecnico delle aziende d'armamento e delle organizzazioni affiliate in seguito all'introduzione della legge sul libero passaggio.

Raccomandazione 6

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di informare il Parlamento sulle conseguenze finanziarie per la Confederazione derivanti dal passaggio del regime di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT da un sistema di ripartizione delle spese a un sistema di capitalizzazione.

Raccomandazione 7

La Commissione raccomanda che le commissioni di controllo del Parlamento esaminino la legalità e l'opportunità del regime di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT.

Capitolo 5: Gestione e organizzazione

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda al DFF di dotarsi di un sistema di controllo gestionale interno che gli consenta di sorvegliare sistematicamente e di gestire le attività della CFA in relazione con la CPC.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda al capo del DFF di rinunciare, nella sua forma attuale, alla funzione di incaricato speciale per gli affari della CFA.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di fare in modo che in futuro l'assegnazione di vari mandati alla stessa persona o alla stessa società non crei conflitti di interessi atti a pregiudicare la realizzazione dei medesimi mandati.

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda che la vigilanza sulla CPC, come prevista dalla LPP, sia trasferita ad un'autorità che non abbia legami gerarchici con la CPC.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda al capo del DFF che la CPC, d'ora in poi, rinunci ad effettuare prelievi dalle rendite, a meno che non siano prescritti per legge.

Raccomandazione 6

La Commissione raccomanda che, in materia di informazione e di consulenza, la previdenza professionale della Confederazione dia maggior peso ai bisogni degli assicurati.

Raccomandazione 7

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di istituire, per un periodo adeguato, un mediatore (*ombudsman*), al quale le persone che hanno problemi con la CPC possano rivolgersi gratuitamente per ogni questione legata alla loro previdenza professionale.

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 3: Riepilogo generale delle raccomandazioni della Commissione (promemoria)

Raccomandazione 8

La Commissione raccomanda di esaminare, oltre alla forma organizzativa attuale della CPC, le soluzioni seguenti:

- a) istituzione di una fondazione di diritto privato alla quale la Confederazione conferirebbe un mandato di prestazioni;
- b) creazione di un istituto autonomo di diritto pubblico dotato di una propria personalità giuridica e al quale la Confederazione conferirebbe un mandato di prestazioni.

In ogni caso, le attività di gestione e di sostegno nel settore della previdenza professionale andrebbero concentrate in seno alla CPC (*back office*) mentre i compiti esecutivi, di informazione e di consulenza agli assicurati devono essere attribuiti ai dipartimenti e agli uffici federali (*front office*).

Parte III: Ruolo del Consiglio federale e del Parlamento

Capitolo 1: Ruolo del Consiglio federale

Raccomandazione 1

La Commissione raccomanda di completare la legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) in modo da istituire una base legale analoga all'articolo 52 LPP, che consenta di far sopportare alle autorità di vigilanza istituite dall'articolo 61 LPP il danno cagionato a un istituto di previdenza professionale.

Raccomandazione 2

La Commissione raccomanda che l'alta vigilanza sulle autorità di vigilanza LPP (art. 64 LPP) esercitata attualmente dal Consiglio federale e parzialmente delegata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, sia trasferita a un'autorità in grado di esercitare efficacemente questa funzione.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di sopprimere la subordinazione amministrativa del CDF al DFF e di prevedere una nuova subordinazione che garantisca al CDF la maggior indipendenza possibile.

Raccomandazione 4

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di rivedere fondamentalmente la doppia funzione del CDF in relazione con la CPC. Una soluzione sarebbe di ritirare al CDF il ruolo di organo di controllo della CPC secondo l'articolo 53 LPP e di affidare tale compito a un organo esterno completamente indipendente dalla Confederazione.

Raccomandazione 5

La Commissione raccomanda che l'organo di controllo LPP della CPC presenti in futuro il proprio rapporto di revisione sul conto speciale della CPC prima che le Camere federali adottino il consuntivo.

Capitolo 2: Alta vigilanza del Parlamento

Raccomandazione 1

Per migliorare il coordinamento fra gli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza, la Commissione raccomanda che la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) sia completata nel modo seguente:

3. Coordinamento fra le commissioni di controllo

Art. 51 LRC

Conferenza dei presidenti delle commissioni di controllo

¹ I presidenti delle commissioni della gestione, delle commissioni delle finanze e della delegazione delle finanze delle Camere federali definiscono in comune le inchieste alle quali prendono parte rappresentanti di un'altra commissione o che devono essere affidate a gruppi comuni di lavoro. Essi disciplinano le competenze delle commissioni in materia decisionale.

² Dopo aver sentito il Consiglio federale, le commissioni di controllo possono trasmettere a un gruppo comune di lavoro i loro diritti di ispezione e di informazione.

Raccomandazione 2

Per assicurare la continuità delle attività degli organi di alta vigilanza parlamentare, la Commissione raccomanda di modificare il regolamento del Consiglio degli Stati (RCSt) nel modo seguente:

Art. 10 cpv. 6^{bis} RCSt

I membri della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione sono rieleggibili.

Raccomandazione 3

La Commissione raccomanda di modificare la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) in modo da permettere alle Commissioni di controllo di identificare tempestivamente i problemi che sorgono in seno all'amministrazione e di controllare l'attuazione delle loro raccomandazioni. La Commissione propone la formulazione seguente:

Art. 47^{quater} cpv. 1^{bis} e 2 LRC

^{1bis} È opportuno garantirle in particolare l'accesso ai dati di gestione e di controllo dei dipartimenti. Può incaricare l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione di consultarli.

² ... o riguardo a una decisione amministrativa imminente o nell'attesa di una decisione su un ricorso pendente ...

Art. 50 cpv. 7^{bis} LRC

^{7bis} È opportuno inoltre garantirle l'accesso ai dati di gestione e di controllo dei dipartimenti. Può incaricare il controllo federale delle finanze di consultarli.

4. Proposte della Commissione

4.1 Riguardo alla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e al regolamento di previdenza C 25 dell'Azienda delle PTT

4.1.1 Nel settore dell'informatica

Postulato n. 1

Si invita il Consiglio federale ad attuare il più rapidamente possibile le ventotto raccomandazioni che la Commissione parlamentare d'inchiesta relativa alla Cassa pensioni della Confederazione (CPI CPC) ha elaborato per consentire un miglioramento duraturo e rapido dell'informatica della Confederazione in generale e della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) in particolare. Si invita il Consiglio federale a presentare al Parlamento il più presto possibile le semplificazioni corrispondenti degli statuti della CPC come pure eventuali modifiche legislative.

4.1.2 Nel settore delle finanze

Postulato n. 2

Si invita il Consiglio federale a realizzare al più presto le raccomandazioni 1-6 che la CPI CPC ha elaborato nel capitolo «Settore delle finanze» come pure la raccomandazione 5 del capitolo «Ruolo del Consiglio federale».

4.1.3 Nel settore della gestione e dell'organizzazione

Postulato n. 3

Si invita il Consiglio federale a realizzare al più presto le raccomandazioni 1-3 e 5, 6 che la CPI CPC ha elaborato nel capitolo «Gestione e organizzazione».

4.1.4 Statuto e organizzazione della CPC

Postulato n. 4

Si invita il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento il più rapidamente possibile un rapporto che indichi:

- a) le possibilità di attribuire maggiore autonomia e competenze alla Cassa pensioni della Confederazione;
- b) le possibilità di rendere indipendente la Cassa pensioni della Confederazione sul piano giuridico conformemente ai modelli di diverse casse pensioni di amministrazioni cantonali;
- c) le possibilità di trasferire la gestione patrimoniale dalla Confederazione alla Cassa pensioni della Confederazione.

Nel suo rapporto, il Consiglio federale valuterà in particolare le tre varianti organizzative menzionate nel presente rapporto della CPI CPC (fondazione di diritto privato con mandato di prestazioni della Confederazione, istituto autonomo di diritto pubblico con personalità giuridica propria e mandato di prestazioni della Confederazione e mantenimento delle strutture attuali e delega di esecuzione ai dipartimenti e agli uffici federali) evidenziando i vantaggi e gli svantaggi di ogni variante.

4.1.5 Misure volte a ristabilire la fiducia degli assicurati

Mozione n. 1

Il Consiglio federale è incaricato di istituire, per un periodo determinato, un mediatore (*ombudsman*) al quale le persone che hanno problemi con la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) potranno rivolgersi gratuitamente per ogni questione relativa alla loro previdenza professionale.

4.2 Modifiche istituzionali, vigilanza e responsabilità

4.2.1 Modifica della legislazione sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Mozione n. 2

La legislazione sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità deve essere modificata in tal senso:

1. L'alta vigilanza sulle autorità di vigilanza LPP, esercitata attualmente dal Consiglio federale – e delegata in parte all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali – deve essere trasferita a un'autorità che sia in grado di garantire in modo efficiente l'esercizio dell'alta vigilanza prevista dall'articolo 64 LPP.
2. La vigilanza che il Dipartimento federale delle finanze esercita sulla Cassa pensioni della Confederazione e sugli altri istituti di previdenza della Confederazione deve essere trasferita a un'autorità che non sia legata dal profilo gerarchico a tali istituti di previdenza (art. 3 cpv. 2 OPP 1).
3. Il controllo sulla Cassa pensioni della Confederazione secondo l'articolo 53 LPP deve essere ritirato al Controllo federale delle finanze e affidato a un altro organo di controllo. Il nuovo organo di controllo deve soddisfare pienamente le esigenze legali in materia di indipendenza e di competenze professionali. Si può eventualmente ricorrere anche a un organo esterno all'amministrazione federale (art. 63 cpv. 1 statuti CPC).

Postulato n. 5

Si invita il Consiglio federale a redigere un rapporto che stabilisca se la legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) debba essere completata in modo da istituire una base legale che consenta, sulla base dell'articolo 52 LPP, di far assumere alle autorità di vigilanza istituite dall'articolo 61 LPP la responsabilità del danno arrecato a un istituto di previdenza professionale.

4.2.2 Modifica della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze

Mozione n. 3

La legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze deve essere modificata affinché il Controllo federale delle finanze possa adempiere il proprio mandato nel modo più indipendente possibile, senza essere ostacolato dalla subordinazione amministrativa.

4.3 Procedura delle commissioni parlamentari d'inchiesta

Iniziativa parlamentare n. 1

In virtù dell'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 21^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), la CPI CPC propone l'iniziativa parlamentare seguente in forma generica:

La legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC) deve essere completata affinché:

- a) in materia di assunzione delle prove le competenze degli esperti incaricati da una commissione parlamentare d'inchiesta siano disciplinate in modo chiaro e siano precisati gli obblighi delle persone interrogate nei confronti degli esperti;
- b) sia istituita una base legale chiara che obblighi le persone interrogate da una commissione parlamentare d'inchiesta a serbare il segreto assoluto in merito al loro interrogatorio.

4.4 Intensificazione dell'alta vigilanza parlamentare

Iniziativa parlamentare n. 2

In virtù dell'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 21^{bis} della legge federale sui rapporti fra i Consigli (LRC), la CPI CPC propone l'iniziativa parlamentare seguente in forma generica:

La Costituzione federale e la legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC) devono essere modificate o completate affinché, nei settori che rientrano nella competenza del Consiglio federale, l'Assemblea federale possa trasmettere al Governo dei mandati sotto forma di direttive.

La nuova disposizione sarà formulata in modo da aumentare le competenze relative all'alta vigilanza del Parlamento sulle attività del Consiglio federale, pur salvaguardando l'indipendenza decisionale di quest'ultimo.

Iniziativa parlamentare n. 3

In virtù dell'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 21^{bis} della legge federale sui rapporti fra i Consigli (LRC), la CPI CPC propone l'iniziativa parlamentare seguente in forma generica:

La legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC) deve essere modificata o completata affinché le Commissioni della gestione possano avere accesso, in maniera adeguata, ai dati di gestione e di controllo dei dipartimenti come pure agli atti di procedure non ancora concluse.

Iniziativa parlamentare n. 4

In virtù dell'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 21^{bis} della legge federale sui rapporti fra i Consigli (LRC), la CPI CPC propone l'iniziativa parlamentare seguente in forma generica:

La legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC) deve essere modificata o completata in modo da garantire un miglior coordinamento fra le commissioni di controllo (p. es. mediante una conferenza dei presidenti) e da disciplinare nella legge l'impiego di gruppi comuni di lavoro come pure il diritto di questi ultimi di domandare informazioni e di ottenere documenti ufficiali.

Iniziativa parlamentare n. 5

In virtù dell'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 21^{bis} della legge federale sui rapporti fra i Consigli (LRC), la CPI CPC propone l'iniziativa parlamentare seguente sotto forma di progetto elaborato:

Il regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986 (RCSt) deve essere completato come segue:

Art. 10 cpv. 6^{bis} RCSt

I membri della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione sono rieleggibili.

5. Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

5.1 Prendere i problemi sul serio – dissipare i timori infondati

Il rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta presenta apertamente i problemi della Cassa pensioni della Confederazione (CPC). Esso solleverà certamente questioni e provocherà incertezze negli affiliati e nei beneficiari di rendite. Nel presente capitolo la Commissione espone l'importanza dei risultati della sua inchiesta per i membri della Cassa. Essa intende mostrare che prende sul serio le preoccupazioni degli assicurati e dà loro alcuni consigli in merito al comportamento da adottare affinché possano tutelare i loro diritti. La commissione intende anche dissipare alcuni timori infondati ed evitare che la CPC sia sommersa da una moltitudine di domande da parte degli assicurati.

5.2 Quale assicurazione è in difficoltà?

Il primo pilastro degli impiegati della Confederazione, ossia l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e l'assicurazione per l'invalidità (AI), rientra nella competenza della Cassa federale di compensazione. Come la CPC, anche quest'ultima è integrata nella Cassa federale di assicurazione ma, come la Commissione ha potuto constatare nell'ambito della sua inchiesta, non è oggetto di alcuna critica. Ciò significa che il primo pilastro degli impiegati della Confederazione non è affatto interessato dalla situazione della CPC. I problemi constatati concernono esclusivamente il secondo pilastro (previdenza professionale) degli impiegati della Confederazione. Il secondo pilastro è gestito dalla CPC su mandato della Confederazione.

5.3 Chi è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione?

La CPC è responsabile della previdenza professionale di circa 120 000 agenti dell'amministrazione generale della Confederazione e delle aziende pubbliche (ad eccezione delle Ferrovie federali) nonché di numerose organizzazioni affiliate (cfr. elenco delle organizzazioni affiliate nell'allegato 2). La CPC gestisce sia i conti degli agenti attivi sia i conti dei beneficiari di rendite della Confederazione. I problemi della Cassa concernono solo tali persone.

5.4 Manca denaro nella Cassa pensioni della Confederazione?

Dal punto di vista degli assicurati, la risposta a questa domanda è chiaramente negativa. Si constata tuttavia che, a causa di alcuni errori di fatturazione commessi dalla Cassa, la Confederazione e le organizzazioni affiliate non hanno

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 5: Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

pagato tutti i loro contributi conformemente agli statuti. La contabilità della Cassa versa attualmente in pessime condizioni, tanto che è impossibile valutare l'ammontare delle fatture non pagate. Una cosa è certa: nei confronti degli assicurati la Confederazione risponde di tutti gli impegni della Cassa. Gli assicurati non possono dunque subire alcun pregiudizio, anche se alcuni importi non pagati non possono più essere percepiti a causa, in particolare, dello scadere del termine di prescrizione.

5.5 Cosa si nasconde dietro il «buco di 11 miliardi» della CPC?

In questi ultimi tempi, i media hanno ripetutamente affermato che la CPC non disponeva di una copertura sufficiente. Alcuni media hanno persino parlato di una perdita di circa 11 miliardi di franchi subita dalla CPC. In realtà, non si tratta di un vero e proprio buco nella Cassa. In questo contesto, «scoperto» significa che la Confederazione e i Cantoni, in qualità di datori di lavoro, non sono obbligati a capitalizzare la totalità delle somme delle quali le loro casse pensioni dovrebbero disporre per poter essere in grado in ogni momento di adempiere tutti gli obblighi nei confronti degli assicurati.

Tali disposizioni legali sono state emanate nell'interesse del consuntivo e quindi del contribuente. Una parte considerevole del risparmio obbligatorio così ottenuta può essere utilizzata per adempiere compiti di interesse pubblico invece di dover essere investita dalle casse pensioni. Per gli importi dovuti, la Cassa pensioni riceve chiaramente un interesse. In tal modo, gli importi non versati non costituiscono un «buco nella Cassa» bensì un prestito senza scadenza che la Cassa accorda ai poteri pubblici. Tale scoperto è del tutto legale ed è facilmente spiegabile. Gli assicurati non devono preoccuparsene.

5.6 Quali sono i problemi della Cassa pensioni della Confederazione?

Sebbene la sua solvibilità non sia messa in dubbio, la CPC accusa numerosi problemi. «Il denaro c'è, ma la Cassa non sempre sa a chi appartiene». Questa frase descrive bene il nocciolo della questione. Cosa significa concretamente?

Per più di dieci anni, la cattiva gestione degli incarti di affiliati, i sistemi informatici inefficienti, gli impiegati sovraccarichi e la mancanza di gestione hanno causato un notevole disordine negli incarti degli assicurati e un aumento considerevole degli affari pendenti. Per gli affiliati, le lacune della CPC hanno due conseguenze sgradevoli:

- la Cassa non dispone di dati corretti e completi per molti assicurati;
- la Cassa non è in grado di informare gli assicurati correttamente e regolarmente.

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 5: Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

Queste lacune e questi errori possono influire favorevolmente o negativamente sugli affiliati. A volte la CPC non sa se un affiliato ha versato una somma di riscatto o se ha riscattato anni assicurativi. In mancanza di tali informazioni, la Cassa accredita sul suo conto un avere insufficiente e la rendita che sarà versata dopo il pensionamento non corrisponde alle prestazioni che l'affiliato avrebbe diritto di percepire. Al contrario, succede anche che la CPC accrediti una somma di riscatto senza che vi sia stato il versamento corrispondente da parte dell'affiliato; quest'ultimo percepirà dunque, al momento del pensionamento, una rendita ingiustamente elevata.

Attualmente, la Cassa cerca di correggere questo tipo di errori e di colmare le sue lacune. Nel corso dei prossimi anni controllerà singolarmente gli incarti di tutti gli assicurati nell'ambito dell'«Azione 120 000». I dati saranno completati, le somme accreditate o addebitate saranno paragonate con le pezze giustificative di cassa e tutti i calcoli saranno effettuati in modo indipendente da due impiegati. Questo tipo di controllo fa già parte della prassi se un affiliato cambia datore di lavoro o va in pensione.

5.7 In che modo gli assicurati possono tutelare i loro diritti?

Finché la situazione della CPC non sarà normalizzata, la Commissione invita le persone interessate a non sovraccaricare la Cassa con domande inutili. La Commissione consiglia di adottare la regola seguente:

- Se non cambiate datore di lavoro, non andate in pensione o se non necessitate di un conteggio per altri motivi, non fate domande per iscritto o per telefono alla CPC. Non vi è infatti motivo di fare domande, anzi la rettifica degli incarti grazie all'«Azione 120 000» può svolgersi correttamente solo se il personale della CPC può lavorare indisturbato.

La Commissione raccomanda agli assicurati di seguire i consigli seguenti:

- Conservate con cura tutte le pezze giustificative che hanno un legame qualunque con la vostra previdenza professionale.
- Controllate se le pezze giustificative in vostro possesso vi consentono di ricostruire la vostra situazione in materia di previdenza professionale. Procuratevi in particolare tutte le pezze giustificative concernenti le somme di riscatto, i pagamenti effettuati e le somme di libero passaggio versate dai vostri datori di lavoro precedenti. Se del caso, i vostri superiori, la vostra banca, la posta o la vostra Cassa pensioni precedente possono aiutarvi fornendovi i documenti necessari.
- Se non lavorate più al servizio della Confederazione o di un'organizzazione affiliata o se andate in pensione per motivi di età o di salute:
 - controllate accuratamente il conteggio della CPC;

Parte IV: Conclusioni

Capitolo 5: Una parola all'attenzione dei membri e dei beneficiari di rendite della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

- domandate spiegazioni alla CPC se le indicazioni del vostro conteggio non vi sembrano corrette o se è evidente che non corrispondono con le pezze giustificative in vostro possesso. Ciò vale anche per le persone che percepiscono già una rendita;
- se, malgrado le vostre domande, la CPC non vuole rispondere o se non risponde in modo soddisfacente, rivolgetevi a uno specialista che saprà studiare la vostra situazione in maniera approfondita.

La Commissione propone inoltre al Consiglio federale di istituire un mediatore (*ombudsman*), al quale gli impiegati e i pensionati, membri o ex membri della Cassa, potranno rivolgersi gratuitamente in caso di problemi con la CPC. Tenetevi dunque al corrente a questo proposito.

Elenco delle abbreviazioni

A

AdI	Anello degli indipendenti
AFF	Amministrazione federale delle finanze (aggregata al DFF)
AI	Assicurazione per l'invalidità
art.	Articolo
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

B

BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. uff.	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale (S: Consiglio degli Stati, N: Consiglio nazionale)

C

CAP	Progetto informatico «Casse d'assicurazione del personale della Confederazione»
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210
CCF	Controllo amministrativo del Consiglio federale
CDF	Controllo federale delle finanze (aggregato amministrativamente al DFF)
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-CS	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPI CPC	Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Cassa pensioni della Confederazione
CFA	Cassa federale d'assicurazione
cfr.	Confronta
CIC	Conferenza informatica della Confederazione
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (libro quinto: Diritto delle obbligazioni)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera, del 29 maggio 1874, RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
cpv.	Capoverso

D

DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione (aggregata al DFAE)
DCF	Decreto del Consiglio federale
DF	Decreto federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DGA	Direttive del Consiglio federale del 28 agosto 1974 sulla gestione nell'amministrazione federale
DMF	Dipartimento militare federale
DTF	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale

E

EED	Elaborazione elettronica dei dati
-----	-----------------------------------

F

FF Foglio federale
FFS Ferrovie federali svizzere

G

GAAC Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione

I

INSAI Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni

L

lett. Lettera
LF Legge federale
LFC Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione, RS 611.0
LFLP Legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio), RS 831.42
LOA Legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (Legge sull'organizzazione dell'amministrazione), RS 172.010
LOGA Legge federale sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione
LPP Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS 831.40
LPPA Legge federale del 17 dicembre 1993 sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale, RS 831.41
LRC Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (Legge sui rapporti fra i Consigli), RS 171.11
LResp Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità), RS 170.32
LSA Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori), RS 961.03

N

n. Numero

O

O Ordinanza
OF Ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927, RS 172.221.10
OFC Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione, RS 611.01
OINFAF Ordinanza dell'11 dicembre 1989 concernente l'istituzione di un ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'amministrazione federale, RS 172.010.58
op. cit. Opera citata
OPP 1 Ordinanza del 29 giugno 1983 concernente la vigilanza sugli istituti di previdenza e la loro registrazione, RS 831.435.1
OPP 2 Ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS 831.441.1

P

PEV	Partito evangelico svizzero
PF	Politecnici federali
PDC	Partito democratico cristiano svizzero
PS	Partito socialista
PTT	Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi

R

RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1990, RS 171.13
RCSt	Regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986, RS 171.14
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

S

SCC	Servizi di cassa e di contabilità (Divisione dell'Amministrazione federale delle finanze)
SSR	Società svizzera di radiodiffusione e televisione

U

UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private (aggregato al DFGP)
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni private (aggregato al DFI)
UFG	Ufficio federale di giustizia (aggregato al DFGP)
UFI	Ufficio federale dell'informatica [creato il 1° settembre 1990] (aggregato al DFF)
UFO	Ufficio federale dell'organizzazione [soppresso il 30 settembre 1990] (precedentemente aggregato al DFF)
UFPER	Ufficio federale del personale (aggregato al DFF)
UST	Ufficio federale di statistica (aggregato al DFI)

Glossario

ABACUS	Software in materia di contabilità utilizzato dalla CPC dal novembre 1993.
Accesso diretto (informatica)	Sinonimo: modalità di funzionamento «on line». Modalità di funzionamento in relazione diretta e costante con il sistema informatico (in opposizione all'elaborazione per lotti).
Applicazione (informatica)	Insieme di software realizzati per adempiere i compiti di un determinato settore.
Assicurati	Gli affiliati della CPC nonché gli ex affiliati che beneficiano di rendite della Cassa.
Attivi (gruppi di persone)	Sinonimo: assicurati attivi o affiliati. I salariati che versano contributi alla CPC (in opposizione ai beneficiari di rendite).
Attivo della CPC (bilancio)	L'attivo – uno degli elementi del bilancio della CPC – è costituito dal conto corrente presso la Confederazione, dai mutui ipotecari, dai crediti ancora impagati della Cassa pensioni, dall'onere non ancora versato del capitale di copertura derivante dall'incorporamento del rincaro nelle rendite nonché dal disavanzo tecnico.
Azione 120 000	Rettifica sistematica di circa 120 000 incarti degli assicurati della CPC.
Banca dati	Insieme di dati disposti in successione logica e accessibili mediante un software specializzato.
Bilancio tecnico (previdenza)	Sinonimo: bilancio attuariale. Permette di constatare se il patrimonio di una cassa, secondo il suo bilancio commerciale e secondo i contributi e gli interessi attesi, le permette, ad una scadenza determinata, di costituire riserve e di adempiere tutti gli impegni, segnatamente in materia assicurativa.
Capacità di immagazzinamento di dati	Spazio disponibile per la registrazione dei dati, determinato dall'estensione delle memorie di massa dell'hardware.

Capitale di copertura (previdenza)	Sinonimo: riserva matematica. Capitale necessario a una cassa pensioni per adempiere tutti i suoi obblighi legali [tenendo conto dei contributi regolamentari e delle altre entrate attese (interessi)].
Capitale di copertura, metodo di calcolo prospettivo (previdenza)	Il capitale di copertura all'età X calcolato secondo il metodo prospettivo corrisponde alla differenza fra il valore attuale delle prestazioni future (impegni) e quello dei contributi futuri (entrate). Rispetto alle prestazioni d'uscita, il capitale di copertura calcolato secondo il metodo prospettivo dà valori troppo bassi, segnatamente per i giovani assicurati. Al 31 dicembre 1994 il capitale di copertura della CPC calcolato secondo il metodo prospettivo ammontava a 30,6 miliardi di franchi. Fino alla fine del 1994 la CPC calcolava il suo capitale di copertura applicando tale metodo. Dal 1° dicembre 1995 applica il metodo retrospettivo.
Capitale di copertura, metodo di calcolo retrospettivo (previdenza)	Il capitale di copertura all'età X calcolato secondo il metodo retrospettivo corrisponde al capitale risparmiato fino all'età X, costituito dai contributi e degli interessi sugli importi risparmiati. Esso corrisponde al valore <i>dei diritti già acquisiti</i> . Dal 1° gennaio 1995, con l'introduzione della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, la CPC è passata dal metodo prospettivo al metodo retrospettivo. Il capitale di copertura della CPC calcolato secondo tale nuovo metodo è aumentato di 2,4 miliardi di franchi raggiungendo 32,9 miliardi di franchi.
Capitolato degli oneri (informatica)	Nel settore informatico, il capitolato degli oneri descrive gli obiettivi che si intende raggiungere con la soluzione informatica prevista nonché le esigenze e gli intenti riguardanti il sistema futuro. Esso stabilisce la procedura e la forma di presentazione. Includendo condizioni contrattuali generali, esso serve quale base per le offerte.
Cassa aperta (previdenza)	Oltre alle uscite dovute a decesso, invalidità, pensionamento o dimissioni, i calcoli attuariali effettuati in una cassa aperta possono tenere conto delle nuove affiliazioni (in opposizione al principio della cassa chiusa).

Cassa chiusa (previdenza)	I calcoli attuariali effettuati in una cassa chiusa possono unicamente tener conto degli assicurati esistenti nonché delle uscite in seguito a decesso, invalidità o pensionamento: essi non possono invece tenere conto delle nuove affiliazioni. La LPP disciplina che, per garantire il suo equilibrio finanziario, un'istituzione di previdenza che assume essa stessa la copertura dei rischi può garantire il suo equilibrio finanziario basandosi unicamente sull'effettivo esistente degli assicurati e dei beneficiari di rendite (in opposizione al principio della cassa aperta).
Criteri di acquisto (informatica)	Sinonimo: criteri di accettazione. Criteri che un prodotto deve adempiere affinché superi un test di accettazione definito con il mandante o soddisfi le esigenze relative al prodotto finale.
Disavanzo tecnico (previdenza)	Sinonimo: disavanzo attuariale. La differenza, ad un dato giorno di riferimento, fra la riserva matematica di cui la cassa doveva disporre per poter essere in grado di adempiere in ogni momento tutti gli obblighi nei confronti dei suoi assicurati e la riserva matematica figurante effettivamente nel bilancio contabile. Nel 1995 il bilancio della CPC presentava un disavanzo di 10,8 miliardi di franchi. Secondo gli statuti della CPC, esso è ripartito fra la Confederazione, le sue aziende aventi una contabilità propria e le organizzazioni affiliate in funzione del numero dei loro assicurati attivi e dei loro beneficiari di rendite.
Documentazione (informatica)	Include tutti i documenti che descrivono il progetto nonché il sistema. I documenti sono nel contempo strumenti di lavoro. Senza documentazione non è possibile un'informazione da parte di terzi in merito all'evoluzione del progetto. Si distingue fra documentazione concernente un progetto, documentazione relativa al sistema e documentazione per l'utente.
Documentazione per gli utenti (informatica)	Insieme di documenti che descrive un software e il suo sistema di supporto per gli utenti.

Elaborazione elettronica dei dati (EED)	Sinonimo: informatica o elaborazione elettronica dell'informazione. Elaborazione di dati/informazioni mediante sistemi elettronici (ordinatori).
Elaborazione per lotti (informatica)	Designa una modalità di utilizzazione di un ordinatore nel quale i programmi che devono essere eseguiti o i dati che devono essere elaborati sono trattati in differita (in opposizione a una modalità di funzionamento «on line» o in accesso diretto, ossia un funzionamento in relazione diretta e continua).
Entrate eccedenti (previdenza)	Saldo fra le uscite e le entrate. L'eccedente di entrate della CPC figura nel conto finanziario della Confederazione. Fondamentalmente esso deve permettere la copertura dei due terzi dell'aumento annuale della riserva matematica affinché sia garantito l'equilibrio finanziario a lungo termine disciplinato dagli statuti della Cassa pensioni. Nel 1995 l'eccedenza di entrate della CPC era di 1,2 miliardi di franchi.
EXCEL (informatica)	Foglio di calcolo utilizzato dalla CPC per controllare i dati e i calcoli attuariali (ad es. nel contesto di «Azione 120 000»).
Filtro (informatica)	Software di smistamento che permette di estrarre da una banca dati i dati necessari ad un'ulteriore elaborazione.
Funzione (informatica)	Lo svolgimento automatico e standardizzato di un compito. Nel caso di SUPIS le funzioni includono funzioni standard nonché funzioni aggiuntive programmate sulla base di esigenze specifiche della CPC.
Garanzia d'interesse	La CPC è parzialmente gestita in base al principio della capitalizzazione. Secondo gli statuti, il calcolo dei suoi obblighi attuariali dev'essere effettuato con un tasso d'interesse attuariale del 4 per cento e un tasso di copertura a lungo termine di due terzi. Sulla quota di riserva matematica scoperta (disavanzo tecnico), la Confederazione, le aziende e le organizzazioni affiliate versano un interesse annuo denominato garanzia d'interesse. Siffatto interesse ammonta al 4 per cento ed è versato in proporzione delle quote al disavanzo tecnico della CPC. Serve a garantire il rendimento attuariale necessario alla CPC.

Garanzia della qualità (informatica)	Sinonimo: garanzia qualità. Insieme di attività necessarie per garantire che un prodotto adempia le condizioni fissate in materia di qualità.
Gestione di progetto (informatica)	Insieme dei compiti, dell'organizzazione, delle tecniche e dei mezzi gestionali impiegati per condurre a termine un progetto nel settore informatico.
Gigabyte (abbreviazione: GB) (informatica)	Equivale a un miliardo di byte. Un byte costituisce un gruppo che comprende otto elementi binari (bits) che permette di immagazzinare un'informazione. Permette di esprimere l'estensione della memoria di massa di un sistema. La banca dati SUPIS è limitata a 4 GB ossia a 4 miliardi di segni.
Grado di copertura (previdenza)	Rapporto fra il patrimonio disponibile e la riserva matematica calcolata in funzione della modalità di finanziamento scelto. A lungo termine la CPC dev'essere gestita con un grado di copertura di due terzi. Le prestazioni sono garantite a lungo termine nella misura di due terzi dal capitale e nella misura di un terzo dalla garanzia dello Stato.
Guadagno assicurato	Il guadagno assicurato corrisponde al salario lordo da cui è dedotto l'importo della rendita semplice massima dell'AVS (cosiddetta deduzione di coordinamento). Il guadagno assicurato costituisce l'importo determinante per il calcolo dei contributi, delle somme di riscatto nonché per tutte le prestazioni della CPC.
Hardware (informatica)	Denominazione generica di tutte le costituenti fisiche di un sistema informatico.
Interfaccia (informatica)	Frontiera convenzionale fra due sistemi o due unità, che permette scambi di informazioni.
Membri	Sinonimo: assicurati attivi. I salariati che versano contributi alla CPC (in opposizione ai beneficiari di rendite).

Passivo della CPC (bilancio)	Il passivo - uno degli elementi del bilancio della CPC - è costituito dalla riserva matematica corrispondente agli impegni della CPC, dalle riserve della Cassa di deposito e della Cassa di soccorso e per l'incorporazione delle indennità di rincaro nelle rendite.
Perennità (previdenza)	Principio attuariale secondo cui le uscite da una cassa pensioni sono sempre almeno compensate dall'assunzione di nuovi impiegati. Per le casse dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione (fra l'altro per la CPC e la CPS) si presume che esse soddisfino la condizione di perennità attuariale. Una cassa che adempie il principio di perennità non ha dunque bisogno di avere permanentemente a disposizione la totalità dei suoi mezzi per far fronte a tutti i suoi obblighi. Essa deve fare in modo che i flussi finanziari risultanti dalle riserve siano garantiti.
PERIBU	Sistema di gestione dei salari e del personale dell'amministrazione federale.
PERICO	Sistema di gestione dei salari e del personale delle PTT.
PERIDAS	Sistema di gestione dei salari e del personale delle FFS.
Primato dei contributi (previdenza)	Nel sistema relativo al primato dei contributi, l'ammontare dei contributi, generalmente definito in percentuali del salario assicurato, è fissato anticipatamente. Le prestazioni risultano dal capitale accumulato mediante i contributi. Il primato dei contributi assicura la trasparenza del finanziamento. L'assicurato sopporta il rischio della svalutazione delle sue prestazioni.
Primato delle prestazioni (previdenza)	Nel sistema del primato delle prestazioni, le prestazioni sono determinate secondo una percentuale fissa del salario assicurato. Il finanziamento è assicurato mediante contributi ordinari e straordinari. Per il finanziamento degli aumenti di salario si ricorre a contributi che variano ogni anno. Nel sistema del primato delle prestazioni la cassa pensioni e il datore di lavoro sopportano un rischio di finanziamento.

Principio di capitalizzazione (previdenza)	Sistema secondo cui ciascun gruppo d'età di assicurati risparmia un capitale che permette di finanziare le eventuali prestazioni di previdenza. Secondo i suoi statuti, la CPC dev'essere gestita in base a tale sistema.
Rimunerazione sugli averi della CPC (previdenza)	Gli averi della CPC sono depositati presso la Confederazione ad un tasso corrispondente al rendimento medio delle obbligazioni di quest'ultima, ma al minimo al tasso del 4 per cento.
Riscatto, somma di riscatto (previdenza)	Le casse pensioni che applicano il primato delle prestazioni (fra cui la CPC) devono riscuotere somme di riscatto qualora nuovi affiliati di una certa età debbano/intendano assicurarsi al fine di ottenere le prestazioni massime. Qualora le somme di riscatto siano versate solo parzialmente, vi è una riduzione delle prestazioni. Le prestazioni di libero passaggio sono utilizzate come acconto per le somme di riscatto.
Salario coordinato	Parte del salario annuo che deve essere assicurata giusta la LPP corrisponde al salario annuo eccedente la deduzione di coordinamento, limitato però all'importo corrispondente al sestuplo della rendita semplice minima di vecchiaia.
Servizi specializzati	Unità organizzative della CPC incaricate dell'applicazione degli statuti della CPC (in opposizione ad es. al servizio di contabilità).
Sistema delle rendite	Applicazione orientata all'elaborazione per lotti utilizzata dalla CPC nel contesto delle rendite.
Sistema di ripartizione	Sistema secondo cui il valore delle nuove rendite è ripartito fra i contributi del momento.
Sistema G&P	Sistema informatico introdotto alla CPC nel 1991 al fine di gestire gli affiliati. È stato sostituito nel 1993 dal sistema SUPIS.
Sistema SUPIS CFA (informatica)	Software standard sviluppato da Sulzer (Sulzer Personalinformationssystem [SUPIS]) adattato alle esigenze specifiche della Cassa pensioni della Confederazione al fine di gestire gli assicurati attivi. In servizio dal 1° gennaio 1993.

Software (informatica)	L'insieme o una parte dei programmi di sistemi informatici. Include anche la relativa documentazione sui programmi.
Software standard (informatica)	Software commerciale inizialmente sviluppato per un settore di attività o un tipo di applicazione ben definito. Prodotto di massa in opposizione ad una soluzione individuale (software su misura) messa a punto specificatamente per un solo utente.
Soluzione individuale (informatica)	Software elaborato in funzione delle esigenze specifiche di un utente (in opposizione ad un software standard).
Specificazioni (informatica)	Tutte le esigenze (degli utenti) nei confronti di un sistema informatico o di parti di un sistema, l'architettura prevista, il comportamento funzionale previsto o altre proprietà (qualitative).
Test (informatica)	Metodo di controllo dinamico di un prodotto al fine di constatare le deviazioni del comportamento effettivo rispetto al comportamento previsto e di potere assumere misure di correzione.
Valore attuale (previdenza)	Il valore attuale a un determinato momento corrisponde al valore che un capitale fruttifero di interessi deve raggiungere affinché possa essere in grado di adempiere gli obblighi di pagamento attesi.
Valutazione (informatica)	Bando di concorso di mezzi materiali, prodotti finiti o prestazioni di servizio sulla base di un capitolato degli oneri, seguita da una valutazione delle offerte.

La realizzazione del sistema informatico della Cassa pensioni è stata affidata fra l'altro alle imprese seguenti:

G&P Versicherungs-Informatik AG	Mandatario che ha installato il sistema G&P alla CFA/CPC per la gestione degli assicurati attivi. Il sistema è stato avviato nel 1991.
Gebr. Sulzer AG	Nel 1991 la società Gebrüder Sulzer AG (Sulzer Informatik) ha fatto un'offerta per un sistema di gestione delle rendite e degli assicurati attivi della Confederazione basato su SUPIS.
Sulzer Informatik AG	Società fondata il 1° gennaio 1993 e appartenente totalmente a Gebr. Sulzer AG. Mandataria per l'introduzione di SUPIS presso la CFA/CPC. Il 1° settembre 1994, IBM Svizzera ha acquistato il 70 per cento del capitale di questa società.
Datamind Services AG	Società fondata il 1° gennaio 1995 (76% IBM Svizzera, 24% Sulzer AG). Ha ripreso i lavori sulla base di SUPIS.
Lexa Consulting GmbH	Società fondata nel 1994. Dal 1° giugno 1994 al 28 febbraio 1995, questa società ha realizzato i lavori sulla base di SUPIS in quanto subappaltatrice della Datamind Services AG.

Decreto federale sull'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta per chiarire problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)

del 4 ottobre 1995

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 55 della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁾;
sentito il Consiglio federale,

decreta:

Art. 1

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati istituiscono ciascuno una commissione d'inchiesta ai sensi degli articoli 55-65 della legge sui rapporti fra i Consigli.

Art. 2

¹ Le commissioni sono incaricate dell'inchiesta sull'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e sulla direzione degli affari del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC.

² Entro i limiti di questo mandato, l'inchiesta si estende anche alla collaborazione della CPC con i servizi dell'amministrazione federale e con le organizzazioni affiliate alla CPC.

Art. 3

Le commissioni riferiscono ai due Consigli in merito alle loro indagini nonché in merito ad eventuali responsabilità e lacune istituzionali. Presentano pertinenti proposte in vista di provvedimenti d'ordine organizzativo e giuridico.

Art. 4

I membri delle commissioni d'inchiesta non possono farsi rappresentare.

¹⁾ RS 171.11

Art. 5

¹ Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

² Esso entra immediatamente in vigore.

Consiglio nazionale, 2 ottobre 1995

Il presidente: Claude Frey

Il segretario: Duvillard

Consiglio degli Stati, 4 ottobre 1995

Il presidente: Kùchler

Il segretario: Lanz

Elenco delle organizzazioni affiliate (stato il 22 gennaio 1996)**Numero di organizzazioni affiliate: 104**

Numero	Denominazione
1	Segreteria generale del Partito liberale-radicalo svizzero
2	Segreteria centrale della Croce Rossa svizzera
3	Lindenhof Rotkreuzstiftung für Krankenpflege
4	Sezioni della Croce Rossa svizzera
5	Croce Rossa svizzera
6	Fondazione svizzera per la protezione e l'assetto del paesaggio (FSPAP)
7	Associazione svizzera per il piano di assestamento nazionale
8	Unione federativa del personale delle amministrazioni e imprese pubbliche (UF)
9	Segreteria generale delle federazioni del personale delle PTT e delle dogane
10	Segreteria centrale dell'Unione svizzera dei funzionari delle poste, telefoni e telegrafi (Unione PTT)
11	Segreteria dell'Associazione del personale della Confederazione (APC)
12	Federazione svizzera dei sindacati cristiani delle PTT (ChPTT)
13	Federazione dei sindacati cristiani del personale della Confederazione, delle amministrazioni pubbliche e delle imprese svizzere di trasporto
14	Cooperativa Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero
15	Centro di coordinamento, documentazione e informazione per la formazione professionale nei Paesi in sviluppo
16	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR)
17	Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC)
18	Segreteria della Fondazione Gottfried Keller
19	Centre Suisse de documentation en matière d'enseignement
20	Fondazione del Parco nazionale svizzero
21	PRO HELVETIA
22	Istituto di ricerche sulle allergie e l'asma di Davos
23	Istituto svizzero di ricerca sperimentale sul cancro (ISRSC)

Numero	Denominazione
24	Centro svizzero di coordinamento per la ricerca in materia di formazione
25	Fondo svizzero d'aiuto per i danni non assicurabili causati dalle forze naturali
26	Società per la promozione della ricerca industriale Tecnopoli AFIF
27	Fondazione per la promozione dell'Istituto di economia aziendale dal PFZ
28	Segreteria della Commissione federale dei monumenti storici
29	Commissione federale delle borse di studio per stranieri
30	Biblioteca per tutti
31	Fondazione biblioteca svizzera dell'Europa dell'est
32	Accademia svizzera di scienze morali e sociali (ASSM)
33	Centro svizzero per il perfezionamento degli insegnanti delle scuole secondarie
34	Dizionario storico della Svizzera
35	Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali (UICM)
36	Commissione federale di commercio del vino
37	Istituto svizzero della sanità pubblica
38	Società svizzera di preistoria e d'archeologia (SSPA)
39	Segreteria della Conferenza dei direttori cantonali della sanità pubblica
40	Centro nazionale d'informazione per la conservazione dei beni culturali
41	Stazione di ricerche scientifiche dello Jungfraujoeh
42	Segreteria della Conferenza universitaria svizzera
43	Osservatorio di Davos
44	Commission internationale pour la protection des eaux du lac Léman contre la pollution
45	Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica (cassa)
46	Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica (progetti di ricerca)
47	Istituto Dalle Molle di Studi sull'Intelligenza Artificiale (IDSIA)
48	Accademia svizzera delle scienze naturali (ASSN)
49	Comitato per le scuole svizzere all'estero
50	Bar della Divisione principale IVA
51	Bar dell'Ufficio delle costruzioni federali

Numero	Denominazione
52	Bar del Dipartimento federale degli affari esteri
53	Bar dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
54	Bar dell'Ufficio federale delle truppe di sostegno
55	Bar della Collezione Oskar Reinhart
56	Fondazione svizzera per il bambino cerebroleso
57	Società di storia dell'arte svizzera
58	Fonoteca nazionale svizzera
59	Unione svizzera della protezione civile
60	Associazione degli uffici della circolazione (ASUC)
61	Istituto svizzero di diritto comparato
62	Centro svizzero di formazione per il personale penitenziario
63	Dono nazionale svizzero per i nostri soldati e le loro famiglie (DNS)
64	Cassa malati pubblica svizzera (CMP)
65	Associazione svizzera dello sport
66	Bonifica della pianura della Linth
67	Cooperativa per l'acquisto di tabacco indigeno (Sota)
68	Fiduciaria degli importatori svizzeri di derrate alimentari
69	Ufficio centrale svizzero per l'approvvigionamento del burro (Butyra)
70	Cooperativa svizzera per l'approvvigionamento con bestiame da macello e con carne
71	Società cooperativa svizzera dei cereali e di alimenti per animali
72	Società svizzera di credito alberghiero
73	Unione svizzera del commercio del formaggio SA
74	Associazione svizzera per l'alimentazione (ASA)
75	Associazione Mediplant
76	Ecole supérieure en viticulture, oenologie et arboriculture de Changins
77	Scuola d'ingegneri di Wädenswil
78	Scuola d'ingegneri di Zollikofen
79	Centrale degli strumenti d'insegnamento agricolo
80	Associazione Sol-Conseil
81	Federazione svizzera dell'allevamento suino

Numero	Denominazione
82	Segreteria della Commissione delle federazioni svizzere d'allevamento
83	Centrale svizzera d'allevamento del bestiame minuto
84	Federazione delle prove d'ingrasso e di macellazione dei suini
85	Federazione svizzera per l'inseminazione artificiale
86	Federazione svizzera d'allevamento equino
87	Scuola svizzera d'avicoltura
88	Federazione svizzera d'allevamento della razza pezzata rossa
89	Centrale d'informazione agricola
90	Service Romand de vulgarisation agricole
91	Associazione svizzera per lo sviluppo della coltura foraggera
92	Stazione federale di ricerche per la produzione vegetale, Changin
93	Federazione degli esportatori di vini svizzeri
94	Centrale svizzera della lana indigena
95	Servizio paritetico di collocamento per musicisti
96	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (OSEC)
97	Svizzera Turismo
98	Museo svizzero dei trasporti
99	Ufficio centrale dei trasporti ferroviari internazionali
100	Federazione svizzera del turismo
101	Società svizzera di radiotelevisione (SSR)
102	Swisscontrol - Società anonima svizzera per i servizi della navigazione aerea
103	Associazione svizzera delle telecomunicazioni
104	Pro Radio-Televisione

Raccolta d'informazioni**1. Audizioni di persone tenute ad informare**

(art. 60 cpv. 1 e art. 61 cpv. 1, 3 e 4 LRC)

- Ackermann Paul aggiunto, Controllo federale delle finanze
- Aeschlimann Rudolf ex direttore dell'Ufficio federale dell'assicurazione militare, ex perito del DFF per la CFA
- Baumann Elisabeth direttrice, Cassa federale d'assicurazione
- Binz Peter Revisuisse Price Waterhouse SA
- Bourguet Maurice revisore, Cassa federale d'assicurazione
- Burgunder Daniel capo della Sezione cassa pensioni III, Cassa federale d'assicurazione
- Burkhardt Guido capo della Sezione sicurezza sociale, Direzione del personale FFS
- Chevroulet Mierta ex direttrice della Cassa federale d'assicurazione
- Cina Jean-Paul vicedirettore, Cassa federale d'assicurazione
- Dick Hans-Kaspar ex direttore del personale delle FFS, direttore del circondario II delle FFS
- Erard Lucien ex segretario generale del Dipartimento federale delle finanze, direttore della Regia federale degli alcool
- Faessler François direttore supplente, Controllo federale delle finanze
- Garin Henri direttore, Ufficio federale dell'informatica
- Geiser Peter capo della Sezione cassa pensioni II, Cassa federale d'assicurazione
- Gerber David ex direttore supplente della Cassa federale d'assicurazione, capo della Divisione giuridica del Dicastero della posta
- Ghisletti Aldo proprietario della ditta G&P Versicherungs-Informatik AG
- Gysin Hans ex capo della Sezione Casse pensioni, Direzione generale delle PTT
- Habegger Rolf capo della Sezione cassa pensioni I, Cassa federale d'assicurazione
- Hablützel Peter direttore, Ufficio federale del personale
- Hertz Raymond ex capo della Divisione questioni fondamentali, Cassa federale d'assicurazione
- Holzscheiter Axel direttore Lexa Consulting GmbH

- Huissoud Michel capo della Sezione conto di Stato e informatica, Controllo federale delle finanze
- Hülsen Ellen ex direttrice della Cassa federale d'assicurazione
- Landgraf François ex segretario generale del Dipartimento federale delle finanze, direttore delle finanze della SSR
- Landolfo Patrick supplente del capo della Sezione informatica, Cassa federale d'assicurazione
- Lehmann Peter aggiunto, Cassa federale d'assicurazione
- Mäder Peter ex capo del Servizio contabilità cassa pensioni, Cassa federale d'assicurazione
- Malaguerra Carlo direttore, Ufficio federale di statistica
- Marending Peter aggiunto, informatico del dipartimento, Dipartimento federale delle finanze
- Mudry Roger controllore della gestione, Cassa federale d'assicurazione
- Probst Peter direttore, Controllo federale delle finanze
- Redli Marius direttore supplente, Ufficio federale dell'informatica
- Röthlisberger Willy segretario generale supplente del Dipartimento federale delle finanze
- Scheurer Ernst ex direttore dell'Ufficio federale del personale
- Schläppi Gottlieb ex direttore del Controllo federale delle finanze
- Schönenberger Vitus Incaricato speciale per gli affari della Cassa federale d'assicurazione
- Schumacher Peter IBM Svizzera
- Stähli Hans ex capo della Sezione prestazioni CFA, Cassa federale d'assicurazione
- Stich Otto ex consigliere federale, ex capo del Dipartimento federale delle finanze
- Toriel Eric ex collaboratore dell'Ufficio federale dell'organizzazione
- Troller Hans supplente del direttore del personale FFS
- Villiger Kaspar consigliere federale, capo del Dipartimento federale delle finanze
- Vuillemin Armin capo della Divisione 3, Controllo federale delle finanze
- Wäber Dieter capo della Divisione Cassa pensioni, Cassa federale d'assicurazione
- Wehrle Roman capo della Sezione informatica, Cassa federale d'assicurazione

2. Audizioni di testimoni (art. 60 cpv. 2-5 LRC)

Nessuno

3. Audizioni di periti (art. 58 cpv. 2 LRC)

- Arnold Brigitte Società fiduciaria svizzera Coopers & Lybrand SA
- Binz Peter Revisuisse Price Waterhouse SA
- Bühler Marc Arthur Andersen SA
- Bundi Marino Società fiduciaria svizzera Coopers & Lybrand Informatik SA
- Dönni Benedikt Arthur Andersen SA
- Grisel Etienne professore di diritto
- Hausmann Karl ex segretario CPI DMF
- Lanz Christoph ex segretario CPI DFGP
- Loretan Stephan Ploenzke Informatik (Svizzera) SA
- Mastronardi Philippe professore di diritto
- Oberholzer Niklaus avvocato
- Schmid Heinz professore di scienze attuariali
- Schönenberger Vitus Incaricato speciale per gli affari della CFA
- Stöcklin Hanspeter Società fiduciaria svizzera Coopers & Lybrand Consulting SA
- Waltherhard Peter SFS-Coopers & Lybrand Informatik SA

4. Informazioni raccolte per scritto (art. 60 cpv. 1 LRC)

- Ufficio federale delle assicurazioni sociali
- Cancelleria federale
- Controllo federale delle finanze
- Ufficio federale del personale
- Direzione generale dell'Azienda delle PTT
- Società svizzera di credito alberghiero
- Unione svizzera del commercio del formaggio SA
- Società svizzera di radiotelevisione
- Consiglio federale svizzero
- Croce Rossa Svizzera
- Senglet Jean-Jacques, ex direttore dell'Ufficio federale di statistica
- Suter Walter, ex vicedirettore della Cassa federale d'assicurazione
- Swisscontrol
- Thomann Daniel, esperto di casse pensioni

5. Assistenza amministrativa (art. 56 cpv. 4 LRC)

- tutti i governi cantionali.

**Decreto del Consiglio federale
sull'organizzazione della Cassa federale
d'assicurazione nel Dipartimento federale
delle finanze e delle dogane¹⁾**

175.215.122

del 30 ottobre 1975

Il Consiglio federale svizzero,

visti gli articoli 27 capoverso 2 e 36 della legge federale del 26 marzo 1914²⁾
sull'organizzazione dell'amministrazione federale,

decreta:

Art. 1 Istituzione dell'Ufficio federale «Cassa federale d'assicurazione»

La «Cassa federale d'assicurazione e di compensazione», aggregata all'Ufficio federale del personale, è subordinata, con la designazione di «Cassa federale d'assicurazione», al Dipartimento federale delle finanze e delle dogane.

Art. 2 Compiti

Alla Cassa federale d'assicurazione spettano i compiti seguenti:

- a. preparazione ed esecuzione della legislazione concernente l'assicurazione del personale federale (compresa la legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni e l'assicurazione contro la disoccupazione);
- b. amministrazione della Cassa secondo l'articolo 55 degli Statuti della Cassa nel tenore del 30 ottobre 1975³⁾;
- c. direzione della Cassa federale di compensazione e assunzione della segreteria della commissione – AI per il personale federale;
- d. preparazione ed esecuzione delle prescrizioni sulla previdenza nel caso d'infortuni professionali, a livello dipartimentale;
- e. assistenza al personale;
- f. preparazione ed esecuzione degli atti legislativi federali sulla previdenza per la vecchiaia e i superstiti per i magistrati e i professori dei Politecnici federali;
- g. preparazione ed esecuzione delle prescrizioni sulla previdenza per la vecchiaia e i superstiti per gli agenti che non sono affiliati alla Cassa d'assicurazione;

RU 1975 2301

¹⁾ Oggi Dipartimento federale delle finanze (art. 58 cpv. 1 lett. b LOA, RS 172.010).

²⁾ Oggi art. 60, 61 cpv. 1 e 62 LOA, RS 172.010).

³⁾ Oggi: secondo gli art. 47-49 dell'O del 2 marzo 1987 sulla Cassa federale d'assicurazione, RS 172.222.1).

- h. esame dei problemi inerenti all'assicurazione del personale delle organizzazioni internazionali, nella misura in cui non siano sottoposti al parere della Confederazione;
- i. promovimento della cooperazione fra le Casse d'assicurazione del personale federale, cantonale e comunale riguardo ai problemi attualmente posti dall'assicurazione del personale.

Art. 3 Modificazione di atti legislativi

¹ La competenza in materia d'assicurazione del personale, conferita all'Ufficio federale del personale in virtù dell'articolo 33 della legge federale del 26 marzo 1914¹⁾ sull'organizzazione dell'amministrazione federale e dell'articolo 64 della legge federale del 30 giugno 1927²⁾ sull'ordinamento dei funzionari federali, è demandata alla Cassa federale d'assicurazione.

² Il presente decreto ha provvisoriamente effetto sino all'emanazione di un corrispondente decreto federale secondo l'articolo 27 capoverso 1 della legge federale del 26 marzo 1914³⁾ sull'organizzazione dell'amministrazione federale.

Art. 4 Entrata in vigore

Il presente decreto entra in vigore il 1° gennaio 1976.

8963

¹⁾ CS 1 261; RU 1969 291 art. 35 lett. a, 1976 1963, RS 172.010.

²⁾ RS 172.221.10. Si tratta dell'art. 64 nella versione del 30 giugno 1927 (CS 1 489).

³⁾ Oggi: secondo l'art. 60 LOA, RS 172.010.

Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC del 7 ottobre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.067
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1996
Date	
Data	
Seite	121-388
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 766

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.