



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Rapporto
in adempimento dei due postulati Fluri (05.3247) e Lauri
(05.3363) concernenti la cassa pensioni ASCOOP**

2 luglio 2008

Compendio

Il presente rapporto è stilato in adempimento dei postulati Fluri (05.3247) e Lauri (05.3363), che invitano il Consiglio federale a verificare «con quali misure la Confederazione può sostenere, come ha fatto nel caso delle FFS, il risanamento in atto presso la cassa pensioni ASCOOP al fine di garantire un'equa concorrenza» tra le FFS e le ITC.

La cassa pensioni ASCOOP riunisce le casse di previdenza di circa 155 imprese attive principalmente nei settori dei trasporti e del turismo. Alla fine del 2007, il grado di copertura a livello di fondazione collettiva era dell'80,4 per cento, che corrisponde a un deficit di copertura di 562 milioni.

Dal 2000 la copertura della cassa è nettamente insufficiente. Se nello stesso anno era ancora del 100 per cento, alla fine del 2004 era scesa al 76,5 per cento. L'insufficienza della copertura di allora, pari a 663 milioni, è riconducibile per il 60 per cento a insufficienti redditi da investimenti e per il 40 per cento a prestazioni non finanziate o finanziate parzialmente. Da un confronto dei rendimenti emerge inoltre che quelli conseguiti dalla cassa pensioni ASCOOP nel lasso di tempo preso in considerazione erano nettamente inferiori a tutti i rendimenti delle corrispondenti grandezze comparative. Da un lato, la strategia di ASCOOP, che prevedeva quote azionarie elevate, era problematica e, dall'altro, ASCOOP non l'ha rispettata e ha effettuato scelte infelici riguardo ai titoli azionari. I rischi assunti non corrispondevano alla capacità di rischio della cassa pensioni.

Per porre rimedio a questa situazione, dal 2004 ASCOOP ha adottato diverse misure di risanamento e il 1° gennaio 2006 ha varato un ampio piano di risanamento. In particolare, la cassa è stata trasformata da fondazione comune in fondazione collettiva, è stato introdotto il primato dei contributi, ridotto il tasso d'interesse tecnico (con un corrispondente aumento del deficit di copertura) dal 4,5 al 3 per cento ed è stato riscosso un contributo di risanamento del 3 per cento della somma salariale. Inoltre, sono state eliminate tutte le prestazioni che non erano state finanziate correttamente dal punto di vista dei canoni attuariali. Nel frattempo, sotto la nuova direzione, la cassa pensioni ASCOOP ha conseguito rendimenti migliori, pur continuando a presentare un'importante insufficienza di copertura, dovuta a vari fattori sfavorevoli.

A parte l'attività ordinaria di vigilanza dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), la Confederazione non ha un rapporto diretto con la cassa pensioni ASCOOP. La sua partecipazione è soltanto indiretta ed è esercitata attraverso quattro ruoli attinenti alla politica dei trasporti:

- in qualità di proprietario, la Confederazione detiene azioni di circa 35 imprese che operano nel settore del traffico viaggiatori regionale. Ben 20 di queste sono assicurate presso la cassa pensioni ASCOOP, ossia circa 1/7 delle imprese affiliate alla cassa pensioni ASCOOP. La loro quota nel deficit di copertura complessivo della cassa pensioni ASCOOP ammonta al 70 per cento circa.*
- la Confederazione riveste, unitamente ai Cantoni, il ruolo di committente di prestazioni di trasporto nell'ambito del traffico viaggiatori regionale. Essa*

assume in media il 50 per cento dei costi dell'offerta che danno diritto a un'indennità;

- in qualità di regolatore la Confederazione deve garantire il buon funzionamento dei trasporti pubblici. Essa rilascia in particolare le autorizzazioni o concessioni necessarie;*
- quale autorità di vigilanza, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha vigilato sulla cassa pensioni ASCOOP sino alla fine del 1995.*

La questione centrale del presente rapporto è determinare il ruolo in base al quale la Confederazione potrebbe essere tenuta a partecipare al risanamento di ASCOOP. Il rapporto giunge alla conclusione che la Confederazione potrebbe essere obbligata ad agire soltanto in qualità di comproprietario delle imprese affiliate ad ASCOOP. Per contro, la Confederazione non ha né obblighi diretti o indiretti né alcun interesse ad agire in qualità di committente o di regolatore oppure ai sensi dell'attività di vigilanza esercitata dall'UFT sino alla fine del 1995.

Indice

Compendio	2
1 Decisioni prese sinora dal Consiglio federale e dal Parlamento	6
2 Situazione della cassa pensioni ASCOOP	7
2.1 Imprese affiliate	7
2.2 Situazione finanziaria	7
2.2.1 Evoluzione	7
2.2.2 Cause dell'insufficienza di copertura (1995-2004)	9
2.2.2.1 Prestazioni non finanziate	9
2.2.2.2 Investimenti patrimoniali / remunerazione del capitale di copertura	10
2.2.2.3 Evoluzione	11
2.2.2.4 Sintesi	11
2.3 Verifica e confronto del rendimento	12
2.3.1 Verifica del rendimento	12
2.3.2 Confronto del rendimento tra il 1999 e il 2004	12
2.3.2.1 Confronto con il rendimento del parametro di riferimento	13
2.3.2.2 Confronto con il rendimento della cassa pensioni delle FFS	13
2.3.2.3 Confronto con l'indice LPP 93	13
2.3.2.4 Sintesi dei confronti del rendimento e valutazione	14
2.4 Misure giuridiche adottate dalla cassa pensioni ASCOOP	15
2.5 Misure di risanamento di ASCOOP	16
2.5.1 Cronologia delle misure di risanamento	16
2.5.2 Ipotesi alla base del piano di risanamento	17
2.5.3 Approvazione delle misure di risanamento da parte dell'UFAS	18
2.5.4 Prospettive offerte dalle misure di risanamento	18
2.6 Confronto con i problemi della cassa pensioni delle FFS	21
2.6.1 Cronologia delle misure di risanamento della cassa pensioni delle FFS	21
2.6.2 Comparabilità limitata tra la cassa pensioni ASCOOP e la cassa pensioni delle FFS	22
3 Ruoli della Confederazione nei confronti delle ITC	24
3.1 Premessa	24
3.2 Valutazione nell'ottica del comproprietario	24
3.3 Valutazione nell'ottica del committente	25
3.4 Valutazione nell'ottica del regolatore / della concorrenza	26
3.4.1 Compiti del regolatore	26
3.4.2 Funzionamento della concorrenza nei trasporti pubblici	26
3.4.3 Valutazione nell'ottica della concorrenza in generale	27
3.4.4 Valutazione della concorrenza alla luce dei versamenti effettuati dalla Confederazione alla cassa pensioni delle FFS	27
3.4.5 Valutazione della concorrenza alla luce delle varianti concernenti un aiuto federale alla cassa pensioni delle FFS sottoposte a consultazione	28

3.5 Valutazione in materia di diritto della responsabilità civile relativa alla vigilanza sulle casse pensioni e di soccorso delle imprese ferroviarie esercitata dall'UFT sino alla fine del 1995	30
3.5.1 Situazione giuridica iniziale	30
3.5.1.1 Situazione giuridica sino al 1995	30
3.5.1.2 Situazione giuridica dal 1996	31
3.5.1.3 Vigilanza dell'UFT sulle casse di soccorso del personale sino alla fine del 1995	31
3.5.2 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro	32
3.5.2.1 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro mediante la copertura del deficit delle imprese sino alla fine del 1995	32
3.5.2.2 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro mediante l'indennizzo di costi non coperti a partire dal 1996	33
3.5.3 Valutazione di un'eventuale responsabilità della Confederazione	33
3.5.3.1 Presupposti per la responsabilità dello Stato	33
3.5.3.2 Illiceità	34
3.5.3.3 Nesso causale adeguato	35
3.5.3.4 Articolo 12 della legge sulla responsabilità (LResp)	35
3.5.3.5 Perenzione	36
3.6 Conclusione: nessun obbligo d'intervento per la Confederazione	36
3.7 Aiuto alle ITC negli interessi del proprietario	37
4 Ulteriore modo di procedere	37

Allegato

Panoramica sulle ITC assicurate presso ASCOOP con partecipazione di capitale della Confederazione e sui loro deficit di copertura (al 31 dicembre 2007)	38
---	----

Rapporto

1 Decisioni prese sinora dal Consiglio federale e dal Parlamento

Diverse imprese di trasporto concessionarie (ITC) sono affiliate alla cassa pensioni ASCOOP nel quadro della loro previdenza professionale. Dal 2001 la copertura della cassa è nettamente insufficiente. Da qualche tempo la Confederazione è invitata da più parti ad esaminare la possibilità di sostenere mediante un aiuto federale il risanamento di ASCOOP.

Il Consiglio federale si è occupato per la prima volta dell'argomento prima dell'adozione del messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2 (05.028). Il 24 novembre 2004 ha deciso di separare l'affare concernente le casse pensioni delle imprese di trasporto da quello relativo alla riforma delle ferrovie. Dovendo stabilire delle priorità, prima di occuparsi di ASCOOP il Consiglio federale ha voluto trattare i problemi concernenti PUBBLICA e le casse pensioni delle aziende della Confederazione quali le FFS e la Posta.

Con lettera del 28 giugno 2005 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-CN) ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di esaminare gli obblighi che la Confederazione ha o potrebbe avere nei confronti delle imprese toccate dalla Riforma delle ferrovie 2. Lo ha altresì incaricato di analizzare le possibilità di un eventuale impegno della Confederazione come pure dove e come creare tali possibilità.

Nella sua risposta del 16 agosto 2005, il DFF ha elencato i quattro ruoli della Confederazione nei confronti delle ITC, sulla base dei quali le difficoltà della cassa pensioni ASCOOP potrebbero avere conseguenze per la Confederazione. I ruoli sono i seguenti:

- comproprietario di alcune ITC;
- committente di prestazioni nel traffico viaggiatori regionale;
- regolatore e garante del buon funzionamento dei trasporti pubblici;
- autorità di vigilanza di ASCOOP, ruolo assunto dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) fino alla fine del 1995.

Nel contempo il DFF ha fatto notare che nessuno dei quattro ruoli comporta, di diritto, per la Confederazione un obbligo di intervento o una responsabilità civile.

Con la decisione del 23 settembre 2005, il Consiglio federale ha chiesto di accogliere i postulati Fluri (05.3247) e Lauri (05.3363). Questi due postulati dello stesso tenore invitano il Consiglio federale a verificare «con quali misure la Confederazione può sostenere, come ha fatto nel caso delle FFS, il risanamento in atto presso la cassa pensioni ASCOOP al fine di garantire un'equa concorrenza» tra le FFS e le ITC. Il Consiglio federale ha quindi incaricato il DFF di redigere un rapporto sulle possibilità, sulle modalità e sull'ammontare di un aiuto federale volto a risolvere il problema delle casse pensioni delle imprese di trasporto concessionarie affiliate alla cassa pensioni ASCOOP.

Nei due pareri relativi ai postulati Lauri e Fluri, il Consiglio federale ha tuttavia fatto presente che era indispensabile procedere dapprima a uno studio approfondito delle cause che avevano portato alla difficile situazione in cui versava la cassa pensioni. Sulla base di tale studio si sarebbero determinati e analizzati vari modi di procedere. Le analisi non sarebbero tuttavia state di alcun pregiudizio per un futuro aiuto della Confederazione, poiché la responsabilità della propria Cassa pensioni spettava anzitutto all'impresa.

Durante il dibattito di entrata in materia concernente la Riforma delle ferrovie 2, tenutosi nella sessione autunnale e in quella invernale 2005, il Parlamento ha affermato chiaramente che il problema delle casse pensioni era al centro della riforma. Esso ha rinviato la Riforma delle ferrovie 2 al Consiglio federale incaricandolo di illustrare in dettaglio la futura capacità competitiva delle singole imprese ferroviarie, tenendo conto, in particolare, del problema delle casse pensioni per le ITC e di indicare possibili soluzioni per lo sdebitamento e la parità di trattamento delle ITC anche per quanto riguarda le casse pensioni.

2 Situazione della cassa pensioni ASCOOP

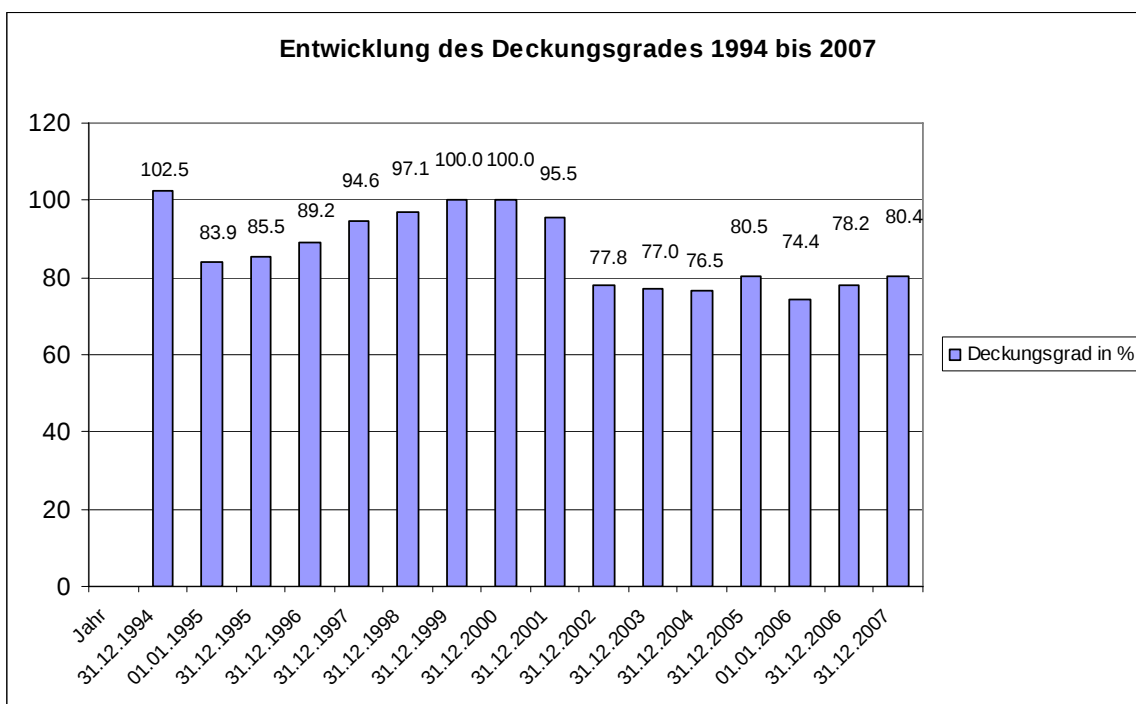
2.1 Imprese affiliate

La cassa pensioni ASCOOP è una fondazione collettiva costituita di circa 155 imprese che operano nei settori dei trasporti e del turismo. Circa 60 di tali imprese sono attive nel settore del traffico viaggiatori regionale, settore in cui sussiste il diritto a un'indennità. Attualmente la cassa pensioni ASCOOP comprende circa 9500 assicurati attivi e 5400 beneficiari di rendite (stato fine 2007).

2.2 Situazione finanziaria

2.2.1 Evoluzione

Grafico 1: evoluzione del grado di copertura tra il 1994 e il 2007



Il 31 dicembre 1994 la cassa pensioni ASCOOP presentava, con un tasso d'interesse tecnico del 4,5 per cento, una sovracopertura di 29 milioni, corrispondente a un grado di copertura del 102,5 per cento. Il fabbisogno di accantonamenti in seguito all'entrata in vigore al 1° gennaio 1995 della legge sul libero passaggio¹ ha causato un disavanzo di 222 milioni, riducendo il grado di copertura all'83,9 per cento. Quest'ultimo è poi aumentato, attestandosi nuovamente al 100 per cento alla fine del 1999. Dal 2001 il grado di copertura è però nuovamente calato in modo vertiginoso e alla fine del 2004 ha raggiunto, con il 76,5 per cento, un nuovo minimo storico.

Nel quadro delle vaste misure di risanamento, al 1° gennaio 2006 il tasso d'interesse tecnico è stato ridotto al 3 per cento per il capitale di copertura delle rendite esistenti. Il deficit di copertura è quindi aumentato a 707 milioni, mentre il grado di copertura è sceso al 74,4 per cento². Nel corso del 2006 il grado di copertura è stato portato al livello dell'istituto collettore, ossia al 78,2 per cento. La variazione rispetto all'anno precedente non è riconducibile soltanto alla buona performance degli investimenti, pari al 5,5 per cento (parametro di riferimento [benchmark]: 5,2 %), bensì anche alle misure straordinarie di risanamento messe in atto da alcune imprese affiliate.

Nonostante le turbolenze che hanno colpito i mercati finanziari, ASCOOP ha conseguito nel 2007 una performance annua del 3,4 per cento sul patrimonio complessivo. In tal modo, è stato possibile realizzare la cosiddetta outperformance nei confronti del rendimento del parametro di riferimento (2,99%). La ragione di questo risultato risiede in primo luogo nella detenzione di un'elevata quota d'immobili come previsto dalla strategia. Al 31 dicembre 2007 il grado di copertura è salito leggermente a livello di fondazione collettiva, attestandosi all'80,4 per cento (deficit di copertura di 562 mio.).

Per le fondazioni collettive è rilevante soprattutto il grado di copertura delle singole casse di previdenza e non più il grado complessivo. Il grado di copertura consolidato delle casse di previdenza (senza gli impegni e il patrimonio a livello di fondazione collettiva) ammontava al 79,7 per cento al 31 dicembre 2007 (deficit di copertura di 577 mio.). Il grado di copertura delle singole casse di previdenza oscillava tra i seguenti valori percentuali.

Tabella 1: grado di copertura delle casse di previdenza al 31 dicembre 2007

Grado di copertura al 31 dicembre 2007	Numero delle casse di previdenza
Fino al 69,9%	1
dal 70% al 79,9%	105
dall'80% all'89,9%	24
dal 90% al 99,9%	17
oltre il 100%	9
Totale	156

¹ 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)

² La riduzione del tasso d'interesse tecnico dal 4,5 al 3 % è costata circa 215 mio.

2.2.2 Cause dell'insufficienza di copertura (1995-2004)³

L'attuale insufficienza di copertura è dovuta in particolare a due motivi. Da un lato, le prestazioni versate non erano state finanziate correttamente dal punto di vista attuariale e, dall'altro, i redditi da investimenti erano insufficienti a remunerare il capitale di copertura.

2.2.2.1 Prestazioni non finanziate

Circa il 40 per cento dell'insufficienza di copertura, ammontante a 663 milioni al 31 dicembre 2004, è riconducibile al fatto che tra il 1995 e il 2004 la cassa pensioni ASCOOP ha versato prestazioni per 260 milioni non finanziate o finanziate parzialmente. In altre parole, le prestazioni erano versate senza un finanziamento corrispondente effettuato per il tramite di contributi e capitale di copertura calcolati conformemente ai canoni attuariali. Si sarebbe dovuto riscuotere in media il 7 per cento in più all'anno a titolo di contributi, pari a un reddito patrimoniale annuo supplementare dell'1,4 per cento.

Le prestazioni non finanziate sono costituite nel modo seguente.

Tabella 2: prestazioni non finanziate tra il 1995 e il 2004

Categoria	Costi cumulati in mio.
Prestazioni in caso di pensionamento anticipato	-14
Prestazioni in caso di invalidità professionale	-57
Rendite transitorie dell'AVS	-4
Contributi per aumenti salariali	-30
Adeguamento al rincaro delle rendite correnti	-56
Accantonamenti per la crescente aspettativa di vita	-99
Totale delle prestazioni non finanziate correttamente	-260

Il modo di procedere di ASCOOP in relazione alle prestazioni non finanziate si spiega con il fatto che negli anni 1995-1999 il rendimento sul patrimonio era stato molto positivo, per cui un prelievo per le prestazioni non finanziate correttamente, ossia un incremento del deficit di copertura a seguito di prestazioni supplementari, non sembrava porre problemi. Dal punto di vista attuariale ciò non è però esatto: il rendimento patrimoniale previsto a lungo termine è legato al tasso d'interesse tecnico; esso corrisponde a una media a lungo termine di vari anni positivi e negativi. Di conseguenza, nonostante l'impressione di realizzare a breve termine rendimenti elevati, questi non dovrebbero essere utilizzati per altri scopi se non per la remunerazione del capitale di copertura.

³ Analisi delle cifre secondo ABCON: «ASCOOP – Analyse der nicht finanzierten Vorsorgeleistungen 1995-2004», 24 novembre 2005, basata sulla chiusura al 31 dicembre 2004 (copertura insufficiente di 663 mio., grado di copertura del 76,5 %, tasso d'interesse tecnico del 4,5%).

2.2.2.2

Investimenti patrimoniali / remunerazione del capitale di copertura

I redditi provenienti dal patrimonio di previdenza devono permettere di finanziare la remunerazione del capitale di copertura. Il tasso d'interesse tecnico era del 4,5 per cento.

La differenza tra il reddito patrimoniale effettivo e le spese per la remunerazione (dovute al tasso d'interesse tecnico) ha generato una perdita di 285 milioni nel periodo 1995-2004. Mentre negli anni 1995-1999 è stato possibile conseguire redditi positivi, tra il 2000 e il 2002 la situazione di ASCOOP è peggiorata sensibilmente, in particolare a seguito delle perdite sugli investimenti avvenute negli anni 2001 e 2002.

Tabella 3: redditi da investimenti tra il 1995 e il 2004

Anno	Reddito patrimoniale (+) / perdita patrimoniale (-) effettivi in mio.	Rendimento lordo in %	Remunerazione del capitale di copertura (4,5 %) in mio.	Eccedenza (+) / perdita nette (-) in mio.
	1	2	3	4=1+3
1995	+90	+7,65	-62	+28
1996	+151	+11,93	-64	+87
1997	+198	+13,93	-67	+131
1998	+135	+8,51	-70	+65
1999	+322	+18,45	-74	+248
2000	+21	+0,99	-78	- 57
2001	-281	-10,14	-81	-362
2002	-338	-12,10	-111 ⁴	-449
2003	+151	+7,07	-117	+34
2004	+115	+5,34	-125	-10
Totale	+565		-849	-285

⁴ Il forte aumento rispetto all'anno precedente è dovuto all'affiliazione di BLS ad ASCOOP nel 2002.

2.2.2.3

Evoluzione

Le due cause principali dell'insufficienza di copertura si possono riassumere nel modo seguente, secondo una visione dinamica.

Tabella 4: prestazioni non finanziate e insufficienti redditi da investimenti tra il 1995 e il 2004

Anno	Eccedenza (+) / perdita (-) in mio.			Grado di copertura in %
	da prestazioni non finanziate	da reddito patrimoniale e spese per la remunerazione	totale	
	1	2	3=1+2	4
1995	-13	+28	+15	85,5
1996	-19	+87	+68	89,2
1997	-20	+131	+111	94,6
1998	-21	+65	+44	97,1
1999	-13	+248	+235	100,0
2000	-24	-57	-81	100,0
2001	-39	-362	-401	95,5
2002	-50	-449	-499	77,8
2003	-32	+34	+2	77,0
2004	-29	-10	-39	76,5
Totale	-260	-285	-545	

La colonna 3 della tabella 4 evidenzia che tra il 1995 e il 1999 nel complesso è stato possibile conseguire un'eccedenza, anche se le prestazioni non erano finanziate correttamente. Inoltre, negli anni 1999 e 2000, il grado di copertura era del 100 per cento. L'eccedenza è stata ampiamente compensata dalle perdite eccezionalmente elevate degli anni 2001 e 2002. Tuttavia le prestazioni non finanziate correttamente hanno fatto aumentare ulteriormente la perdita complessiva negli anni in cui gli investimenti registravano un rendimento negativo.

2.2.2.4

Sintesi

Alla fine del 1994 la cassa pensioni ASCOOP presentava una leggera sovracopertura. Con l'entrata in vigore al 1° gennaio 1995 della legge sul libero passaggio si sono dovuti costituire accantonamenti per 251 milioni, determinando un'insufficienza di copertura pari a 222 milioni. Nei dieci anni successivi ASCOOP ha registrato una perdita di 260 milioni derivante dalle prestazioni non finanziate e una perdita di 285 milioni prodotta dalla differenza tra il reddito patrimoniale e le spese per la remunerazione (tasso d'interesse tecnico: 4,5 %). Poiché alla fine del 2004 il fabbisogno di accantonamenti secondo la legge sul libero passaggio era inferiore all'accantonamento costituito a questo scopo al 1° gennaio 1995, si sono potuti sciogliere accantonamenti per 134 milioni. Per contro, è stato necessario procedere alla costituzione di accantonamenti per 30 milioni destinati al fondo per le

fluttuazioni dei rischi. Alla fine del 2004 l'insufficienza di copertura ammontava quindi a 663 milioni.

Tabella 5: cause dell'insufficienza di copertura: evoluzione dal 1994 al 2004

Cause dell'insufficienza di copertura: evoluzione	Mio.
<i>Sovracopertura al 31 dicembre 1994</i>	+29
Fabbisogno di accantonamenti in seguito all'entrata in vigore al 1° gennaio 1995 della legge sul libero passaggio	-251
<i>Insufficienza di copertura al 1° gennaio 1995</i>	-222
Perdita da prestazioni non finanziate tra il 1995 e il 2004	-260
Perdita da redditi patrimoniali / remunerazione tra il 1995 e il 2004	-285
Scioglimento di accantonamenti secondo la legge sul libero passaggio	+134
Costituzione del fondo per le fluttuazioni dei rischi	-30
<i>Insufficienza di copertura al 31 dicembre 2004</i> <i>(compreso il fabbisogno di accantonamenti di 117 mio. secondo la legge sul libero passaggio)</i>	-663

L'evoluzione dell'insufficienza di copertura dopo il 2004 è illustrata al numero 2.2.1.

2.3 Verifica e confronto del rendimento

2.3.1 Verifica del rendimento

Il rendimento annuo medio indicato da ASCOOP tra il 1995 e il 2004 è del 4,22 per cento⁵.

Tuttavia, negli anni 1995-2002 ASCOOP ha iscritto a bilancio al valore di acquisto gli immobili detenuti in proprietà diretta. Da questa operazione sono risultate riserve occulte. Se si stima il rendimento che si sarebbe ottenuto iscrivendo a bilancio nel suddetto periodo gli immobili al valore venale o al valore di reddito, il tasso annuo sarebbe del 4,73 per cento.

2.3.2 Confronto del rendimento tra il 1999 e il 2004

PPCmetrics ha confrontato il rendimento ASCOOP con tre differenti parametri di riferimento, ossia con il parametro di riferimento basato sulla ponderazione in percentuale della relativa categoria d'investimento della strategia ASCOOP, l'indice LPP 93 e il rendimento della cassa pensioni delle FFS. A causa delle differenze esistenti tra le fonti di dati e la loro parziale incompletezza, i confronti qui di seguito hanno unicamente valore indicativo.

⁵ Su richiesta di ASCOOP l'azienda PPCmetrics ha verificato il calcolo del rendimento di ASCOOP e ha confrontato quest'ultimo con diversi parametri di riferimento. PPCmetrics ha constatato che i rendimenti complessivi pubblicati da ASCOOP sono plausibili.

2.3.2.1

Confronto con il rendimento del parametro di riferimento

Il rendimento del parametro di riferimento è calcolato sulla base dei rendimenti degli investimenti dei singoli indici di mercato (parametri di riferimento) nonché della ponderazione in percentuale della relativa categoria d'investimenti della strategia. A differenza del rendimento del portafoglio, esso non comprende le tasse. Dato che ASCOOP non ha definito grandezze comparative, PPCmetrics ha utilizzato gli indici correnti per stabilire il rendimento del parametro di riferimento delle casse pensioni.

Il rendimento del parametro di riferimento è stato superato in determinati anni, tuttavia il rendimento cumulato è rimasto sempre inferiore a quello del parametro di riferimento (cfr. tabella 6, riga C). Tra il 1° gennaio 1995 e il 31 dicembre 2004 il rendimento annualizzato di ASCOOP ha sfiorato il 4,73 per cento (se i valori immobiliari sono valutati al valore di reddito), mentre quello del parametro di riferimento il 6,28 per cento. Il risultato annuo medio del parametro di riferimento era quindi superiore di 1,55 punti percentuali a quello di ASCOOP.

In particolare, negli anni 1995 e 1997 è possibile rilevare scarti eccezionalmente elevati, nell'ordine di -8,21 e -5,53 punti percentuali, tra ASCOOP e il parametro di riferimento. Nel 1999 il risultato di ASCOOP ha superato il rendimento del parametro di riferimento di 7,45 punti percentuali.

2.3.2.2

Confronto con il rendimento della cassa pensioni delle FFS

Negli anni 1999-2004 il risultato annualizzato di ASCOOP si attestava in media all'1,06 per cento, quello della cassa pensioni delle FFS, costituita al 1° gennaio 1999, invece al 2,29 per cento (cfr. tabella 6, righe A e D) e quindi era di 1,23 punti percentuali superiore (cfr. tabella 6, riga E)⁶. Il risultato cumulato di ASCOOP era del 6,56 per cento. Nello stesso periodo di tempo la cassa pensioni delle FFS ha conseguito un rendimento del 14,58 per cento, ossia 8,02 punti percentuali in più della cassa pensioni ASCOOP.

Rispetto al rendimento del parametro di riferimento, ASCOOP ha registrato, a eccezione del 2004, una differenza nettamente superiore rispetto alla cassa pensioni delle FFS.

2.3.2.3

Confronto con l'indice LPP 93

Tra il 1995 e il 2004 il potenziale di rendimento dell'indice LPP 93 (senza spese e tasse) ammontava al 6,36 per cento annuo superando di 1,63 punti percentuali il risultato di ASCOOP (cfr. tabella 6, righe F e G). Il potenziale di rendimento cumulato era dell'85,32 per cento, ossia 26,58 punti percentuali al di sopra del risultato di ASCOOP.

⁶ Nel 2003 il rendimento di ASCOOP comprendeva ammortamenti straordinari per circa 70 milioni (rendimento nel 2003: 5,06 %, senza gli ammortamenti la performance sarebbe stata dell'8,2%).

2.3.2.4

Sintesi dei confronti del rendimento e valutazione

I suddetti confronti del rendimento sono solo approssimativi. Riassumendo si può tuttavia constatare che i rendimenti conseguiti dalla cassa pensioni ASCOOP, in termini assoluti e relativi, all'anno e cumulati, erano perlopiù, e in parte sensibilmente, inferiori a tutti i rendimenti delle rispettive grandezze comparative.

Tabella 6: confronto del rendimento tra il 1995 e il 2004

Confronto del rendimento (in %)	1995-2004 cumulato	1995-2004 annualizzato	1999-2004 cumulato	1999-2004 annualizzato
A: Cassa pensioni ASCOOP	58,74	4,73	6,56	1,06
B: Parametro di riferimento	83,87	6,28	8,29	1,34
C: <i>Scarto rispetto al parametro di riferimento</i>	-25,13	-1,55	-1,73	-0,27
D: Cassa pensioni delle FFS	-	-	14,58	2,29
E: <i>Scarto rispetto alla cassa pensioni delle FFS</i>	-	-	-8,02	-1,23
F: Indice LPP 93	85,32	6,36	18,33	2,84
G: <i>Scarto rispetto all'indice LPP 93</i>	-26,58	-1,63	-11,77	-1,78

Particolarmente interessante è il confronto con l'indice LPP 93: se ASCOOP avesse investito secondo l'indice LPP 93, alla fine del 2004 il suo patrimonio sarebbe stato maggiore di circa 475 milioni. Di questa somma, 121 milioni sono dovuti alla differenza tra la strategia della cassa pensioni ASCOOP e la struttura dell'indice LPP 93 (ASCOOP aveva in media una quota di azioni maggiore di quella dell'indice LPP 93). ASCOOP ha però perso molto, ossia 354 milioni, nella messa in atto della sua strategia di investimento e nella scelta dei titoli. Nel complesso si possono fare le seguenti considerazioni:

- la strategia della cassa pensioni ASCOOP era problematica: con il passar del tempo la strategia d'investimento definita dalla cassa pensioni ASCOOP prevedeva una quota più o meno elevata di azioni. Dal 1° gennaio 1995 al 31°maggio 1996 la quota ipotizzata ammontava al 25 per cento, raggiungendo il 30 per cento nel maggio del 1999 e il 35 per cento nel novembre del 2000. La quota più alta di azioni, ossia il 47 per cento, (compresi gli investimenti private equity), era prevista nel periodo successivo sino a novembre del 2001. Dal 1° dicembre 2001 all'11 novembre 2003 la quota ipotizzata era del 39 per cento e dal 12 novembre 2003 del 27 per cento. Proprio nei periodi, in cui la strategia d'investimento contemplava quote piuttosto elevate di azioni, queste hanno perso considerevolmente valore;
- la cassa pensioni ASCOOP non ha rispettato la propria strategia d'investimento e ha effettuato scelte infelici: la politica d'investimento di ASCOOP non è sempre stata in linea con la strategia d'investimento definita. Ad esempio, nel 1997 la strategia di ASCOOP prevedeva una quota di azioni del 30 per cento; in realtà ASCOOP aveva effettuato investimenti in azioni pari al 34,2 per cento. Per contro, nel 2003 la strategia d'investimento avrebbe consentito di investire in azioni (compreso il private

equity) il 39 per cento del patrimonio, ma gli investimenti corrispondenti ammontavano al 24,5 per cento. La scelta dei titoli ha fatto altresì segnare perdite rispetto a un investimento negli indici comparativi.

La struttura effettiva del patrimonio di ASCOOP può essere confrontata meglio con l'indice LPP 40, che comprende una quota di azioni pari al 40 per cento. Rispetto a tale indice, il rendimento conseguito da ASCOOP è sensibilmente peggiore. Dato che il grado di copertura della cassa pensioni non ha mai superato il 100 per cento, la politica d'investimento attuata ha portato all'assunzione di rischi non corrispondenti alla capacità di rischio della cassa pensioni.

2.4 Misure giuridiche adottate dalla cassa pensioni ASCOOP

Già nel 2003 il consiglio di fondazione di ASCOOP aveva incaricato PricewaterhouseCoopers AG e gli avvocati di Prager Dreifuss di procedere a verifiche giuridiche approfondite e negli anni seguenti aveva intrapreso numerose azioni legali. Queste sono rivolte contro persone che, a causa delle colpe commesse in passato, ASCOOP ritiene responsabili degli attuali problemi della cassa pensioni e sono finalizzate al recupero di valori patrimoniali. La cassa pensioni ASCOOP esamina peraltro l'opportunità economica delle azioni giudiziarie; questo significa che le prospettive di successo economico devono essere in un rapporto sostenibile con gli oneri finanziari.

Con un ex responsabile è stato possibile concordare una soluzione. In un secondo caso il Tribunale federale ha ammesso l'esistenza di una responsabilità e appoggiato la richiesta di ASCOOP. Tra l'altro, sono in corso azioni legali in Canada e in Svizzera, al fine di recuperare i crediti derivanti dagli investimenti patrimoniali e far valere eventuali pretese in materia di responsabilità nei confronti di altri ex responsabili. Anche queste procedure sono tutt'ora pendenti. In questo caso si tratta però di importi esigui; l'attuale deficit di copertura non può quindi essere colmato in misura significativa neppure in caso di successo.

Inoltre, il 25 agosto 2006 il consiglio di fondazione ha deciso di far esaminare da esperti, alla luce della giurisprudenza in materia di previdenza professionale, se il suo modo di procedere per fronteggiare il passato mediante il ricorso a mezzi giuridici era sensato e sufficiente. A questo scopo, gli avvocati dott. Hans-Ulrich Stauffer e Hans Ulrich Schudel sono stati incaricati di verificare se ASCOOP poteva far valere pretese in materia di responsabilità nei confronti di ex organi o altre persone. Gli esperti incaricati sono giunti alla conclusione che le procedure in corso dovevano essere portate avanti, ma che per le altre pretese in materia di responsabilità vi erano elementi che deponevano a sfavore della via giudiziaria, poiché le possibilità di successo erano minime. Il 28 giugno 2007 il consiglio di fondazione ha deciso di seguire le raccomandazioni degli esperti, ossia di non avviare ulteriori azioni legali e di proseguire quelle in corso.

2.5 Misure di risanamento di ASCOOP⁷

2.5.1 Cronologia delle misure di risanamento

Tra il 2004 e il 2006 ASCOOP ha messo in atto ampie misure di risanamento.

Dal 1° gennaio 2004:

- riduzione dall'1,5 all'1,4 per cento del tasso di rendita per ogni anno assicurativo nel primato delle prestazioni;
- riduzione al 3,25 per cento del tasso d'interesse minimo nel primato dei contributi;
- importo di risanamento: 2 per cento nel primato delle prestazioni, 1 per cento nel primato dei contributi;
- obbligo di rimborso della mezza rendita transitoria tra il 60° e il 62° anno di età;
- aumento dei contributi per gli aumenti salariali;
- rinuncia al versamento delle indennità di rincaro.

Dal 1° luglio 2004:

- misure organizzative (semplificazioni e organizzazione più chiara).

Dal 1° gennaio 2005:

- abolizione della rendita d'invalidità professionale al 31 dicembre 2004 (le singole imprese possono mantenerla nel piano delle prestazioni a proprie spese);
- abolizione della rendita transitoria dell'AVS a carico della cassa pensioni (in seguito a una decisione del 22 dicembre 2004 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS]);
- riorganizzazione della gestione del patrimonio (professionalizzazione).

Dal 26 gennaio 2005 e dal 30 giugno 2005:

- misure organizzative (modifiche dell'atto di fondazione).

Dal 1° gennaio 2006:

- riduzione dal 4,5 al 3 per cento del tasso d'interesse tecnico per il capitale di copertura delle rendite (esistenti);
- trasformazione della cassa comune in una fondazione collettiva: fondazioni di previdenza separate con piani di previdenza individuali per ogni impresa affiliata;
- passaggio dal primato delle prestazioni al primato dei contributi;

⁷ Cassa pensioni ASCOOP: Chronologie über die Sanierung / Neustrukturierung der Pensionskasse ASCOOP, 16 novembre 2005; cassa pensioni ASCOOP: Fragen und Antworten im Zusammenhang mit der Sanierung und der zukünftigen Ausrichtung der Pensionskasse ASCOOP, 20 dicembre 2004.

- aumento dell'importo di risanamento al 3 per cento della somma salariale assicurata;
- remunerazione dei capitali di risparmio degli assicurati attivi al tasso d'interesse minimo LPP;
- applicazione del tasso di conversione LPP;
- contributo adeguato per le tasse amministrative (contributo pro capite);
- prestazioni finanziate correttamente secondo canoni attuariali;
- nessun adeguamento delle rendite al rincaro durante l'intero periodo di risanamento.

Inoltre, i beneficiari di rendite secondo il vecchio regolamento⁸ sono gestiti in una cassa comune mediante un conto testimone e sono separati sotto il profilo contabile dalle singole casse di previdenza. Ne consegue che le casse di previdenza presentano tre gradi di copertura: uno per i beneficiari di rendite (uguale per tutte le casse di previdenza), uno per gli attivi nonché un grado di copertura consolidato degli attivi e dei beneficiari di rendite. I beneficiari di rendite restano assegnati alla propria cassa di previdenza, ossia ogni cassa di previdenza si assume la responsabilità finanziaria per i propri beneficiari di rendite. Il grado di copertura della cassa dei beneficiari di rendite non deve risultare inferiore di oltre 2 punti percentuali al percorso di risanamento previsto annualmente (per raggiungere gradualmente il 100 % durante 25 anni). In caso contrario, il grado di copertura è portato al livello previsto a carico degli attivi; questo dovrebbe semplificare anche il risanamento mirato dell'effettivo dei beneficiari di rendite. Appena il grado di copertura degli attivi di una cassa di previdenza raggiunge il 100 per cento, i contributi di risanamento sono soppressi a partire dal 1° gennaio del secondo anno successivo. In tal modo, si vogliono incentivare le imprese affiliate a portare al 100 per cento il grado di copertura degli assicurati attivi mediante l'attuazione di ulteriori misure di risanamento.

2.5.2 Ipotesi alla base del piano di risanamento

Il piano di risanamento incentrato sulle misure di risanamento adottate dal 1° gennaio 2006 si basa, a livello di fondazione collettiva, sulle seguenti ipotesi:

- a lungo termine è possibile conseguire un rendimento annuo medio del 5 per cento sugli investimenti del patrimonio;
- durante il periodo di risanamento il tasso d'interesse minimo LPP è stimato in media al 3 per cento.

Tra il rendimento previsto degli investimenti e la remunerazione minima dei capitali di copertura è dunque attesa una differenza media del tasso d'interesse di 2 punti percentuali che può essere impiegata per il risanamento.

Tuttavia, non vi è alcuna garanzia che la differenza del tasso d'interesse di 2 punti percentuali possa realmente essere conseguita. Secondo i calcoli di PPCmetrics, le probabilità di conseguire un rendimento del 5 per cento durante il periodo di risanamento sono inferiori al 50 per cento.

⁸ Sono gli assicurati di tutte le casse di previdenza che hanno ottenuto una rendita di vecchiaia, d'invalidità o per superstiti secondo il regolamento vigente fino alla fine del 2005.

2.5.3

Approvazione delle misure di risanamento da parte dell'UFAS

Nella sua funzione di autorità di vigilanza, l'UFAS ha analizzato le misure di risanamento adottate dal 1° gennaio 2004 dalla cassa pensioni ASCOOP e l'ha invitata, con lettera del 19 agosto 2004, ad avviare misure supplementari.

Anche le misure di risanamento previste dal 1° gennaio 2006 dalla cassa pensioni ASCOOP sono state esaminate dall'UFAS in relazione alle esigenze minime che risultano dall'articolo 65d della legge federale del 25 giugno 1982⁹ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). Con lettera del 14 dicembre 2004 l'UFAS ha comunicato il suo parere alla cassa pensioni ASCOOP. Esso rileva che, tenuto conto della grave insufficienza di copertura della cassa, il pacchetto di misure prevede cambiamenti decisivi adeguati al suddetto grado di copertura e commisurati allo scopo. A causa della difficile situazione in cui versava ASCOOP, l'UFAS ha tollerato solo in via eccezionale una durata di risanamento di 15 anni, che eccede la durata massima (10 anni) prevista per le misure di risanamento. Inoltre, vista la complessità dei cambiamenti avviati dal piano di risanamento, esso ha permesso che quest'ultimo fosse attuato a decorrere dal 1° gennaio 2006, ma ha biasimato il fatto che il consiglio di fondazione avesse rinunciato a mettere in atto già dal 1° gennaio 2005 le misure concernenti le rendite transitorie dell'AVS e l'invalidità professionale. Il consiglio di fondazione ha abrogato autonomamente, mediante la decisione del 20 dicembre 2004, la rendita per l'invalidità professionale con effetto al 31 dicembre 2004, mentre l'UFAS ha disposto il 22 dicembre 2004 l'abrogazione al 31 dicembre 2004 delle rendite transitorie dell'AVS, il cui finanziamento non era corretto dal punto di vista attuariale.

Con lettera del 1° giugno 2005 l'UFAS ha accettato la decisione della cassa pensioni ASCOOP di rinunciare a ulteriori contributi di risanamento da parte dei beneficiari di rendite già esclusi dalla compensazione del rincaro nei prossimi anni. Oltre a generare spese amministrative elevate a fronte di un risultato finanziario relativamente esiguo, ossia tra l'1,6 e il 2 per cento del disavanzo al 31 dicembre 2004, questa misura di risanamento avrebbe toccato, in virtù delle disposizioni legali, soprattutto i beneficiari di rendite più anziani che percepiscono rendite basse, mentre i beneficiari più giovani, che con il pensionamento anticipato avrebbero tratto maggiormente vantaggio dalle prestazioni non finanziate, non sarebbero stati interessati dal risanamento.

2.5.4

Prospettive offerte dalle misure di risanamento

La definizione delle singole misure del piano di risanamento, i calcoli concernenti lo sviluppo della situazione in caso di realizzazione delle ipotesi previste nonché la decisione relativa all'introduzione delle misure concernono l'effettivo complessivo di ASCOOP. Dato che ASCOOP non è più una cassa comune, bensì una fondazione collettiva, l'interesse è rivolto in particolare all'evoluzione delle singole casse di previdenza e, in misura minore, all'evoluzione dell'effettivo complessivo di ASCOOP.

In singole casse di previdenza possono verificarsi degli scostamenti rispetto al percorso di risanamento previsto. Infatti, non appena la struttura di una cassa di previdenza, in particolare il rapporto tra assicurati attivi e beneficiari di rendite, si scosta dalla struttura dell'effettivo, l'andamento del risanamento, ossia l'evoluzione del grado di copertura, si presenta in maniera diversa.

I seguenti fattori influenzano il risanamento delle singole casse di previdenza:

- investimenti di capitale: a seconda della struttura degli effettivi, delle dimensioni e del grado di copertura di una cassa di previdenza, il rendimento del capitale può avere notevoli ripercussioni sull'evoluzione del risanamento. Non tutte le casse di previdenza hanno bisogno dello stesso obiettivo di rendimento e quindi della stessa strategia d'investimento per un piano di risanamento della durata di 15 anni, in altre parole la strategia d'investimento scelta per la fondazione collettiva non è necessariamente ottimale per la singola cassa di previdenza;
- struttura degli effettivi degli assicurati / decessi: i calcoli relativi al modello di risanamento poggiano su basi tecniche (CFA 2000), ossia su probabilità statistiche. L'evoluzione effettiva della suddetta struttura può scostarsi in maniera più o meno sostanziale da tali calcoli, con conseguenze determinanti sull'evoluzione del risanamento, in particolare delle piccole casse di previdenza;
- mutazioni: mentre nelle grandi casse di previdenza le ammissioni e le uscite in parte si compensano, nelle piccole casse di previdenza che hanno un grado di copertura inferiore al 100 per cento le mutazioni possono avere notevoli ripercussioni su di esso. Ciò avviene, ad esempio, quando gli impiegati lasciano la cassa con un cospicuo avere di previdenza¹⁰ e sono sostituiti da altri con un avere di previdenza esiguo. Sebbene il disavanzo rimanga immutato in termini nominali, il grado di copertura diminuisce¹¹. Di conseguenza aumentano per la cassa di previdenza gli oneri di risanamento. (Può verificarsi anche il caso contrario, ovvero l'aumento del grado di copertura). Hanno un effetto simile i versamenti di capitale in caso di pensionamento, divorzio o promozione della proprietà d'abitazioni (liquidazione al 100 e non nella misura del grado di copertura);
- cash flow netto: poiché le rendite sono versate al 100 per cento (e non sono ridotte in funzione dell'insufficienza di copertura), l'insufficienza di copertura aumenta continuamente nell'effettivo degli assicurati beneficiari di rendite. Questo effetto può essere compensato soltanto con un rendimento previsto più alto (oltre al rendimento previsto già necessario per il risanamento). Questo problema riguarda in particolare le casse di previdenza con una quota elevata di assicurati beneficiari di rendite;

¹⁰ Essi ottengono il 100 % del loro avere di previdenza sotto forma di prestazione di libero passaggio (nessuna riduzione anche se il grado di copertura della cassa di previdenza è inferiore al 100%).

¹¹ Esempio: la cassa di previdenza XY ha un obbligo di previdenza pari a 100, che è ripartito tra cinque assicurati nel modo seguente: A=40, B,C,D,E = 15 ciascuno. Il grado di copertura è dell'80 %, ossia l'avere disponibile ammonta a 80 (disavanzo 20). A esce dalla cassa di previdenza ed è sostituito da F, che apporta un capitale di previdenza pari a 20. L'obbligo di previdenza ammonta ora a 80 e l'avere disponibile a 60. Il disavanzo è ancora di 20, ma il grado di copertura è sceso al 75 %.

- ulteriori uscite: al 31 dicembre 2005 sono uscite da ASCOOP 18 imprese con 1260 assicurati attivi e 400 beneficiari di rendite. Alla fine del 2007 altre 4 imprese con 280 assicurati attivi e 110 beneficiari di rendite hanno lasciato ASCOOP. Se le imprese più grandi e finanziariamente più solide possono permettersi di lasciare ASCOOP e finanziare eventualmente il conseguente deficit di copertura, i casi difficili rimangono tendenzialmente nella cassa pensioni ASCOOP. Con le uscite si deteriora la compensazione dei rischi tra le casse di previdenza, poiché le prestazioni per i rischi vengono riunite a livello della fondazione collettiva (e non della singola cassa di previdenza); inoltre le spese amministrative sono ripartite tra un numero minore di persone. Sussiste quindi la probabilità che la cassa pensioni ASCOOP sia costretta ad aumentare i contributi per i rischi e quelli per le spese amministrative.

Il rendimento previsto di una cassa di previdenza dipende dalla struttura degli effettivi. Se non si adottassero ulteriori misure, si dovrebbero conseguire rendimenti previsti tra il 4 per cento (cassa di previdenza con soli assicurati attivi) e l'8 per cento (cassa di previdenza con soli beneficiari di rendite). Come menzionato, le probabilità di conseguire un rendimento medio del 5 per cento durante il risanamento sono inferiori al 50 per cento.

Persiste dunque il rischio che le misure di risanamento adottate finora siano insufficienti per sanare entro 15 anni tutte le casse di previdenza affiliate ad ASCOOP. Dato che le casse di previdenza hanno strutture molto differenti e di conseguenza evolvono in modo diverso, il consiglio di fondazione dovrebbe sviluppare per ogni cassa di previdenza un piano di risanamento separato. Ciò non è attuabile. Si è pertanto scelto un modo di procedere volto a garantire la copertura completa di ogni cassa di previdenza entro il termine concesso dall'UFAS (15 anni), indipendentemente dalla struttura e da altri fattori. Per questi motivi, il 4 giugno 2008 il consiglio di fondazione di ASCOOP ha deciso di adeguare il piano di risanamento introdotto al 1° luglio 2006 e applicabile a tutte le casse di previdenza.

Esso ha preso le seguenti decisioni:

- il piano di risanamento introdotto al 1° gennaio 2006 viene precisato mediante la determinazione di un grado di copertura minimo a crescita lineare, per cui la cassa di previdenza raggiunge in 15 anni, a partire dal 1° gennaio 2006, un grado di copertura del 100 per cento;
- il grado di copertura minimo è applicato in modo uniforme a tutte le casse di previdenza, il grado di copertura iniziale è dell'81,23 per cento al 31 dicembre 2009;
- ogni cassa di previdenza deve raggiungere ogni anno almeno il grado di copertura minimo prescritto;
- è tuttavia imperativo che ogni cassa di previdenza raggiunga il grado di copertura minimo prescritto al 31 dicembre 2011, 31 dicembre 2014, 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2020. In caso contrario, il datore di lavoro è tenuto a versare la differenza. Questo obbligo è inserito nel contratto di affiliazione e la sua inosservanza comporta lo scioglimento del contratto (conformemente al regolamento sulla liquidazione parziale);

- il datore di lavoro ha la possibilità di far partecipare i dipendenti al pagamento della differenza (tra il grado di copertura effettivo e il grado di copertura minimo), ad esempio mediante contributi di risanamento più alti o una remunerazione più bassa dell'avere di risparmio.

Le misure contenute nel piano di risanamento modificato comportano un ulteriore onere finanziario che non tutte le imprese potrebbero sopportare. Bisogna dunque aspettarsi che alcune casse di previdenza presentino al Fondo di garanzia LPP una domanda di sostegno.

Inoltre, il 4 giugno 2008 il consiglio di fondazione ha discusso di un eventuale adeguamento sia del tasso d'interesse tecnico, sia del tasso di conversione. Non è però ancora stata presa una decisione in merito.

2.6 Confronto con i problemi della cassa pensioni delle FFS

2.6.1 Cronologia delle misure di risanamento della cassa pensioni delle FFS

Dal 1° gennaio 2003:

- assunzione da parte del datore di lavoro dei costi per l'invalidità professionale.

Dal 1° luglio 2003:

- contributo di risanamento del 3 per cento (sino al 31 dicembre 2004 sostenuto per metà dai datori di lavoro e per metà dai lavoratori; in seguito interamente a carico del datore di lavoro in luogo di una misura salariale generale, sino al 31 dicembre 2006);
- riduzione al 3,25 per cento della remunerazione degli averi di vecchiaia nel piano di capitale (piano di previdenza per guadagni assicurati superiori a fr. 100 000).

Dal 1° luglio 2004:

- aumento dell'obbligo di rimborso della rendita transitoria da parte degli assicurati dal 50 al 65 per cento.

Dal 1° gennaio 2005:

- aumento dell'obbligo di rimborso della rendita transitoria da parte degli assicurati dal 65 all'80 per cento.

Dal 1° gennaio 2007:

- riduzione dal 4 al 3,5 per cento del tasso d'interesse tecnico;
- passaggio dal primato delle prestazioni a quello dei contributi;
- eliminazione delle rimanenti lacune strutturali di carattere attuariale;
- risanamento da parte delle FFS al 1° gennaio 2007 della quota degli assicurati attivi (copertura insufficiente e riserva per le fluttuazioni di valore) con un importo pari a 1,493 miliardi, mediante ricavi da immobili conseguiti all'interno del gruppo.

Inoltre, le FFS si attendono dalla Confederazione un aiuto destinato al risanamento della quota dei beneficiari di rendite di vecchiaia e d'invalidità. Nel rapporto posto in consultazione il Consiglio federale mette in discussione diverse varianti di soluzione per il risanamento della cassa pensioni delle FFS.

2.6.2 Comparabilità limitata tra la cassa pensioni ASCOOP e la cassa pensioni delle FFS

Come illustrato al numero 1, i postulati Lauri e Fluri invitano il Consiglio federale a verificare con quali misure la Confederazione può sostenere, come ha fatto nel caso delle FFS, il risanamento in atto presso la cassa pensioni ASCOOP. Ciò presuppone però che la situazione di entrambi gli istituti possa essere messa a confronto, il che risulta difficile per diversi motivi.

Storia differente

La differenza fondamentale tra la cassa pensioni delle FFS e ASCOOP sta nella loro storia. Sin dalla sua costituzione, ASCOOP è stata una fondazione di diritto privato, mentre la cassa pensioni delle FFS è sorta nel 1999 dalla Cassa pensioni e di soccorso (CPS), un istituto di previdenza di diritto pubblico. La cassa pensioni delle FFS ha quindi caratteristiche che non sono presenti nella cassa pensioni ASCOOP (validità dell'ordinamento dei funzionari sino alla fine del 2000, crediti nei confronti della Confederazione precedenti alla costituzione della cassa pensioni delle FFS, una maggioranza dei beneficiari di rendite che sono ex pensionati della Confederazione ecc.).

Quota differente dei beneficiari di rendite

Dal 1° gennaio 1999 la quota dei beneficiari di rendite della cassa pensioni delle FFS è rimasta praticamente stabile al 52 per cento, mentre nel caso di ASCOOP al 31 dicembre 2007 la quota era del 36 per cento circa. La quota media svizzera è del 21 per cento. In seguito ai differenti effetti che generano le possibili misure di risanamento, la struttura degli effettivi degli assicurati può influenzare l'impostazione di un piano di risanamento. Inoltre, quanto più è alta la quota dei beneficiari di rendite in un istituto di previdenza che presenta una copertura insufficiente, tanto più ne è difficile il risanamento. Tuttavia, rispetto alla quota dei beneficiari di rendite, riveste un ruolo ben più importante la quota del capitale di copertura dei beneficiari di rendite nell'intero capitale di previdenza. Al 31 dicembre 2007 essa ammontava al 52 per cento circa nel caso di ASCOOP e al 63 per cento nel caso della cassa pensioni delle FFS.

Scadenze differenti per l'attuazione dei piani di risanamento ed elementi differenti di tali piani

- La cassa pensioni delle FFS ha compiuto i primi sforzi di risanamento volti ad eliminare l'insufficienza di copertura al 1° gennaio 2003 e ASCOOP al 1° gennaio 2004. Entrambe le casse sono passate dal primato delle prestazioni al primato dei contributi, hanno colmato le lacune attuariali e ridotto il tasso d'interesse tecnico. ASCOOP ha intrapreso questi passi al 1° gennaio 2006, la cassa pensioni delle FFS al 1° gennaio 2007.
- Dal 1° gennaio 2006 ASCOOP è una fondazione collettiva. Per contro, la cassa pensioni delle FFS rimane una fondazione comune conformemente al

suo concetto di risanamento del 13 ottobre 2006. Le casse di previdenza affiliate ad ASCOOP si distinguono per il grado di copertura, la struttura degli effettivi degli assicurati e i piani di previdenza. Tutto ciò rende impossibile il confronto diretto tra gli oneri delle misure risanamento della cassa pensioni delle FFS e quelli di ASCOOP¹².

- Conformemente al concetto di risanamento, ASCOOP riscuote al 1° gennaio 2006 un contributo di risanamento del 3 per cento, che è finanziato almeno per metà dal datore di lavoro. Secondo il proprio concetto di risanamento la cassa pensioni delle FFS rinuncia a tale misura. Le FFS risanano invece al 1° gennaio 2007 la parte degli assicurati attivi mediante mezzi finanziari propri pari a 1493 milioni.
- Tassi d'interesse tecnici differenti: la cassa pensioni delle FFS ha ridotto il tasso d'interesse tecnico dal 4 al 3,5 per cento e ASCOOP dal 4,5 al 3 per cento. Alla fine del 2007 la cassa pensioni delle FFS ha registrato un grado di copertura del 92,4 per cento, sulla base di un tasso d'interesse tecnico del 3,5 per cento. Rispetto alla cassa pensioni delle FFS, la cassa pensioni ASCOOP presentava al 31 dicembre 2007 un grado di copertura inferiore, pari all'80,4 per cento; questo poggia però su un tasso d'interesse tecnico del 3 per cento e non è quindi paragonabile direttamente con quello della cassa pensioni delle FFS. Con un tasso d'interesse tecnico del 3,5 per cento il grado di copertura di ASCOOP ammonterebbe all'81,2 per cento.

Conclusione

Un eventuale aiuto della Confederazione destinato a risanare la cassa pensioni delle FFS non presuppone necessariamente un possibile contributo della Confederazione al risanamento delle casse di previdenza affiliate ad ASCOOP. Le condizioni economiche e giuridiche sono troppo diverse. Se le autorità politiche dovessero tuttavia essere favorevoli all'aiuto federale alle imprese affiliate ad ASCOOP, si dovrebbe cercare una soluzione su misura che tenga conto delle diverse responsabilità che la Confederazione assume nei confronti delle FFS e delle imprese assicurate presso ASCOOP.

È escluso un conferimento diretto di capitale della Confederazione a favore della cassa pensioni ASCOOP. Presso la cassa pensioni ASCOOP sono assicurate non soltanto le imprese di trasporti pubblici, bensì anche imprese con le quali la Confederazione non intrattiene alcun rapporto (ad es. le ferrovie con treni panoramici per i quali non sussiste il diritto a indennità). Anche queste imprese potrebbero beneficiare del conferimento diretto di capitale a favore di ASCOOP. La Confederazione creerebbe quindi i presupposti per giustificare ulteriori pretese, visto

¹² Per stabilire un confronto degli oneri delle misure di risanamento delle casse di previdenza sostenuti dalle imprese assicurate presso ASCOOP e dai loro assicurati nonché dalle FFS e dai loro assicurati, si dovrebbero raffrontare i rispettivi piani di prestazioni e le aliquote di contribuzione necessarie per il risanamento. La situazione concreta degli assicurati dipende fortemente dalla ripartizione dell'onere di risanamento all'interno dell'impresa, ossia dei contributi di risanamento tra datori di lavoro e lavoratori e dal piano di previdenza scelto. Si tratta di una decisione individuale, interna all'impresa, e concordata tra le parti interessate. Questa decisione è altresì influenzata da fattori che non hanno un rapporto diretto con le misure di risanamento necessarie (ad es. l'ammontare di eventuali utili annui liberamente utilizzabili e destinati al risanamento della cassa pensioni, alla valorizzazione dei beni immobiliari, alle trattative relative al CCL e ai salari).

che ASCOOP non è l'unica cassa pensioni della Svizzera a presentare una copertura insufficiente.

3 Ruoli della Confederazione nei confronti delle ITC

3.1 Premessa

Nel presente capitolo del rapporto sono illustrati i diversi ruoli che la Confederazione assume nei confronti delle ITC assicurate presso ASCOOP. In qualità di comproprietario la Confederazione detiene azioni di circa 35 imprese che operano nel settore del traffico viaggiatori regionale. Ben 20 di queste imprese sono assicurate presso la cassa pensioni ASCOOP, ossia circa 1/7 delle imprese affiliate alla cassa pensioni ASCOOP. La loro quota nel deficit di copertura complessivo della cassa pensioni ASCOOP ammonta al 70 per cento circa. Poiché riveste, unitamente ai Cantoni, il ruolo di committente di prestazioni di trasporto nel settore del traffico viaggiatori regionale, la Confederazione partecipa, nell'ambito delle indennizzo dei costi non coperti, in particolare al contributo di risanamento delle imprese pari al 3 per cento della somma salariale. In qualità di regolatore, la Confederazione garantisce il buon funzionamento dei trasporti pubblici e concede le concessioni alle singole ITC. Quale autorità di vigilanza l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha vigilato sulla cassa pensioni ASCOOP sino alla fine del 1995.

Qui di seguito si esaminano in dettaglio i singoli ruoli e l'obbligo di agire che ne potrebbe derivare per la Confederazione.

3.2 Valutazione nell'ottica del comproprietario

A differenza delle FFS, di cui la Confederazione è l'unico proprietario, le ITC sono detenute da diversi proprietari (in particolare dai Cantoni). La partecipazione della Confederazione, che varia da una ITC all'altra, è aumentata nel corso della storia delle ferrovie. Generalmente la Confederazione diventava azionista in caso di aumenti di capitale per l'ampliamento della rete ferroviaria o in veste di creditore per evitare procedimenti di fallimento. Le quote che la Confederazione detiene attualmente nelle imprese non sono quindi fondate su una strategia di partecipazione mirata, ma sono frutto di casualità storiche.

In qualità di comproprietario, la Confederazione non ha formulato obiettivi per le singole ITC, come fa invece per le FFS di cui è proprietario unico. Di conseguenza, essa non segue le ITC così da vicino come le FFS. Nel suo ruolo di principale erogatore di sussidi la Confederazione esercita generalmente un'influenza indiretta su importanti decisioni concernenti l'impresa (ad es. fusione di imprese).

Dal punto di vista giuridico, l'azionista non è tenuto a contribuire alla soluzione dei problemi dell'impresa relativi alla cassa pensioni. Tuttavia, se ritengono che il settore d'attività dell'impresa offra prospettive realistiche, i proprietari consapevoli della propria responsabilità aiutano generalmente la propria impresa. L'interesse a trovare una soluzione cresce in funzione dell'entità della partecipazione finanziaria. Questo spiega in particolare perché la Confederazione cerchi di risolvere unitamente alle FFS, di cui è proprietario al 100 per cento, le difficoltà della loro cassa pensioni.

Nell'ottica del comproprietario il ruolo della Confederazione consisterebbe tutt'al più, in caso di attuazione di un piano di risanamento da parte dei proprietari interessati, nel partecipare alla soluzione proposta in misura proporzionale alla quota detenuta. Sarebbero però chiamati in causa anche gli altri comproprietari (in particolare i Cantoni e Comuni interessati).

Conclusione: nel suo ruolo di comproprietario delle ITC assicurate presso ASCOOP, la Confederazione non ha obblighi giuridici da adempiere. Se avesse un interesse diretto, connesso con gli imperativi della politica dei trasporti, alla prosecuzione delle attività dell'impresa, la Confederazione potrebbe eventualmente contribuire a sostenere le ITC interessate in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione. L'interesse della Confederazione andrebbe però esaminato per ogni singolo caso. Gli altri comproprietari dovrebbero partecipare proporzionalmente alla quota da essi detenuta.

3.3 Valutazione nell'ottica del committente

La Confederazione riveste, unitamente ai Cantoni, il ruolo di committente di prestazioni di trasporto nel settore del traffico viaggiatori regionale. Essa ha assunto sino alla fine del 2007 in media il 67 per cento dei costi dell'offerta che danno diritto a un'indennità. Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) il ruolo dei Cantoni è stato potenziato. Di conseguenza, la quota della Confederazione nei costi che danno diritto a un'indennità nel settore del traffico viaggiatori regionale è stata ridotta in media al 50 per cento (trasporti) e al 55 per cento (infrastruttura).

Il Consiglio federale disciplina la procedura di ordinazione nonché i principi dell'offerta di prestazioni e dell'indennizzo d'intesa con i Cantoni (art. 51 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie [Lferr], RS 742.101). Le indennità sono stabilite anticipatamente, considerato il conto di previsione delle imprese. Nella determinazione dell'offerta, oltre alla domanda, si considerano i collegamenti basilari adeguati, gli imperativi della politica regionale, della protezione dell'ambiente e dei disabili. Inoltre si devono fornire informazioni concernenti le condizioni di assunzione del personale.

In qualità di committente, la Confederazione e i Cantoni devono trattare equamente tutte le ITC, in altre parole devono indennizzare gli stessi costi previsti non coperti, se questi sono stati riconosciuti come costi che danno diritto a un'indennità. Conformemente alla prassi attuale dell'UFT, per i contributi di risanamento destinati alle casse pensioni sussiste il diritto a un'indennità. Attualmente tale aiuto federale indiretto ammonta a 7 milioni all'anno.

L'interesse dei committenti risiede in primo luogo nel fornire le prestazioni di trasporto a un rapporto qualità-prezzo per quanto possibile ottimale. Infatti, essi favoriscono tendenzialmente la concorrenza tra i fornitori di prestazioni, poiché garantisce un miglioramento continuo del rapporto tra le prestazioni fornite e le indennità da versare. Attualmente però la concorrenza è presente soltanto in misura limitata.

In linea di massima ai committenti poco importa quale sia l'impresa che fornisce la prestazione auspicata (purché non siano anch'essi proprietari di un'impresa).

Determinante per loro è il fatto che tale prestazione sia fornita possibilmente a un buon prezzo. Il mero ruolo di committente non giustifica quindi alcun intervento della Confederazione per la soluzione dei problemi di ASCOOP.

Conclusione: la Confederazione partecipa alle misure di risanamento dell'impresa attraverso l'indennizzo del traffico viaggiatori regionale. Un aiuto più esteso della Confederazione non si rivela necessario dal punto di vista del committente.

3.4 Valutazione nell'ottica del regolatore / della concorrenza

3.4.1 Compiti del regolatore

Nel suo ruolo di regolatore alla Confederazione spettano il rilascio delle concessioni, l'approvazione dei conti, la determinazione del prezzo dei tracciati, il rilascio del certificato di sicurezza. In questo ruolo la Confederazione è tenuta a trattare equamente tutte le imprese di trasporto. La loro situazione finanziaria non è determinante, purché sia garantito che «la prestazione di trasporto da fornire sulla base della concessione può essere effettuata in modo adeguato ed economico» (art. 6 cpv. 1 Lferr; RS 742.101).

3.4.2 Funzionamento della concorrenza nei trasporti pubblici

Mentre nel settore del traffico a lunga distanza le FFS detengono il monopolio, nel traffico viaggiatori regionale vige una certa concorrenza tra i singoli fornitori di prestazioni di trasporto. Conformemente all'articolo 15 dell'ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (ordinanza sulle indennità [OIPAF]; RS 742.101.1), nel traffico viaggiatori regionale determinate prestazioni di trasporto possono essere oggetto di un bando pubblico tra le imprese di trasporto idonee, se sono previste importanti modifiche che concernono più linee o le offerte di un'impresa determinata non sono soddisfacenti; oppure, in generale, se il Cantone lo prevede, si può organizzare un bando pubblico a determinati intervalli di tempo.

Per le prestazioni nel settore del traffico viaggiatori regionale, i committenti (Cantoni e Confederazione congiuntamente) si accordano sull'organizzazione di un bando pubblico per determinate linee che costituiscono una rete viaria pubblica sensata. A questo scopo da due a quattro ITC radicate nella regione inoltrano la loro offerta; la commessa è aggiudicata all'impresa che soddisfa i requisiti richiesti e che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. L'esperienza mostra che in tal modo si sono potuti conseguire maggiori risparmi.

Dall'introduzione della procedura di ordinazione al 1° gennaio 1996, sono state oggetto di bandi pubblici circa 35 linee di autobus nel traffico viaggiatori regionale alle quali la Confederazione partecipava. Nel traffico ferroviario non sono ancora stati organizzati né sono previsti bandi pubblici. Al momento sono in preparazione o in corso bandi pubblici nei Cantoni di Lucerna, San Gallo, Friburgo e nel Ticino. Inoltre, nel 2009/2010 il Cantone di Lucerna prevede un bando pubblico per la cosiddetta S-Bahn. Attualmente la concorrenza nel settore del traffico viaggiatori

regionale è quindi molto limitata. I bandi pubblici previsti nei prossimi anni non cambieranno questa situazione.

3.4.3 Valutazione nell'ottica della concorrenza in generale

La concorrenza tra le singole imprese si basa su numerosi elementi. L'applicazione del principio della concorrenza implica che lo Stato si astenga dall'esercitare la propria influenza sulla concorrenza al di fuori del suo ruolo di regolatore. Le imprese assumono autonomamente la responsabilità imprenditoriale delle loro decisioni, azioni e omissioni. Se lo Stato eliminasse uno o più elementi di concorrenza, l'impresa si orienterebbe strategicamente verso la pianificazione statale anziché verso scelte imprenditoriali decentralizzate.

Nel presente contesto la definizione delle prestazioni e dei contributi della cassa pensioni di un'impresa (nel quadro della LPP) deve essere considerata un elemento di concorrenza autonomo. Nel caso dei futuri bandi pubblici nel settore del traffico viaggiatori regionale, le imprese che hanno problemi con la propria cassa pensioni potrebbero in effetti essere svantaggiate rispetto ad altre imprese, poiché la loro contabilità dei costi è gravata dei contributi di risanamento, che potrebbero rincarare le loro offerte. Un aiuto diretto alle imprese interessate potrebbe quindi compensare tale svantaggio. Tuttavia, esso eliminerebbe proprio questo elemento di concorrenza creando nuove disparità e distorsioni: le imprese le cui casse pensioni non si sono mai trovate in difficoltà o quelle che attuano il risanamento con le proprie forze (diverse ITC non hanno casse pensioni in difficoltà) perderebbero il vantaggio ottenuto nei confronti della concorrenza e verrebbero punite per gli sforzi compiuti. Tali imprese si sentirebbero pertanto ingannate. Inoltre, un siffatto aiuto darebbe un falso segnale inducendo le imprese a speculare su futuri aiuti statali (moral hazard) anche per altre questioni o settori.

Il comportamento che il proprietario delle singole imprese adotta per affrontare le sfide finanziarie della propria impresa costituisce anch'esso un elemento di concorrenza. Nel rispetto delle condizioni quadro legali, i proprietari possono decidere liberamente se intervenire e quali misure adottare. Anche in questo caso un intervento che limiti il margine di azione dei proprietari produrrebbe nuove disparità e distorsioni.

3.4.4 Valutazione della concorrenza alla luce dei versamenti effettuati dalla Confederazione alla cassa pensioni delle FFS

All'ex Cassa pensioni e di soccorso delle FFS (CPS), il cui statuto era conforme a quello dell'ex Cassa federale di assicurazione (CFA), la Confederazione aveva fornito una garanzia delle prestazioni sulla base della LPP. La CPS non eseguiva l'iscrizione a bilancio secondo il principio della cassa chiusa, ossia presentava un deficit di copertura voluto, e la Confederazione garantiva le prestazioni della CPS assumendosi i relativi rischi. Il rifinanziamento della CPS nel momento in cui questa è stata resa giuridicamente autonoma si spiega, da un lato, con la suddetta garanzia delle prestazioni e, dall'altro, con la decisione del Parlamento di applicare alla cassa pensioni delle FFS il principio del bilancio in cassa chiusa¹³. Di conseguenza, la

¹³ Cfr. articolo 16 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31).

Confederazione ha dovuto spendere complessivamente 12,6 miliardi per il rifinanziamento della cassa pensioni delle FFS. La Confederazione ha rispettato il proprio obbligo sino al 2001. Con l'adempimento dell'obbligo di rifinanziamento è venuta meno la garanzia delle prestazioni della Confederazione nei confronti della cassa pensioni delle FFS.

A differenza della CPS, la cassa pensioni ASCOOP ha sempre dovuto rispettare il principio del bilancio in cassa chiusa¹⁴, ossia non ha mai presentato un deficit di copertura voluto, che sarebbe dovuto essere finanziato in un secondo momento.

Il cambiamento di sistema che doveva consentire alla CPS di rispettare il principio del bilancio in cassa chiusa ha determinato un fabbisogno di finanziamento. Con il suo rifinanziamento non si è generato un vantaggio concorrenziale per le FFS nei confronti delle ITC, ma si sono create le stesse condizioni in fatto di iscrizione a bilancio delle casse pensioni, a cui ora si applica il principio del bilancio in cassa chiusa. Non ci si può quindi riferire al rifinanziamento di allora della cassa pensioni delle FFS per chiedere oggi un aiuto per le ITC. Inoltre, nel 1999 e nel 2000 il grado di copertura di ASCOOP era del 100 per cento nonostante il versamento, negli anni precedenti, di prestazioni non finanziate correttamente secondo i canoni attuariali.

Con il cambiamento di sistema, alla cassa pensioni delle FFS è stato attribuito un effettivo elevato di ex beneficiari di rendite della Confederazione. Questo ha determinato per la cassa pensioni delle FFS uno svantaggio rispetto ad ASCOOP. Infatti, poiché i beneficiari di rendite possono essere chiamati a partecipare al risanamento solo in misura limitata, il risanamento risulta tanto più difficile se un numero di assicurati attivi relativamente basso deve farsi carico di un onere di risanamento proporzionalmente maggiore.

3.4.5 Valutazione della concorrenza alla luce delle varianti concernenti un aiuto federale alla cassa pensioni delle FFS sottoposte a consultazione

Nella progetto di consultazione il Consiglio federale presenta le quattro varianti per sanare la cassa pensioni delle FFS:

- secondo la variante 1 la Confederazione finanzierebbe la copertura insufficiente dell'effettivo dei beneficiari di rendite di vecchiaia e dei beneficiari di rendite di invalidità. I costi per la Confederazione ammonterebbero a 1858 milioni (stato fine 2007). Vi si aggiunge una norma potestativa che consente di effettuare un versamento complementare, da cui potrebbero derivare costi supplementari per la Confederazione per 1,3 miliardi;
- nella variante 2 si rinuncia invece al finanziamento della copertura insufficiente degli effettivi di beneficiari di rendite di invalidità e alla norma potestativa per il versamento complementare. La prestazione della Confederazione ammonta a 1678 milioni (stato fine 2007).

In entrambe le varianti la Confederazione verserebbe un aiuto alla cassa pensioni delle FFS, poiché in qualità di proprietario unico ha un grande interesse alla stabilità

¹⁴ Cfr. gli allora vigenti art. 84 cpv. 2 Lferr (RU 1958 347) e art. 11 prima frase dell'ordinanza del 19 dicembre 1958 concernente le casse di soccorso del personale delle imprese di trasporto concessionarie (RU 1958 1474, RU 1974 2142)

finanziaria dell'impresa. La Confederazione agirebbe quindi in veste di proprietario. Poiché agire in qualità di proprietario è un elemento di concorrenza autonomo, la Confederazione potrebbe in tal caso essere tenuta a mostrare lo stesso interesse di proprietario anche nei confronti della sua partecipazione a diverse ITC – proporzionalmente alla quota detenuta – o ad esaminare eventuali richieste di aiuto delle ITC. Ciò dovrebbe però avvenire solo in casi particolari e alla luce della situazione finanziaria delle singole imprese. Un eventuale aiuto dovrebbe tuttavia presupporre imperativamente che l'impresa abbia esaurito tutti i mezzi a sua disposizione e che tutti i comproprietari (in particolare i Cantoni e i Comuni) vi partecipino finanziariamente in funzione della loro quota di partecipazione.

- Nel caso della variante 3, denominata «finanziamento esteso del disavanzo tecnico all'atto della fondazione», la Confederazione indennizzerebbe alla cassa pensioni delle FFS elementi che secondo quest'ultima non sono stati rifinanziati all'atto della fondazione: la Confederazione paga il disavanzo sugli effettivi di beneficiari di rendite di vecchiaia che risulta dalla riduzione dal 4 al 3,5 per cento del tasso tecnico d'interesse (335 mio.), nonché i costi conseguenti al cambiamento delle basi attuariali (292 mio.) e al pensionamento delle donne della generazione di entrata (35 mio.). I costi di questi tre elementi ammonterebbero per la Confederazione a 662 milioni.

Questa variante si rifà al modo di procedere applicato a PUBBLICA e tiene conto del fatto che la cassa pensioni delle FFS presenta un effettivo elevato di beneficiari di rendite di vecchiaia che sono ex pensionati della Confederazione; anche PUBBLICA ha ottenuto dalla Confederazione un apporto unico per il finanziamento del capitale di copertura mancante dei beneficiari di rendite di vecchiaia consecutivo alla riduzione del tasso d'interesse tecnico. Dalla variante 3 non si può quindi dedurre che la Confederazione intenda favorire le FFS piuttosto che le imprese affiliate ad ASCOOP.

- Per quanto concerne la variante 4 la Confederazione non accorderebbe nessun aiuto alla cassa pensioni delle FFS. Le FFS dovrebbero quindi elaborare autonomamente una soluzione per eliminare il disavanzo. A tal fine, esse potrebbero aumentare i contributi o ridurre le prestazioni. Qualsiasi distorsione della concorrenza a carico delle ITC sarebbe esclusa.

Conclusione: nel settore ferroviario svizzero non esiste ancora la concorrenza né è prevista in futuro. Soltanto nell'ambito delle linee di autobus sono stati pubblicati bandi pubblici per alcune prestazioni e altri sono in fase di pianificazione.

La concorrenza tra le singole imprese si basa su numerosi elementi, tra cui, in particolare, la scelta della cassa pensioni e dei modelli di prestazioni e di contributi nonché il comportamento dei proprietari in caso di difficoltà finanziaria dell'impresa.

Il finanziamento del deficit di copertura nel quadro della Riforma delle ferrovie 1 ha creato per la cassa pensioni delle FFS condizioni analoghe a quelle della cassa pensioni ASCOOP; infatti ad entrambe è applicato il principio del bilancio in cassa chiusa. Il grado di copertura delle due casse ammontava allora al 100 per cento. Non ci si può riferire al rifinanziamento della cassa pensioni delle FFS effettuato a suo tempo per chiedere oggi un aiuto federale per le ITC.

Se in futuro sarà fornito alle FFS un aiuto federale, si tratterà, a seconda della variante, di un'estensione a posteriori del rifinanziamento iniziale della cassa pensioni, basato su aspetti tecnici, o di un aiuto complementare occasionato in primo luogo dall'interesse che la Confederazione nutre verso le FFS in qualità di proprietario unico. Ogni proprietario è libero di aiutare la propria impresa se questa versa in una situazione finanziaria difficile.

3.5 Valutazione in materia di diritto della responsabilità civile relativa alla vigilanza sulle casse pensioni e di soccorso delle imprese ferroviarie esercitata dall'UFT sino alla fine del 1995

In virtù delle considerazioni esposte nelle motivazioni dei postulati di Lauri e Fluri, si esamina qui di seguito se la Confederazione, in seguito all'attività di vigilanza esercitata dall'UFT su ASCOOP sino alla fine del 1995, può essere ritenuta corresponsabile dell'attuale situazione finanziaria di ASCOOP, ovvero se da essa discende un obbligo giuridico per la Confederazione.

3.5.1 Situazione giuridica iniziale

3.5.1.1 Situazione giuridica sino al 1995

Secondo il capo XI della vecchia legge federale sulle ferrovie¹⁵ (nella versione del 1° luglio 1994, art. 80 fino a 87) sino alla fine del 1995 l'UFT era l'autorità di vigilanza delle «casse di soccorso a favore del personale» delle imprese ferroviarie. Nel quadro delle disposizioni esecutive di allora relative alla legge federale sulle ferrovie è stato fissato anche il tasso d'interesse tecnico (4,5% e 4%). Inoltre, sino alla fine del 1995 venivano compensati i costi non coperti delle imprese mediante la «copertura del deficit» calcolata in base alla chiusura dei conti. Per contenere i deficit delle imprese sono state adottate diverse misure. Tra queste figurava la «sistematizzazione degli oneri di personale delle ferrovie del traffico generale che beneficino della copertura del disavanzo d'esercizio» (cfr. con l'omonima

¹⁵ RU 1958 347

ordinanza del 20 ottobre 1989 del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia [DFTCE])¹⁶. Lo scopo principale della cosiddetta sistematizzazione del salario era quello di contenere l'effettivo del personale, la struttura del personale e il livello salariale delle ITC ai valori medi delle FFS. Si trattava quindi di misure volte a limitare gli oneri di personale delle ITC.

3.5.1.2 Situazione giuridica dal 1996

Sulla base di due progetti diversi, il 1° gennaio 1996 sono entrate in vigore le modifiche relative alla legge federale sulle ferrovie:

- misure di risanamento 1994: la legge federale concernente le misure di risanamento 1994 del 24 marzo 1995¹⁷ ha abrogato con effetto al 1° gennaio 1996 gli articoli 80 a 87 della legge federale sulle ferrovie. Di conseguenza, la vigilanza delle fondazioni di previdenza, iscritte nel registro di commercio, e delle casse di previdenza (casse di soccorso) esistenti e senza personalità giuridica è passata dall'UFT alle autorità cantonali di vigilanza competenti. Visto che ASCOOP opera a livello nazionale, non è stato possibile assegnarla a un'autorità di vigilanza cantonale. La sua vigilanza è stata quindi trasferita all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.
- Modifica della legge federale sulle ferrovie del 24 marzo 1995: sulla base di questa revisione parziale della legge federale sulle ferrovie¹⁸, dal 1° gennaio 1996 i deficit delle imprese non sono più coperti a posteriori. I costi non coperti sono invece stabiliti anticipatamente e indennizzati mediante un conto di previsione delle imprese. I costi non coperti previsti comprendono tutti i ricavi e i costi, ossia anche i contributi versati dai datori di lavoro alle casse pensioni. Di conseguenza, unitamente alla revisione della legge federale sulle ferrovie sono stati abrogati anche la «sistematizzazione del salario», l'indennizzo delle «prestazioni a favore dell'economia generale» e «l'adattamento tariffale». Il calcolo del primo indennizzo si fondava sugli ultimi versamenti effettuati per la copertura del deficit, le prestazioni a favore dell'economia generale e l'adattamento tariffale.

3.5.1.3 Vigilanza dell'UFT sulle casse di soccorso del personale sino alla fine del 1995

Sulla base dell'articolo 81 della legge federale sulle ferrovie, l'UFT era sino alla fine del 1995 l'autorità di vigilanza delle casse di soccorso a favore del personale delle imprese ferroviarie sottoposte all'articolo 80 di questa legge. L'attività di vigilanza consisteva nell'approvazione degli statuti o dei regolamenti, dei conti annuali nonché dei bilanci effettuati secondo i canoni attuariali. Nell'ordinanza del Consiglio federale del 19 dicembre 1958 concernente le casse di soccorso del personale delle imprese di trasporto concessionarie¹⁹ (cfr. la versione allo stato del 1° luglio 1976 e la modifica dell'ordinanza del 19 dicembre 1979²⁰) sono state precisate le condizioni quadro materiali della vigilanza. L'approvazione dei conti

¹⁶ RU 1989 2355

¹⁷ RU 1995 3517 5365

¹⁸ RU 1995 3680

¹⁹ RU 1958 1474

²⁰ RU 1980 76

annuali era effettuata in virtù dei piani contabili previsti da questa ordinanza (allegato 1 dell'ordinanza).

L'articolo 11 di tale ordinanza stabiliva il tasso d'interesse tecnico al 4,5 per cento. Con la modifica dell'ordinanza del 19 dicembre 1979 – entrata in vigore il 1° gennaio 1980 – il tasso è stato ridotto al 4 per cento²¹. Al contempo però l'ordinanza ha concesso alle casse di soccorso a favore del personale la possibilità di aumentare il tasso d'interesse tecnico sino al 4,5 per cento, «nella misura in cui lo consente il reddito medio a lungo termine previsto del patrimonio». Anche ASCOOP ha sfruttato questa opportunità.

In linea di massima le casse pensioni sottoposte alla legge federale sulle ferrovie e quindi alla vigilanza dell'UFT dovevano disporre, secondo i canoni attuariali, di una copertura completa. L'articolo 84 capoverso 2 della legge federale sulle ferrovie prevedeva quindi che i disavanzi tecnici d'assicurazione, che presumibilmente non potevano essere compensati entro un congruo termine, dovevano essere eliminati, per quanto possibile, mediante appropriate misure di risanamento. L'autorità di vigilanza stabiliva entro quale termine e con quale somma l'impresa ferroviaria doveva sopperire a un disavanzo rimanente.

Durante l'attività di vigilanza dell'UFT le imprese ferroviarie non hanno dovuto procedere a un risanamento mediante la copertura unilaterale del disavanzo tecnico.

3.5.2 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro

3.5.2.1 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro mediante la copertura del deficit delle imprese sino alla fine del 1995

Sino alla fine del 1995 i costi non coperti in base al risultato dei conti venivano compensati dalla Confederazione e dai Cantoni attraverso la cosiddetta «copertura del deficit» a posteriori. A tale scopo, sono state introdotte misure per stimare i deficit. Tra di esse figuravano l'approvazione del preventivo, la presentazione del piano contabile con tutti i ricavi e le spese computabili nonché la sistematizzazione degli oneri di personale.

Nell'ordinanza federale del 19 dicembre 1958 per l'esecuzione dei capi sesto e settimo della legge federale sulle ferrovie²² sono state elencate nell'articolo 20 capoverso 2 le spese computabili per la copertura del deficit. Tra l'altro, è stato anche stabilito (cpv. 2 lett. a) che le spese di personale sarebbero state riconosciute «tenute in considerazione le condizioni locali e d'esercizio dell'impresa: queste spese non devono tuttavia superare, a parità di condizioni, i tassi applicati dalle ferrovie federali» (sistematizzazione degli oneri di personale). Tale disposizione è stata attuata mediante «l'ordinanza sulla sistematizzazione degli oneri di personale delle ferrovie del traffico generale che beneficiano della copertura del disavanzo d'esercizio²³». Si è però verificato solo raramente e mai per un lungo periodo che gli interi oneri di personale non fossero compensati con la copertura del deficit

²¹ A titolo di paragone: secondo l'art. 8 dell'ordinanza sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (ordinanza sul libero passaggio, OLP; RS 831.425) dal gennaio 1995 il margine d'interesse per l'interesse tecnico si situa tra il 3,5 e il 4,5 %.

²² RU 1958 1443, 1964 1212

²³ RU 1989 2355

(cosiddetta «compensazione»). Ciò è dovuto al fatto che le possibilità dell'articolo 9 capoverso 2²⁴ e dell'articolo 7 capoverso 3²⁵ di tale ordinanza sono state pienamente esaurite e/o le imprese hanno adeguato il loro ordinamento dei salari.

3.5.2.2 Finanziamento dei contributi dei datori di lavoro mediante l'indennizzo di costi non coperti a partire dal 1996

Con la revisione al 1° gennaio 1996 della legge sulle ferrovie la copertura del deficit è stata sostituita dall'indennizzo dei costi non coperti (art. 49 Lferr²⁶). A questo scopo dal 1° gennaio 1996 la Confederazione e i Cantoni indennizzano le ITC per i costi non coperti e pianificati dell'offerta di trasporto che ordinano congiuntamente. Con il cambiamento di sistema sono stati abrogati la sistematizzazione del salario, l'indennizzo delle «prestazioni a favore dell'economia generale» e «l'adattamento tariffale». Il calcolo del primo indennizzo dopo il cambiamento di sistema si fondava sulla base della copertura del deficit, delle prestazioni a favore dell'economia generale e dell'adattamento tariffale negli anni 1994 e 1995. Ciò significa che avrebbero avuto ripercussioni sull'indennizzo del 1996 tutt'al più gli eventuali costi per il personale non riconosciuti con la copertura del deficit. Dal 1997 l'indennizzo è stato calcolato in base al conto di previsione delle imprese. L'UFT non è a conoscenza di casi in cui i committenti non avrebbero accettato l'offerta soltanto a causa degli elevati costi per il personale. Da ciò si può dedurre indirettamente che il cambiamento di sistema non ha contribuito alla copertura insufficiente di ASCOOP.

Conclusione: tutti gli oneri di personale delle ITC sono stati finanziati correttamente sia durante il processo di copertura del deficit effettuato sino alla fine del 1995, sia nel caso dell'indennizzo dei costi non coperti dal 1996. Niente indica che l'attuale o il passato sistema di finanziamento per il traffico viaggiatori regionale abbia influito sulla copertura insufficiente della cassa pensioni ASCOOP.

3.5.3 Valutazione di un'eventuale responsabilità della Confederazione

3.5.3.1 Presupposti per la responsabilità dello Stato

Le prescrizioni determinanti per la valutazione di un'eventuale responsabilità dello Stato figurano nella legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità, LResp; RS 170.32). Secondo l'articolo 3 capoverso 1 LResp la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario. Le condizioni concernenti la responsabilità (esercizio delle funzioni di un funzionario, illiceità, danno e nesso causale adeguato) devono essere soddisfatte *cumulativamente* per giustificare una responsabilità della Confederazione.

²⁴ «L'autorità di vigilanza può inoltre tener conto di un numero di apprendisti inferiore a quello delle FFS e di contributi di cassa pensione più elevati rispetto alle FFS.»

²⁵ «Il calcolo relativo alle comunità d'esercizio, d'amministrazione e di salario è fondato sulle somme degli oneri di personale e dei collaboratori dei singoli servizi.»

²⁶ RS 742.101

In linea generale è l'istituto di previdenza ad assumersi la responsabilità primaria dell'adempimento delle disposizioni legali e regolamentari. In tal modo si sviluppa una cosiddetta piramide di controllo, ove l'amministrazione dell'istituto di previdenza è situata alla base, l'organo di controllo, l'esperto per la previdenza professionale e ulteriori istanze di controllo più in alto e, infine, al vertice, l'autorità di vigilanza²⁷.

Sino alla fine del 1995 il tasso d'interesse tecnico era stabilito dall'ordinanza concernente le casse di soccorso del personale delle imprese di trasporto concessionarie. Inizialmente questa ordinanza prevedeva un tasso d'interesse tecnico del 4,5 per cento e dal 1° gennaio 1980 un tasso del 4 per cento, ma con la possibilità di aumentarlo sino al 4,5 per cento, se i ricavi patrimoniali previsti lo permettevano. Secondo l'ordinanza sul libero passaggio entrata in vigore il 1° gennaio 1995 (OLP) il margine degli interessi si situa tra il 3,5 e il 4,5 per cento.

Per quanto concerne la questione del mantenimento del tasso d'interesse al 4,5 per cento anche dopo il 1° gennaio 1980, il consiglio di fondazione di ASCOOP ha agito autonomamente in qualità di organo competente della cassa nel quadro delle disposizioni legali. In considerazione della situazione giuridica e di fatto, secondo l'UFT non vi era alcun motivo per intervenire in qualità di organo di vigilanza. Alla luce di questa situazione giuridica non si può nemmeno argomentare che ASCOOP abbia perseguito una strategia d'investimento rischiosa, perché era stata obbligata a impiegare un tasso d'interesse tecnico elevato.

La copertura del deficit rappresentava un sussidio alle imprese, a cui non si aveva alcun diritto²⁸. L'assegnazione del sussidio godeva di un ampio margine di apprezzamento e doveva essere gestita in modo restrittivo secondo la volontà del legislatore.

Come tutti gli istituti di previdenza, ASCOOP era finanziata dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché dai ricavi patrimoniali. ASCOOP non ha mai ottenuto direttamente i mezzi della Confederazione. Con la copertura del deficit da parte della Confederazione nei confronti delle ITC o dei datori di lavoro gli organi delle casse e i datori di lavoro non sono stati esonerati dalla loro responsabilità primaria verso l'istituto di previdenza.

La sistematizzazione del salario, concretizzata nell'ordinanza del Consiglio federale e del Dipartimento, poggia su una base legislativa dell'allora vigente legge federale

²⁷ Prof. U. Zimmerli, «Rechtsgutachten zu Handen des Regierungsrates des Kantons Bern über die rechtliche Tragweite des Berichts der Finanzkontrolle des Kantons Bern vom 19. Mai 2004 über die Sonderprüfung der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK)» del 1° luglio 2004, n. 4.31.

²⁸ Articolo 61 legge federale sulle ferrovie (RU 1958 347): Il Consiglio federale decide, tenendo conto delle circostanze e dei bisogni, se un'impresa può beneficiare delle prestazioni della Confederazione previste nella presente legge e, nei limiti dei crediti concessi a questo scopo dall'Assemblea federale, determina la natura e l'estensione della prestazione e stabilisce le condizioni cui è subordinata. – Il messaggio (BBI 1956 I 264 [unicamente in tedesco e francese]; relativo all'art. 52 di allora) stabilisce esplicitamente che non può essere riconosciuto un diritto di prestazioni della Confederazione. A tal fine, il Consiglio federale deve poter decidere se le condizioni giuridiche per un sostegno o un aiuto federale siano soddisfatte e deve poter determinare la natura e l'estensione dell'aiuto nonché le relative condizioni. Saranno i Consiglieri federali a decidere in merito alla concessione dei crediti richiesti.

sulle ferrovie²⁹. In merito alla sistematizzazione del salario l'UFT si rifaceva alle vigenti basi giuridiche e ha agito quindi secondo la legge.

3.5.3.3 Nesso causale adeguato

L'insufficienza di copertura di 222 milioni registrata alla fine del 1994 non era dovuta all'attività di vigilanza dell'UFT, bensì all'introduzione il 1° gennaio 2005 della legge sul libero passaggio, alla quale anche ASCOOP era assoggettata, come tutte le casse pensioni. In seguito alla legge sul libero passaggio ASCOOP ha rilevato un fabbisogno di accantonamenti pari a 251 milioni (cfr. anche art. 27 cpv. 3 legge sul libero passaggio).

Nonostante l'insufficienza di copertura degli anni seguenti, ASCOOP ha concesso prestazioni non finanziate o non sufficientemente finanziate sotto il profilo attuariale estendendole progressivamente (sino al 2002). A quel tempo ASCOOP non ha adottato le misure necessarie per un finanziamento corretto delle prestazioni, ossia aumentare i contributi, eliminare prestazioni laddove era giuridicamente possibile oppure non estenderle.

Grazie agli utili conseguiti in borsa negli anni 1999 e 2000, il grado di copertura della cassa pensioni ASCOOP aveva raggiunto il 100 per cento. Questa situazione non è però stata sfruttata per la costituzione di riserve, né per un'eventuale diminuzione del tasso d'interesse tecnico o un finanziamento corretto delle prestazioni secondo i canoni attuariali. Al contrario, dal 2001 ASCOOP ha ridotto i contributi e ha effettuato miglioramenti nell'ambito delle prestazioni.

Le perdite sugli investimenti registrate dal 2001 sono aumentate ulteriormente in seguito a errori tattici e nella scelta dei titoli. Inoltre, i rendimenti conseguiti dalla cassa pensioni ASCOOP, in termini assoluti e relativi, all'anno e cumulati, erano perlopiù, e in parte sensibilmente, inferiori a tutti i rendimenti delle rispettive grandezze comparative.

Pertanto non esiste un nesso causale adeguato tra l'insufficienza di copertura di ASCOOP e l'attività di vigilanza esercitata dall'UFT sino al 1995.

3.5.3.4 Articolo 12 della legge sulla responsabilità (LResp)

Secondo l'articolo 12 LResp in un procedimento per responsabilità, non può essere riesaminata la legittimità di provvedimenti, decisioni e sentenze cresciuti in giudicato. Chi ha impugnato una decisione dinanzi all'autorità di ultimo grado senza esito positivo oppure non ha utilizzato i rimedi a disposizione per impugnare una decisione o li ha utilizzati senza rispettare i termini o la forma prescritti non può far

²⁹ Articolo 58 legge federale sulle ferrovie (RU 1958 347): La Confederazione può soccorrere le imprese ferroviarie concessionarie ooperate, finché sono indispensabili al traffico generale del paese o di una sua regione, allo scopo di mantenere l'esercizio (cpv. 1). L'impresa ferroviaria deve provare che le sue entrate non bastano per sopperire alle spese d'esercizio e ai prescritti ammortamenti degli impianti ferroviari e dei veicoli. Il Dipartimento federale delle poste e delle ferrovie determina quali sono le entrate e quali le spese d'esercizio (cpv. 2). Il soccorso concesso dalla Confederazione può essere subordinato a speciali condizioni e l'impresa ferroviaria che ne fruisce può essere obbligata a prendere le misure di carattere tecnico, organico e giuridico atte a migliorare la propria condizione finanziaria (...) (cpv. 3) (...). – Il messaggio (BB1 1956 I 262 [unicamente in tedesco e francese]; relativo all'art. 49) stabilisce che le spese per le prestazioni di aiuto debbano essere contenute il più possibile.

riesaminare o contestare la legittimità di questa decisione in un procedimento per responsabilità³⁰.

Nel quadro della copertura del deficit, un eventuale non riconoscimento degli oneri di personale o delle spese per le casse pensioni era considerato una decisione³¹. Secondo gli approfondimenti effettuati dall'UFT, queste decisioni contenevano rimedi giuridici ordinari, per cui l'impresa ferroviaria poteva impugnare la decisione dinanzi al DFTCE. Visto che il riconoscimento o il non riconoscimento aveva valenza di decisione formale, il datore di lavoro aveva la possibilità di impugnare interamente o in parte il non riconoscimento di eventuali spese per la cassa pensioni. Di conseguenza, un'eventuale pretesa di responsabilità verrebbe respinta anche in ragione dell'articolo 12 LResp.

3.5.3.5 Perenzione

Anche se vi fosse una responsabilità, i relativi diritti sarebbero estinti. L'attività di vigilanza in materia di diritto delle casse pensioni dell'UFT su ASCOOP è durata fino alla fine del 1995. Per questo motivo la perenzione assoluta è realizzata. E' altresì scaduto il relativo termine di un anno dal giorno in cui il danneggiato è venuto a conoscenza del danno³².

Conclusione: per giustificare una responsabilità secondo la legge sulla responsabilità (LResp) risultante dalla precedente attività di vigilanza dell'UFT in materia di diritto delle casse pensioni, manca sia l'illiceità che il nesso causale adeguato. Inoltre, l'articolo 12 LResp (in un procedimento per responsabilità, non può essere riesaminata la legittimità di provvedimenti, decisioni e sentenze cresciuti in giudicato) si opporrebbe a una relativa richiesta. Infine, sarebbe estinto un eventuale diritto. ASCOOP e le sue imprese affiliate non possono pertanto far valere alcun diritto nei confronti della Confederazione. Di conseguenza, devono essere respinti gli argomenti sollevati nel dibattito politico, secondo cui la Confederazione avrebbe un obbligo nei confronti di ASCOOP in seguito alla precedente attività di vigilanza dell'UFT.

3.6 Conclusione: nessun obbligo d'intervento per la Confederazione

La precedente presentazione e valutazione dei diversi ruoli della Confederazione nei confronti delle ITC assicurate presso ASCOOP mostra che la Confederazione, in relazione alle difficoltà della cassa pensioni ASCOOP, potrebbe essere costretta a fornire un aiuto per risanare le sue imprese solo in qualità di comproprietario.

³⁰ Sentenza della Commissione federale di ricorso in materia di responsabilità dello Stato (CRR) del 29 novembre 2005, 2004-012; DTF 129 I 142 seg. consid. 3.1; DTF 126 I 147 consid. 2a; DTF 119 Ib 212 consid. 3c, con ulteriori rinvii.

³¹ Cfr. art. 58 a legge federale sulle ferrovie, art. 23 cpv. 3 dell'ordinanza federale del 19 dicembre 1958 per l'esecuzione dei capi sesto e settimo della legge federale sulle ferrovie e art. 10 dell'ordinanza del 20 ottobre 1989 sulla sistematizzazione degli oneri di personale.

³² Secondo l'art. 20 cpv. 1 LResp la responsabilità della Confederazione si estingue, se il danneggiato non domanda il risarcimento, o l'indennità pecuniaria a titolo di riparazione, nel termine di un anno dal giorno in cui conobbe il danno e, in ogni caso, nel termine di dieci anni dal giorno in cui il funzionario commise l'atto che l'ha cagionato.

Nell'ottica del committente, del regolatore o in seguito all'attività di vigilanza svolta dall'UFT sino alla fine del 1995 per la Confederazione non sussiste alcun obbligo o interesse d'intervento diretto o indiretto. Come menzionato già al numero 3.3, la Confederazione fornisce, inoltre, in qualità di committente del TRV già attualmente un aiuto indiretto, riconoscendo ai contributi di risanamento straordinari il diritto all'indennità. Per questo motivo, qui di seguito viene illustrata una sola soluzione, che si rifà alla comproprietà della Confederazione alle ITC affiliate ad ASCOOP. È ovvio che una partecipazione della Confederazione può essere presa in considerazione solo se quest'ultima contribuisce anche al risanamento della cassa pensioni delle FFS.

3.7 Aiuto alle ITC negli interessi del proprietario

La presente soluzione è fondata sul ruolo di proprietario. Nella misura in cui sussiste un interesse da parte dei proprietari di un'impresa interessata, ossia da parte della Confederazione e dei restanti azionisti, la Confederazione sarebbe disposta, in proporzione alla sua quota nel capitale azionario, a partecipare a eventuali iniziative di risanamento. La Confederazione non fornirebbe quindi un contributo pari all'intera insufficienza di copertura, bensì si assumerebbe una parte di essa, secondo la propria partecipazione al capitale. La premessa per un aiuto della Confederazione è che le ITC o gli istituti di previdenza adottino previamente misure di risanamento ragionevoli. Le possibilità di successo di tali misure verrebbero potenziate con l'aiuto federale elargito alle casse di previdenza delle ITC affiliate ad ASCOOP.

Con tale soluzione, i restanti azionisti, ossia in particolare i Cantoni, dovrebbero prendere posizione per ogni singola impresa e assumere la responsabilità in qualità di proprietari, poiché un impegno federale dipenderebbe sempre dalla quota di partecipazione dei restanti azionisti. Di conseguenza, sarebbe necessario coordinare gli sforzi intrapresi per ogni singola impresa. L'aiuto della Confederazione ammonterebbe a circa 107 milioni (cfr. allegato). A livello federale dovrebbe essere costituita una speciale base giuridica e il Parlamento dovrebbe approvare un decreto federale concernente il finanziamento.

4 Ulteriore modo di procedere

Il Consiglio federale allega il presente rapporto a quello per la consultazione concernente il risanamento della Cassa pensioni delle FFS. Pertanto, i Cantoni, i partiti e tutte le associazioni e organizzazioni interessate hanno la possibilità di pronunciarsi sulla cassa pensioni ASCOOP. In base ai risultati della consultazione concernente il risanamento della Cassa pensioni delle FFS il Consiglio federale deciderà l'ulteriore modo di procedere.

Panoramica sulle ITC assicurate presso ASCOOP con partecipazione di capitale della Confederazione e sui loro deficit di copertura (al 31 dicembre 2007)

Denominazione	Grado di copertura in %	Deficit di copertura al 31.12.07	Quota della Confederazione nel capitale azionario delle ITC in %	Quota nella copertura insufficiente della cassa di previdenza secondo la partecipazione della Confederazione
1	2	3	4	5= (3/100)*4
Aktiengesellschaft Matterhorn Gotthard Bahn ¹	77,3		38,9	
Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG		8 822 962	76,8	6 776 035
Matterhorn Gotthard Verkehrs AG		26 468 887	16,6	4 393 835
Appenzeller Bahnen	75,6	17 641 594	39,3	6 933 146
BDWM Transport AG ²	74,9	5 873 386	30,3	1 779 636
BLS Lötschbergbahn AG ³	80,4	148 752 995	21,7	32 279 400
CGN Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman	75,7	12 149 253	3,9	473 821
Compagnie des chemins de fer du Jura (C.J.)	77,4	9 495 946	33,4	3 171 646
Compagnie du Chemin de fer Montreux Oberland bernois	76,5	24 771 521	43,1	10 676 526
Compagnie du chemin de fer Nyon-St-Cergue-Morez	76,8	3 404 011	28,3	963 335
Ferrovie Luganesi	77,6	1 829 145	10,0	182 915
Forchbahn AG	77,7	3 924 141	32,8	1 287 118
Frauenfeld-Wil-Bahn AG	74,1	2 927 009	37,7	1 103 482
Regionalverkehr Bern-Solothurn	79,6	26 130 018	31,4	8 204 826
Schweizerische Südostbahn AG	77	42 057 054	35,8	15 056 425
Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU	75,3	13 650 566	27,8	3 794 857
Société des Forces motrices de l'Avançon ⁴	74,4	4 915 385	11,0	540 692
Transports de la région Morges-Bière-Cossonay (MBC)	77,9	4 641 313	34,4	1 596 612
Transports Publics du Chablais SA total	76,2	13 380 583	18,1	2 421 886
TRAVYS-Transports Vallée-de-Joux-Yverdon-les-Bains-Sainte-Croix S.A.	77,5	6 550 320	17,2	1 126 655
TRN SA	83,3	9 751 087	13,4	1 306 646
Verkehrsbetriebe STI	89,6	5 586 752	11,6	648 063
Wynental- und Suhrentalbahn (WSB)	86,4	6 411 848	34,4	2 205 676
TOTALE delle ITC assicurate presso ASCOOP con partecipazione della Confederazione		399 135 776		106 923 233
ITC assicurate presso ASCOOP senza partecipazione di capitale della Confederazione		178 197 962		
TOTALE delle ITC assicurate presso ASCOOP		577 333 738		

¹ Il personale è assunto dalla Matterhorn Gotthard Bahn AG ed è ripartito nel conto settoriale, conformemente alla chiave di ripartizione, in ragione del 25 % alla Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG e del 75 % alla Matterhorn Gotthard Verkehrs AG.

² Uscita da ASCOOP il 1° gennaio 2008.

³ Senza le società affiliate di BLS Cargo e BLS Alptransit AG.

⁴ Azienda di approvvigionamento elettrico (non è un'ITC).