

Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale

del 25 marzo 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

ci preghiamo sottoporvi il rapporto supplementare concernente il Rapporto sul governo d'impresa, affinché ne prendiate atto.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 07.3772 P Postulato della Commissione della gestione CN del 23 novembre 2007: Rapporto supplementare sulla rappresentanza degli interessi della Confederazione nelle società anonime di diritto privato.
- 07.3773 P Postulato della Commissione della gestione CN del 23 novembre 2007: Equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nel profilo dei requisiti dei consigli d'amministrazione e d'istituto.
- 07.3774 P Postulato della Commissione della gestione CN del 23 novembre 2007: Principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni.
- 07.3775 P Postulato della Commissione delle finanze del 23 novembre 2007: Principi guida del Consiglio federale nel rapporto sul governo d'impresa.

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

25 marzo 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 13 settembre 2006 il Consiglio federale ha adottato il Rapporto sul governo d'impresa. Nella sessione primaverile del 2008 il Consiglio nazionale ne ha preso atto e nel contempo ha chiesto con quattro postulati un rapporto supplementare sulla delega nelle organizzazioni e nelle imprese della Confederazione di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni come pure diversi complementi dei principi guida contenuti nel Rapporto sul governo d'impresa. Con il presente rapporto supplementare il Consiglio federale spiega al Parlamento il modo in cui intende attuare i postulati e chiede di toglierli di ruolo.

Nel postulato 07.3772 il Consiglio federale è incaricato di mettere in luce i conflitti che potranno risultare dalla delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni. Se delega un suo rappresentante nel consiglio d'amministrazione di una società anonima, la Confederazione si attende che questi le trasmetta informazioni sulla società a tutela dei suoi interessi di ente proprietario. In questo contesto bisogna considerare i limiti posti dal diritto della società anonima e dal diritto del mercato finanziario. Secondo l'articolo 717 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni (CO), il consiglio d'amministrazione deve trattare allo stesso modo gli azionisti che si trovano nella stessa situazione. Nelle società quotate in borsa questo principio è subordinato a quello del diritto del mercato finanziario di cui all'articolo 1 della legge sulle borse (LBVM) che è più restrittivo; infatti, secondo una parte della dottrina esso vieta ai grandi azionisti di avere uno status privilegiato per quanto concerne l'accesso alle informazioni. Inoltre, le società quotate in borsa devono osservare l'obbligo di informare, ossia la cosiddetta pubblicità ad hoc, secondo cui non è ammesso sfruttare la conoscenza anticipata di informazioni suscettibili di influenzare i corsi. Tenendo conto di questi principi, il legislatore può creare una base legale speciale per garantire alla Confederazione in modo specifico l'accesso privilegiato alle informazioni di una determinata impresa quotata in borsa. Nel presente rapporto non si ritiene necessaria una siffatta base legale per le imprese non quotate, purché le informazioni privilegiate siano utilizzate esclusivamente per verificare il conseguimento degli obiettivi fissati per l'impresa che corrispondono all'interesse pubblico della Confederazione in tale impresa.

Al pari dei membri del consiglio d'amministrazione nominati dall'assemblea generale, il rappresentante della Confederazione si impegna nei confronti del suddetto organo a tutelare gli interessi della società. Simultaneamente deve rappresentare in seno al consiglio d'amministrazione gli interessi di ente proprietario della Confederazione. In caso di conflitto d'interessi, nel presente rapporto si adotta il principio della preminenza dell'interesse della società. D'altra parte, bisogna tener presente che al diritto di delega della Confederazione è legato un interesse pubblico nella società che deve rispecchiarsi nello scopo statutario dell'impresa, affinché l'interesse societario e l'interesse pubblico coincidano e non si creino situazioni di conflitto.

Nel postulato 07.3774 il Consiglio federale è incaricato di elaborare ulteriori principi guida concernenti il personale e la politica del personale come pure le casse pensioni. La scelta dello statuto del personale deve costituire la base per regolamentare il diritto del personale delle unità rese autonome. Per le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza bisogna scegliere uno statuto del personale retto dal diritto pubblico, poiché con la loro attività di vigilanza queste unità esercitano un classico compito della Confederazione, operano nell'ambito del diritto pubblico e agiscono in modo sovrano. Anche le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico devono assumere il proprio personale secondo il diritto pubblico. Di regola, esse offrono prestazioni poco o non richieste dal mercato, operano nell'ambito del diritto pubblico e agiscono parzialmente in modo sovrano. Per contro, le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato devono assumere il personale in conformità al CO sulla base di uno statuto di diritto privato. Le condizioni specifiche dell'unità sono prese in considerazione in un regolamento del personale. Se lo statuto del personale è fondato sul diritto pubblico, le disposizioni d'esecuzione devono essere approvate dal Consiglio federale. Non è previsto sottoporre gli statuti del personale delle unità già rese autonome a una nuova valutazione ai sensi della classificazione esposta più sopra.

Oltre che attraverso la scelta dello statuto del personale, vi è la possibilità di gestire strategicamente le unità rese autonome mediante obiettivi in materia di politica del personale. A tal fine, il Consiglio federale deve poter stabilire direttive chiare, specifiche dell'impresa che tengano conto delle condizioni quadro politiche, sociali ed economiche. Standard minimi del diritto del lavoro e un eventuale obbligo di condurre trattative per la conclusione di un CCL vanno sanciti nel quadro della regolamentazione del mercato.

In futuro lo statuto del personale e lo statuto della cassa pensioni devono essere attribuiti alla stessa sfera giuridica, ossia al diritto pubblico o al diritto privato. Per questo motivo e per il legame esistente tra diritto del personale e diritto previdenziale, lo statuto della cassa pensioni deve essere associato allo statuto del personale. Per le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico occorre dunque prevedere uno statuto della cassa pensioni retto dal diritto pubblico e l'affiliazione alla Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA. I contratti di affiliazione possono derogare a quelli per il personale dell'Amministrazione federale solo se necessario a causa dei compiti o della struttura del personale del datore di lavoro interessato; essi devono essere approvati dal Consiglio federale. Lo statuto della cassa pensioni applicato alle unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato deve essere fondato sul diritto privato; il Consiglio federale impartisce le direttive relative alla politica previdenziale nel quadro degli obiettivi strategici. Quando si creano nuove unità o quando le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato lasciano PUBBLICA, il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza o continuare perlomeno ad assumersi la responsabilità finanziaria.

Lo statuto del personale e quello della cassa pensioni devono essere definiti nelle disposizioni organizzative.

Il postulato concernente un'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nei consigli d'amministrazione e d'istituto delle imprese della Confederazione (P 07.3773) è compatibile, secondo il Consiglio federale, con l'esigenza di un organo di vigilanza snello e professionale all'interno della società. Questi due criteri devono essere inseriti nel profilo dei requisiti per la nomina del consiglio d'amministrazione e fissati nel principio guida 5.

In adempimento del postulato 07.3775 il presente rapporto propone di completare i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa concernenti il controlling del Consiglio federale. Un nuovo principio guida stabilisce di creare nelle disposizioni organizzative delle società di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale. Anche le possibili misure del Consiglio federale in caso di sviluppi sfavorevoli devono essere illustrate in un nuovo principio guida. Infine, nel catalogo dei principi guida bisogna definire il ruolo del Consiglio federale in quanto garante dell'adempimento dei compiti come pure altri criteri per misurare il conseguimento degli obiettivi strategici.

Il presente rapporto fornisce inoltre una spiegazione supplementare circa il tipo di compito «prestazioni a carattere monopolistico» che ha animato il dibattito parlamentare. Questo tipo di compito comprende una gamma eterogenea di prestazioni che hanno in comune il fatto, da una parte, di essere orientate alle esigenze della clientela e, dall'altra, di produrre vantaggi che sono indennizzati solo in parte attraverso il mercato. Le conseguenti carenze nella fornitura di tali prestazioni possono spesso essere corrette soltanto con un'offerta pubblica simile al monopolio: è questa la ragione per cui si è scelto la suddetta designazione per questo tipo di compiti.

Indice

Compendio	2226
1 Situazione iniziale	2231
2 Contenuti	2232
3 Postulato 07.3772 della Commissione della gestione concernente la delega nei consigli d'amministrazione di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni	2233
3.1 Mandato di verifica	2233
3.2 Delega di un rappresentante della Confederazione	2234
3.2.1 Situazione iniziale	2234
3.2.2 Accesso privilegiato alle informazioni da parte della Confederazione per il tramite del suo rappresentante – possibilità e limiti secondo il diritto della società anonima e il diritto del mercato finanziario	2236
3.2.2.1 Diritto della società anonima e diritto del mercato finanziario – possibilità di informazione in generale	2236
3.2.2.2 Ammissibilità delle informazioni in anteprima ai grandi azionisti	2238
3.2.3 Soluzioni concernenti l'acquisizione di uno status privilegiato da parte della Confederazione in relazione all'accesso alle informazioni	2241
3.2.3.1 Società con azioni quotate in borsa	2241
3.2.3.2 Imprese non quotate	2244
3.2.4 Compatibilità tra i limiti dell'accesso alle informazioni e il diritto di delega delle corporazioni di diritto pubblico secondo l'articolo 762 CO	2245
3.3 Conflitto tra gli interessi della Confederazione e gli interessi della società	2245
3.3.1 Preminenza degli interessi della società	2245
3.3.2 Comportamento della Confederazione e del suo rappresentante	2246
4 Postulato 07.3774 della Commissione della gestione concernente principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni	2247
4.1 Introduzione	2247
4.2 Statuto del personale nel diritto in vigore	2247
4.3 Prescrizioni relative alla retribuzione dei quadri	2248
4.4 Nuove regolamentazioni dello statuto del personale nell'ambito di scorpori	2249
4.5 Necessità di intervenire	2252
4.6 Gestione strategica in materia di politica del personale delle unità rese autonome della Confederazione	2255
4.7 Statuto del personale quale elemento di gestione strategica	2256
4.8 Obiettivi in materia di politica del personale quale elemento di gestione strategica	2259
	2229

4.9 Statuto della cassa pensioni	2262
4.9.1 Statuto della cassa pensioni nel Rapporto sul governo d'impresa	2262
4.9.2 Statuto della cassa pensioni nel diritto vigente	2262
4.9.3 Categorie di datori di lavoro secondo il diritto vigente	2262
4.9.4 Necessità di intervenire	2266
4.9.5 Statuto della cassa pensioni quale elemento di gestione strategica	2267
4.9.6 Categorie dei datori di lavoro secondo i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa	2268
4.9.7 Obiettivi in materia di politica previdenziale quale elemento di gestione strategica	2270
5 Postulato 07.3773 della Commissione della gestione concernente l'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche	2272
6 Postulato 07.3775 della Commissione delle finanze concernente il controlling del Consiglio federale	2273
6.1 Principio riguardante il controlling del Consiglio federale	2274
6.2 Principio riguardante i contenuti degli obiettivi strategici	2275
6.3 Principio riguardante i provvedimenti del Consiglio federale	2276
7 Considerazioni complementari riguardanti il tipo di compiti «prestazioni a carattere monopolistico»	2277
 <i>Allegato</i>	
Governo d'impresa della Confederazione Panoramica dei principi guida tenuto conto dei postulati del Consiglio nazionale	2280

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 13 settembre 2006¹ il Consiglio federale ha adottato il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa).

Nella sessione primaverile del 2008 il Consiglio nazionale ne ha preso atto e ha trasmesso nel contempo i seguenti quattro postulati:

- 07.3772 Postulato della Commissione della gestione
Il Consiglio federale è incaricato di esporre in modo approfondito, in un rapporto supplementare, i problemi giuridici che potrebbero essere legati alla delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime (in particolare di diritto privato) di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni. In particolare il rapporto dovrà mettere in luce i conflitti che potranno:
 - (a) verificarsi tra gli interessi pubblici della Confederazione e gli interessi dell'impresa;
 - (b) risultare dall'obbligo di informare che i rappresentanti della Confederazione hanno nei confronti della Confederazione.
- 07.3773 Postulato della Commissione della gestione
Il Consiglio federale è incaricato di verificare se il principio 5 debba essere completato con i criteri di equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche.
- 07.3774 Postulato della Commissione della gestione
Il Consiglio federale è incaricato di verificare se, a complemento dei 28 principi guida esposti nel Rapporto sul governo d'impresa concernenti la gestione strategica sistematica delle unità della Confederazione rese autonome, si debbano elaborare principi guida riguardanti il personale e la politica del personale come pure le casse pensioni. Il Consiglio federale è tenuto a presentare al Parlamento un rapporto supplementare.
- 07.3775 Postulato della Commissione delle finanze
Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'introduzione dei seguenti tre principi guida riguardanti il suo rapporto del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) nonché la loro applicazione quali direttive per la gestione strategica delle unità rese autonome.

¹ Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione, FF **2006** 7545.

Principio 29: Competenza in materia di controlling del Consiglio federale

Per le società anonime di diritto privato, il controlling del Consiglio federale utilizza gli strumenti di gestione strategica di cui la Confederazione dispone in qualità di azionista conformemente al codice delle obbligazioni. Nel caso delle società anonime di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico, le disposizioni organizzative prevedono una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Principio 30: Gestione strategica mediante obiettivi strategici

Quando fissa gli obiettivi strategici (secondo il principio guida 16), il Consiglio federale assicura sia il suo ruolo di garante dell'adempimento dei compiti pubblici sia quello di ente proprietario dell'unità resa autonoma. Esso valuta il raggiungimento degli obiettivi, durante e al termine della legislatura, sulla base di criteri predefiniti.

Il controlling del Consiglio federale sottostà al controllo dell'Assemblea federale.

Principio 31: Provvedimenti

In caso di sviluppi errati, il Consiglio federale può adottare i seguenti provvedimenti:

- completare o rettificare gli obiettivi;
- rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione;
- negare la concessione del discarico;
- rimuovere o sostituire persone;
- avanzare pretese di responsabilità;
- proporre provvedimenti legislativi.

2

Contenuti

Con il presente rapporto all'attenzione del Parlamento il Consiglio federale adempie i postulati trasmessi dal Consiglio nazionale concernenti il Rapporto sul governo d'impresa e propone di toglierli di ruolo.

Il rapporto contiene gli approfondimenti chiesti nel postulato riguardante la delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni (n. 3) come pure nove principi inerenti alla politica del personale e alle casse pensioni (n. 4) a complemento del Rapporto sul governo d'impresa. Tiene conto della richiesta relativa a un'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nei consigli d'amministrazione completando l'attuale principio 5 del Rapporto sul governo d'impresa (n. 5). Si esprime sull'attuazione dei tre principi guida formulati dalle Commissioni di vigilanza del Consiglio nazionale (n. 6). I principi concernenti il controlling e i provvedimenti del Consiglio federale sono inseriti integralmente quali principi 22a e 22b nella lista dei principi guida attuali. Dato che fa riferimento anche al controlling del Consiglio federale e all'alta vigilanza del Parlamento, il principio guida relativo agli obiettivi strategici è attuato con il completamento dell'attuale principio guida 16 riguardante gli obiettivi strategici e con il nuovo principio 22a inerente al controlling del Consiglio federale.

Durante l'esame preliminare del Rapporto sul governo d'impresa, il concetto «prestazioni a carattere monopolistico», utilizzato per designare un tipo di compiti, ha suscitato ripetuti malintesi e critiche. Con il presente rapporto il Consiglio federale coglie l'occasione per spiegare in modo approfondito questo concetto (n. 7).

3 Postulato 07.3772 della Commissione della gestione concernente la delega nei consigli d'amministrazione di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni

3.1 Mandato di verifica

Nel postulato 07.3772 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale incarica il Consiglio federale di esporre in modo approfondito, in un rapporto supplementare, i problemi giuridici che potrebbero essere legati alla delega nei consigli d'amministrazione delle società anonime (in particolare di diritto privato) di rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni. In particolare il rapporto dovrà mettere in luce i conflitti che potranno a) verificarsi tra gli interessi pubblici della Confederazione e gli interessi dell'impresa; b) risultare dall'obbligo di informare che i rappresentanti della Confederazione hanno nei confronti della Confederazione.

Il rappresentante della Confederazione che è tenuto a rappresentare gli interessi di ente proprietario della Confederazione in seno al consiglio d'amministrazione e nello stesso tempo gli interessi dell'impresa in quanto membro del consiglio d'amministrazione rischia di essere coinvolto in un conflitto d'interessi. Come dovrebbe votare se, ad esempio, la direzione aziendale intendesse acquisire una partecipazione estera che risulta interessante in un'ottica imprenditoriale ma che la Confederazione ritiene inopportuna per un'impresa incaricata dell'adempimento di un compito pubblico a causa di determinate implicazioni politiche inerenti al Paese in questione? La lettera a) del postulato solleva questo interrogativo. Delegando un suo rappresentante in una società anonima, la Confederazione si aspetta che questi le fornisca informazioni di prima mano sulla società anonima allo scopo di tutelare i suoi interessi di ente proprietario. Bisogna però chiedersi in che misura sia giuridicamente ammissibile un siffatto trattamento speciale dell'azionista Confederazione rispetto agli altri azionisti della società. Questo è il problema messo in evidenza dalla lettera b) del postulato.

Secondo l'articolo 762 CO la Confederazione può delegare una persona a rappresentarla in una società se lo statuto o la disposizione di una legge speciale le concedono questo diritto. Oltre ad essere delegato, il rappresentante della Confederazione può essere nominato dall'assemblea generale al pari degli altri membri del consiglio d'amministrazione di una società anonima². Tuttavia, una simile nomina è garantita

² In entrambi i casi i rappresentanti della Confederazione possono essere impiegati federali. Il rapporto tra la Confederazione e il suo rappresentante è definito, da una parte, dal mandato concreto di rappresentanza e, dall'altra, dal rapporto di impiego presso la Confederazione che sottende il rispetto delle istruzioni ricevute e il dovere di fedeltà. Possono essere rappresentanti della Confederazione anche esperti esterni. In tal caso, il rapporto è definito dal mandato concreto di rappresentanza e dal diritto relativo ai mandati. Per quanto riguarda la gestione dei conflitti d'interessi, agli impiegati federali e agli esperti esterni si applicano gli stessi principi (cfr. n. 3.3).

in linea di principio solo se con la sua partecipazione nell'impresa la Confederazione dispone di voti sufficienti³. I problemi indicati nelle lettere a) e b) del postulato e le soluzioni proposte qui di seguito valgono sia per i rappresentanti della Confederazione delegati sia per quelli nominati; nelle pagine successive ci si occupa comunque prevalentemente dei rappresentanti delegati⁴.

L'analisi giuridica seguente mostra che l'accesso privilegiato alle informazioni che la Confederazione ha attraverso il suo rappresentante costituisce un problema estremamente delicato per le società quotate in borsa a seguito delle norme applicabili relative al mercato finanziario. Quale soluzione possibile si postula la creazione di una base legale speciale specifica per l'accesso alle informazioni auspiccate (n. 3.2.3.1). Questa soluzione tiene conto dello stato attuale del dibattito in seno alla dottrina, benché tale dibattito sia stato condotto con riguardo agli azionisti privati e la situazione straordinaria delle corporazioni di diritto pubblico aventi diritto di delega non sia stata presa sufficientemente in considerazione (n. 3.2.4).

Swisscom è l'unica società quotata in borsa in cui è delegato attualmente un rappresentante della Confederazione. Viste le informazioni disponibili al momento della costituzione della società, è possibile mantenere lo status quo senza fondarsi a posteriori su una legge speciale (n. 3.2.3.1 lett. b). A questo proposito, bisogna ricordare che in applicazione del principio 9 del Rapporto sul governo d'impresa⁵ il Consiglio federale ricorrerà, anche in futuro, solo in misura limitata al diritto di cui all'articolo 762 CO di delegare uno o più rappresentanti nel consiglio d'amministrazione.

Nel caso delle società non quotate in borsa non è necessario creare una base legale speciale che disciplini in modo specifico l'acquisizione di informazioni privilegiate, purché siano soddisfatte determinate premesse (n. 3.2.3.2). Infine, il rapporto mostra che è possibile risolvere o evitare i conflitti d'interessi tra la Confederazione e l'impresa menzionati nel postulato (n. 3.3).

3.2 Delega di un rappresentante della Confederazione

3.2.1 Situazione iniziale

Delegando una persona a rappresentarla nel consiglio d'amministrazione di una società anonima, la Confederazione intende garantire la tutela dei suoi interessi di ente proprietario per il tramite di contatti personali con la società anonima. Essa affida al suo rappresentante il compito di informarla sulla situazione dell'impresa e di far valere direttamente nel consiglio d'amministrazione, sulla base delle istruzioni ricevute, la sua posizione in merito a questioni importanti. Il mandato conferito al rappresentante della Confederazione potrebbe essere del seguente tenore⁶:

³ È altresì ipotizzabile che la nomina dei rappresentanti della Confederazione sia assicurata mediante un accordo sull'esercizio dei diritti dell'azionista.

⁴ La variante relativa alla nomina del rappresentante della Confederazione da parte dell'assemblea generale è trattata soltanto nella nota 8.

⁵ Per maggiori raggugli concernenti il principio 9 cfr. anche numeri 5.3. e 7.4.1. del Rapporto sul governo d'impresa nonché la lettera del Consiglio federale del 3 maggio 2000 indirizzata alla Delegazione delle finanze delle Camere federali riguardante la questione dei rappresentanti della Confederazione negli organi direttivi.

⁶ Basato su un mandato attuale.

«Il mandato è finalizzato a garantire un controllo efficiente della tutela degli interessi di ente proprietario della Confederazione e la possibilità per la Confederazione di far valere direttamente nel consiglio d'amministrazione la sua posizione riguardo a questioni importanti della [società anonima].

Il rappresentante dello Stato è l'interlocutore primario della Confederazione per tutte le questioni di competenza del consiglio d'amministrazione della [società anonima]. Prima di ogni seduta del consiglio d'amministrazione ha luogo un colloquio tra il rappresentante dello Stato e [i funzionari competenti in seno all'Amministrazione federale]. [I funzionari competenti in seno all'Amministrazione federale] forniscono al rappresentante dello Stato informazioni di prima mano sugli interventi politici o sugli affari amministrativi che hanno implicazioni per la [società anonima].

Per le questioni importanti i [funzionari competenti in seno all'Amministrazione federale] impartiscono un'istruzione formale scritta su iniziativa del rappresentante dello Stato».

Secondo l'articolo 762 CO la Confederazione può delegare un rappresentante della Confederazione nelle società il cui statuto le concede questo diritto⁷. Il diritto di nomina esclude qualsiasi partecipazione dell'assemblea generale alla designazione del rappresentante della Confederazione, purché quest'ultima abbia un interesse pubblico nella società anonima conformemente all'articolo 762 capoverso 1 CO; a tal fine non è necessario che la Confederazione sia azionista della società. Il diritto di nomina è controbilanciato dal diritto incondizionato della Confederazione di revocare il rappresentante designato (art. 762 cpv. 2 CO)⁸. Il diritto privato non accorda⁹ alla Confederazione, all'interno di una società anonima di diritto privato, diritti che vanno oltre quelli di cui all'articolo 762 CO¹⁰. Inoltre, il rappresentante della Confederazione ha gli stessi diritti e gli stessi doveri¹¹ di quelli degli altri membri del consiglio di amministrazione (art. 762 cpv. 3 CO). Come questi ultimi, anch'esso sottostà in particolare all'obbligo di diligenza e di fedeltà come pure, in linea di principio, all'obbligo di trattare allo stesso modo gli azionisti che si trovano nella stessa situazione (art. 717 cpv. 2 CO).

Alla luce di quanto precede, la risposta all'interrogativo che interessa la Confederazione e che riguarda le informazioni cui essa può accedere attraverso la delega di un

⁷ Se è azionista di maggioranza, la Confederazione può decidere, durante l'assemblea generale, di inserire una disposizione nello statuto senza l'approvazione degli altri azionisti; se essa ha una minoranza di blocco, l'introduzione della disposizione è assicurata purché per abolirla lo statuto preveda un quorum di due terzi dei voti attribuiti alle azioni rappresentate. Qualora l'attività della società anonima sia legata a una concessione o vincolata a un'approvazione fondata sul diritto pubblico, la Confederazione può far dipendere il relativo rilascio dal conferimento di un diritto di nomina (ciò deve naturalmente essere previsto a livello legislativo).

⁸ Il rappresentante della Confederazione nominato nel consiglio d'amministrazione con deliberazione dell'assemblea generale si trova in una posizione più debole rispetto a quella del rappresentante delegato già solo per il fatto che la Confederazione non può decidere autonomamente riguardo alla nomina che ricade nelle competenze dell'assemblea generale. Di conseguenza anche il diritto di revoca spetta all'assemblea generale e non alla Confederazione.

⁹ L'articolo 762 CO ha carattere speciale, poiché si tratta di una disposizione di diritto pubblico integrata nel diritto civile; cfr. ad es. BSK OR II-Wernli, articolo 762 numeri 4, 18.

¹⁰ In merito alla possibilità di una regolamentazione speciale cfr. numero 3.2.3.1.

¹¹ Per quanto attiene alla regolamentazione speciale della responsabilità secondo l'articolo 762 capoverso 4 CO vedi nota 55.

suo rappresentante va fornita in considerazione dei principi del diritto della società anonima e di quello del mercato finanziario, principi che valgono in generale per i (grandi) azionisti¹².

3.2.2 Accesso privilegiato alle informazioni da parte del suo rappresentante – possibilità e limiti secondo il diritto della società anonima e il diritto del mercato finanziario

Il diritto della società anonima e quello del mercato finanziario formano un ampio sistema di possibilità e di limiti concernenti le informazioni destinate agli azionisti e al mercato¹³. L'ammissibilità delle informazioni fornite in anteprima ai grandi azionisti è una questione analizzata separatamente nella dottrina.

3.2.2.1 Diritto della società anonima e diritto del mercato finanziario – possibilità di informazione in generale

a. Diritto della società anonima

Il diritto della società anonima contempla norme chiare sulla comunicazione di informazioni rilevanti dell'impresa agli azionisti. Ad esempio, l'articolo 696 CO obbliga la società anonima a mettere a disposizione degli azionisti, prima dell'assemblea generale, i dati più importanti dell'azienda riferiti all'anno trascorso in forma di relazione sulla gestione. Secondo l'articolo 697 CO, nell'assemblea generale ogni azionista può chiedere al consiglio d'amministrazione e all'ufficio di revisione raggugli sulla società nella misura in cui sono necessari per l'esercizio dei diritti dell'azionista. Infine, l'articolo 697a seguenti CO sancisce il diritto dell'azionista a proporre, a certe condizioni, all'assemblea generale l'istituzione di una verifica speciale destinata a chiarire determinati fatti¹⁴.

b. Diritto del mercato finanziario

Oltre a queste possibilità di informazione previste dal diritto della società anonima, vi sono quelle stabilite dal diritto del mercato finanziario volte a migliorare l'infor-

¹² Occorre tenere presente che finora la dottrina si è occupata dei diritti di informazione solo in relazione agli azionisti privati senza prendere sufficientemente in considerazione la situazione straordinaria delle corporazioni di diritto pubblico aventi diritto di delega (per i dettagli cfr. n. 3.2.4).

¹³ Una panoramica è fornita da Böckli Peter/Bühler Christoph, Vorabinformationen an Grossaktionäre: Möglichkeiten und Grenzen nach Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, SZW 77 (2005) pag. 101 segg.

¹⁴ Il disegno del Consiglio federale del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni prevede per contro che nelle società le cui azioni non sono quotate in borsa ogni azionista può in qualsiasi momento chiedere per scritto al consiglio d'amministrazione raggugli sugli affari della società nella misura in cui sono necessari per l'esercizio dei diritti dell'azionista e non compromettono segreti d'affari o altri interessi preponderanti della società (art. 697 cpv. 2 e 3 D CO). Esso conferisce inoltre a ogni azionista di una società le cui azioni non sono quotate in borsa il diritto di chiedere informazioni specifiche riguardanti l'ammontare delle indennità versate al consiglio d'amministrazione (art. 697^{quinquies} D CO).

mazione degli azionisti delle società con azioni quotate in borsa. Diversamente dal diritto della società anonima, il diritto del mercato finanziario ha come fine la pubblicazione tempestiva e generalizzata dell'informazione attraverso Internet o la stampa: l'articolo 64 del Regolamento di quotazione stabilisce che l'emittente deve pubblicare ogni anno il proprio rapporto di gestione unitamente al rapporto degli organi di revisione. L'articolo 65 prescrive altresì all'emittente la pubblicazione dei dati della chiusura semestrale (non sottoposta a revisione). Questo rendiconto intermedio permette di raddoppiare la frequenza dell'informazione indicata nel diritto della società anonima. L'articolo 72 sancisce inoltre l'obbligo di informare, ossia la cosiddetta pubblicità ad hoc. La disposizione esige che dal giorno della quotazione in borsa l'emittente informi il mercato su tutti i fatti suscettibili di influenzare i corsi che si sono verificati nel suo settore di attività e non sono pubblicamente noti¹⁵. Lo scopo di questo articolo è limitare le operazioni insider ai sensi dell'articolo 161 CP, garantire la parità di trattamento degli investitori e migliorare l'efficienza del mercato finanziario. L'articolo 74a prevede pure l'obbligo di pubblicare le transazioni del management aventi per oggetto i diritti di partecipazione dell'emittente. Gli azionisti ricevono dall'emittente anche informazioni chiave sul governo d'impresa in virtù della direttiva del 17 aprile 2002/29 marzo 2006 della Borsa svizzera (SIX) concernente le informazioni sul governo d'impresa.

Il 1° gennaio 2007 sono entrate in vigore le disposizioni relative alla pubblicità delle retribuzioni dei membri del consiglio d'amministrazione e della direzione delle società quotate in borsa (art. 663b^{bis} CO)¹⁶. L'articolo 20 LBVM obbliga infine gli azionisti importanti o i gruppi di azionisti a dichiarare le partecipazioni che raggiungono o superano determinati limiti¹⁷.

c. Interesse della società alla tutela del segreto

L'interesse degli azionisti all'informazione si contrappone all'interesse della società alla tutela del segreto. Conformemente all'articolo 697 capoverso 2 CO la società può rifiutare le informazioni agli azionisti se compromettono segreti d'affari o altri interessi della società degni di protezione. La sfera segreta della società si è tuttavia sensibilmente ridotta negli ultimi anni. In particolare le società quotate in borsa possono invocare il segreto d'affari soltanto laddove la pubblicità delle informazioni comporti svantaggi concorrenziali, ad esempio se essa concerne la clientela, il margine sui prodotti o i processi produttivi.

¹⁵ Nel rispetto di condizioni restrittive, l'emittente può rinviare la pubblicazione di informazioni suscettibili di influenzare i corsi, ma è tenuta a garantire la massima segretezza.

¹⁶ Il disegno del Consiglio federale del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni deve essere completato a favore degli azionisti con prescrizioni supplementari relative alle retribuzioni nelle società quotate in borsa (art. 731c segg. D CO) conformemente al messaggio aggiuntivo del Consiglio federale del 5 dicembre 2008 concernente l'iniziativa popolare «contro le retribuzioni abusive» e la modifica del Codice delle obbligazioni.

¹⁷ Dal 1° dicembre 2007 sono soggetti all'obbligo di dichiarazione i limiti del 3, 5, 10, 15, 20, 25, 33 1/3, 50 e 66 2/3 per cento.

3.2.2.2

Ammissibilità delle informazioni in anteprima ai grandi azionisti

La dottrina ha esaminato più volte in che modo fosse possibile accordare ai grandi azionisti e agli azionisti di maggioranza¹⁸ uno status privilegiato per quanto riguarda l'accesso alle informazioni della società. Determinante per chiarire la questione sono i limiti insiti nel sistema di informazione del diritto della società anonima e del diritto del mercato finanziario. Essi sono illustrati qui di seguito.

a. Principio della parità di trattamento degli azionisti nel diritto della società anonima e nel diritto del mercato finanziario

L'articolo 717 capoverso 2 CO stabilisce che il consiglio d'amministrazione deve trattare allo stesso modo gli azionisti che si trovano nella stessa situazione. Questo significa che in linea di principio è ammesso un trattamento differenziato delle varie categorie di azionisti in funzione di una differenziazione materiale. Böckli/Bühler¹⁹ sono altresì dell'opinione che il consiglio d'amministrazione debba farsi guidare da criteri di distinzione adeguati quando fornisce informazioni supplementari aggiornate a determinati azionisti tra un'assemblea generale e l'altra. Una simile differenziazione sarebbe in linea di principio ammissibile secondo il diritto della società anonima, peraltro il solo determinante per le società non quotate in borsa, se a) lo esigesse l'interesse della società, b) siano rispettati i requisiti del motivo materiale, della necessità e del divieto di eccesso e c) se un gruppo non sia avvantaggiato o svantaggiato in misura ingiustificata. È l'interesse della società e non il particolare interesse dell'azionista importante a costituire per gli autori un punto di riferimento giuridico decisivo per il trattamento privilegiato dei grandi azionisti²⁰.

Per le società con azioni quotate in borsa il principio della parità di trattamento del diritto della società anonima di cui all'articolo 717 capoverso 2 CO è subordinato a quello del diritto del mercato finanziario di cui all'articolo 1 LBVM, che secondo unanime dottrina è più restrittivo del primo²¹. Si tratta di garantire condizioni

¹⁸ Le categorie dei grandi azionisti e degli azionisti di maggioranza hanno in comune il fatto di esercitare sulla società un'influenza decisiva e spesso anche orientata al lungo periodo. Una partecipazione del 5 % dell'insieme dei voti è da intendersi come valore indicativo di una siffatta influenza conformemente alla definizione legale di cui all'articolo 663c capoverso 2 CO (cfr. Böckli/Bühler [nota 13], pag. 106).

¹⁹ Böckli/Bühler (nota 13), pag. 109, 111. Di altro parere in merito alla possibilità di uno status privilegiato per l'accesso alle informazioni della società è in linea di massima Hofstetter Karl, *Die Gleichbehandlung der Aktionäre in börsenkotierten Gesellschaften*, SZW 68 (1996), pag. 229 segg.

²⁰ Nella pertinente letteratura la politica informativa nei confronti degli azionisti è oggetto di un dibattito controverso. Una parte della dottrina sostiene il principio della parità di trattamento relativa, mentre un'altra quello della parità di trattamento assoluta. Sono ad es. favorevoli al privilegio informativo Forstmoser Peter, *Informations- und Meinungsäußerungsrechte des Aktionärs*, in: Jean Nicolas Druey (ed.), *Rechtsfragen um die Generalversammlung*, Zurigo 1997, pag. 106 seg.; BSK OR II-Weber, articolo 697 numero 6, Hofstetter [nota 19], pag. 230, e Watter Rolf, *Minderheitenschutz im neuen Aktienrecht*, AJP 2 (1993) pag. 121. Sostengono il principio della parità di trattamento assoluta Kunz Peter V., *Das Informationsrecht des Aktionärs in der Generalversammlung*, AJP 10 (2001) pag. 897 seg., e Huguenin Jacobs Claire, *Das Gleichbehandlungsprinzip im Aktienrecht*, Habil. Zurigo 1994, pag. 244.

²¹ Cfr. Böckli/Bühler (nota 13), pag. 109; come pure Kunz Peter V., *Der Minderheitenschutz im schweizerischen Aktienrecht*, Berna 2001, § 8 numero 78.

paritarie²² a tutti gli operatori del mercato finanziario. Böckli/Bühler²³ ritengono che in questo caso non sia ammissibile uno status privilegiato degli azionisti principali e degli azionisti di maggioranza per quanto concerne l'accesso alle informazioni. Anche secondo Nobel²⁴ le informazioni devono essere accessibili a tutti alle stesse condizioni. Böckli/Bühler ammettono una rara eccezione quando si tratta della fase conclusiva della preparazione di una grande transazione che non può essere effettuata senza il coinvolgimento dell'azionista principale. Se in via confidenziale trasmette informazioni sostanziali unicamente a un azionista o a singoli azionisti, il consiglio d'amministrazione è tenuto in particolar modo al rispetto della norma sui reati insider²⁵, il cui elemento centrale è la distinzione tra informazioni suscettibili e informazioni non suscettibili di influenzare i corsi. In quest'ultimo caso, si applica la regola secondo cui ciò che si dice a una persona va detto a tutti²⁶.

b. Diritto penale

Norma penale sui reati insider

L'articolo 161 CP punisce lo sfruttamento della conoscenza anticipata di informazioni suscettibili di influenzare i corsi: chi ottiene per sé o per altri un vantaggio patrimoniale sfruttando la conoscenza di un fatto confidenziale che, se divulgato, eserciterà verosimilmente un influsso notevole sul corso di azioni, di altri titoli o effetti contabili corrispondenti della società o sul corso di opzioni su tali titoli negoziati in borsa o in preborsa in Svizzera, o portando tale fatto a conoscenza di un terzo, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 161 n. 1 CP).

La possibile cerchia degli autori del reato di cui all'articolo 161 numero 1 CP comprende solo gli insider primari, ossia, secondo il tenore della disposizione, organi e mandatari di una società, membri di un'autorità o funzionari, che nell'esercizio delle loro funzioni sono venuti a conoscenza di affari interni, nonché stretti collaboratori delle persone citate²⁷.

In questo contesto occorre prendere in esame la prassi della SIX Swiss Exchange (SIX) concernente l'articolo 72 del Regolamento di quotazione. Tra gli esempi di

²² Il cosiddetto «level playing field».

²³ Böckli/Bühler (nota 13), pag. 111.

²⁴ Peter, Schweizerisches Finanzmarktrecht, 2a ed. 2004, § 11 numero 56.

²⁵ Cfr. in merito infra lettera b.

²⁶ Cfr. Watter Rolf, Informationsversorgung des Aktionärs, insbesondere die SWX-Richtlinie betr. Information zur Corporate Governance, in: Bühler Christoph B. (ed.), Informationspflichten des Unternehmens im Gesellschafts- und Börsenrecht, Berna 2003, pag. 44; come pure BSK OR II-Watter, articolo 717 numero 30. Per quanto riguarda i fatti suscettibili di influenzare i corsi, bisogna osservare la direttiva concernente la pubblicità ad hoc (RLAhP) della SIX Swiss Exchange: secondo il numero marginale 7 seguenti gli emittenti devono allestire sulla propria pagina Web un servizio di messaggistica gratuito affinché alle persone interessate pervengano tempestivamente informazioni su fatti suscettibili di influenzare i corsi. Parallelamente alla sua diffusione secondo la RLAhP, la comunicazione ad hoc deve essere pubblicata anche sulla pagina Web dell'impresa, dove deve potere essere consultata per un periodo di due anni.

²⁷ Cfr. ad es. Donatsch Andreas (ed.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, commentario, 17a ed., Zurigo 2006, pag. 224. A tenore della legge hanno lo status di insider sia il rappresentante della Confederazione sia gli impiegati federali che elaborano le sue informazioni. Secondo l'articolo 161 numero 2 CP può essere punito – con una pena minore – anche chiunque, avendo avuto conoscenza di un fatto confidenziale da parte di una delle persone elencate nel numero 1, ottiene per sé o per altri un vantaggio patrimoniale sfruttando questa informazione.

fatti suscettibili di ripercuotersi sui corsi, dei quali l'emittente deve informare il mercato conformemente alla norma, si possono citare i risultati finanziari, le fusioni, le acquisizioni del controllo, le scissioni, le ristrutturazioni, le modifiche del capitale, le offerte di acquisto, le modifiche sostanziali degli utili, il crollo degli utili, l'allarme sugli utili e i risanamenti. Secondo la SIX, tuttavia, le prescrizioni sulla pubblicità ad hoc si applicano in generale a tutti i fatti suscettibili di influenzare i corsi. Vi rientrano anche i fatti relativi a prodotti nuovi e importanti, il ritiro o il richiamo di un prodotto importante, l'acquisizione di nuovi partner nella distribuzione, come pure importanti cambiamenti a livello di personale, nonché modifiche nel consiglio d'amministrazione e nella direzione e in altre posizioni chiave²⁸.

Violazione del segreto di fabbrica o del segreto commerciale

Oltre alla norma penale sui reati insider, va osservato anche l'articolo 162 CP. Questa disposizione punisce chiunque rivela o trae profitto dalla rivelazione di un segreto di fabbrica o commerciale, che per legge o per contratto aveva l'obbligo di custodire.

c. Conclusione

Se il rappresentante della Confederazione è considerato un normale membro del consiglio d'amministrazione, il diritto della società anonima e quello del mercato finanziario gli impongono, in conformità a quanto precede, i seguenti limiti per la trasmissione delle informazioni alla Confederazione:

- una società con azioni quotate in borsa deve rendere le informazioni accessibili a tutti gli azionisti alle stesse condizioni al fine di garantire condizioni paritarie. Il rappresentante della Confederazione non può dunque far pervenire informazioni privilegiate alla Confederazione. Per la dottrina costituiscono un'eccezione gli affari importanti che non possono essere trattati senza il coinvolgimento dell'azionista principale;
- inoltre, tale società è tenuta all'osservanza dell'obbligo di informare (la cosiddetta pubblicità ad hoc) per quanto riguarda le informazioni suscettibili di influenzare i corsi, conformemente all'articolo 72 del Regolamento di quotazione e all'articolo 161 CP secondo cui la conoscenza anticipata delle predette informazioni non può essere sfruttata. Se trasmette autonomamente siffatte informazioni alla Confederazione, il rappresentante dello Stato e gli impiegati federali coinvolti rischiano sanzioni penali in caso di sfruttamento delle informazioni²⁹;
- secondo una parte della dottrina, il consiglio d'amministrazione di una società non quotata in borsa può fornire al grande azionista informazioni

²⁸ Cfr. Messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente la modifica del Codice penale svizzero (abrogazione dell'art. 161 n. 3 CP), FF 2007 407. Il 1° ottobre 2008 è stato abrogato l'articolo 161 numero 3 CP che limitava il concetto di fatto (confidenziale) suscettibile di influenzare i corsi a un'imminente emissione di nuovi diritti di partecipazione, un raggruppamento di imprese o «un'analogia fattispecie di simile portata».

²⁹ A seguito dello stralcio dell'articolo 161 numero 3 CP, con effetto al 1° ottobre 2008 (cfr. nota 28), il concetto di informazioni suscettibili di influenzare i corsi è stato notevolmente esteso, il che rende molto più probabile un conflitto tra rappresentante della Confederazione, impiegati federali e norma sui reati insider.

privilegiate, purché ciò sia essenzialmente nell'interesse dell'azienda e sussista un motivo materiale;

- il rappresentante della Confederazione che trasmette a quest'ultima un'informazione non nota sulla società – sia su una società con azioni quotate in borsa sia su una società non quotata in borsa – può violare il segreto di fabbrica e il segreto commerciale di cui all'articolo 162 CP, se la trasmissione dell'informazione non è necessaria per tutelare gli interessi della Confederazione;
- il rappresentante della Confederazione che in una società con azioni quotate in borsa o in una società non quotata in borsa non divulga nuove informazioni, ma chiarisce, approfondisce o consolida informazioni già note non suscettibili di influenzare i corsi non viola né il diritto della società anonima né il diritto del mercato finanziario³⁰.

Con riferimento alla realtà giuridica si sostiene talvolta che in Svizzera vige una consuetudine secondo cui il consiglio d'amministrazione può far pervenire in anticipo informazioni supplementari e di elevata qualità all'azionista principale o di maggioranza anche di una società quotata in borsa³¹. Una verifica giuridica sulla base dei criteri esposti in precedenza dimostra la scarsa fondatezza di questa consuetudine³².

3.2.3 Soluzioni concernenti l'acquisizione di uno status privilegiato da parte della Confederazione in relazione all'accesso alle informazioni

Come è emerso dalle precedenti spiegazioni, il diritto della società anonima e in misura ancora maggiore il diritto del mercato finanziario limitano molto la possibilità di trattare in modo differenziato, a livello di informazione, le varie categorie di azionisti³³. Se pur tenendo conto di questi limiti intende continuare ad avere informazioni supplementari a tutela dei suoi interessi di ente proprietario in una determinata impresa, la Confederazione deve adempiere le condizioni menzionate qui di seguito.

3.2.3.1 Società con azioni quotate in borsa

a. Principio

Innanzitutto va detto che nell'applicare il principio guida 9 del Rapporto sul governo d'impresa³⁴ il Consiglio federale eserciterà solo in misura restrittiva il diritto di delega di cui all'articolo 762 CO. Se ritiene necessario delegare un suo rappresentante nel consiglio d'amministrazione di un'impresa quotata in borsa, la soluzione più convincente è la creazione da parte del legislatore di una base legale speciale

³⁰ Cfr. Böckli, Schweizer Aktienrecht, 2a ed., Zurigo 2004, § 13 numero 701.

³¹ Cfr. Watter (nota 20), 121.

³² Cfr. in questo senso anche Böckli (nota 30), § 13 numero 703.

³³ Cfr. in proposito la conclusione al numero 3.2.2.2 lettera c.

³⁴ Cfr. nota 5.

specifica per l'impresa³⁵. Il legislatore è naturalmente libero di derogare ai tipi di società previsti dal CO. La disposizione speciale deve essere finalizzata al compito statale da adempiere, ma nel contempo non deve pregiudicare inutilmente l'applicazione delle norme di diritto privato³⁶. Poiché la Confederazione ha bisogno delle informazioni supplementari del suo rappresentante per verificare il raggiungimento degli obiettivi che ha fissato per l'impresa, la regolamentazione speciale deve essere circoscritta a questa verifica. Essa può essere del seguente tenore:

«Il Consiglio federale³⁷ stabilisce ogni quattro anni gli obiettivi che la Confederazione intende raggiungere con la sua partecipazione nell'impresa. Il consiglio d'amministrazione provvede a realizzare questi obiettivi in seno all'impresa. Esso presenta al Consiglio federale un rapporto sul loro conseguimento e gli mette a disposizione le informazioni necessarie ad effettuare la corrispondente verifica».

Questa regolamentazione speciale garantisce l'auspicato accesso privilegiato alle informazioni per il tramite del consiglio d'amministrazione. Non menziona il rappresentante della Confederazione, dato che la sua designazione non è indispensabile per la trasmissione delle informazioni alla Confederazione³⁸.

Una siffatta regolamentazione non deve necessariamente avere come scopo l'istituzione di una società anonima di diritto speciale³⁹ per la quale occorrerebbe poi emanare tutta una serie di disposizioni organizzative. La tendenza deve essere invece quella di prevedere unicamente la regolamentazione speciale e di fondarsi per il resto sul diritto privato⁴⁰; nella legge speciale bisognerebbe inoltre dichiarare applicabili le disposizioni del diritto privato per tutti gli aspetti non disciplinati dalla predetta legge. Un'ulteriore possibilità nel quadro della regolamentazione speciale consisterebbe, ad esempio, nel sancire in una concessione il diritto all'informazione⁴¹. Questa soluzione non determinerebbe l'abrogazione delle norme di diritto

³⁵ Cfr. inoltre BSK OR II-Wernli, articolo 762 numero 18.

³⁶ Cfr. Vogel Stefan, Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, ZBl 8/2003, pag. 419 seg.

³⁷ Secondo il principio 17 del Rapporto sul governo d'impresa (nota 5), gli obiettivi strategici dell'unità resa autonoma sono approvati dal Consiglio federale, dal consiglio d'amministrazione o d'istituto a seconda del compito svolto da tale unità della Confederazione.

³⁸ Una regolamentazione speciale a garanzia dell'accesso privilegiato alle informazioni dovrebbe essere creata anche qualora la Confederazione non deleghi, ma faccia nominare dall'assemblea generale, il proprio rappresentante nel consiglio d'amministrazione.

³⁹ Diversamente dalle società di cui agli articoli 620 segg. CO, la società anonima di diritto speciale non poggia su una base contrattuale bensì è creata direttamente attraverso un atto legislativo. Oltre alla legge speciale, si applicano a titolo complessivo le prescrizioni del CO in materia di società anonima. Occorre distinguere il caso in cui una regolamentazione legale, che si ripercuote direttamente sull'organizzazione della società, va ad aggiungersi all'atto costitutivo secondo il diritto civile ed interviene in un punto solo delle disposizioni del CO (Vogel [nota 36], pag. 419). La regolamentazione speciale proposta rappresenta un siffatto intervento puntuale.

⁴⁰ Laddove per motivi particolari (cfr. principio 9 del Rapporto sul governo d'impresa [nota 34]) le informazioni devono essere trasmesse dal rappresentante della Confederazione, la legge speciale può prevedere anche una rappresentanza della Confederazione; inoltre nello statuto della società deve essere stabilito un diritto di delega a favore della Confederazione.

⁴¹ Bisogna precisare che nell'ambito del diritto del mercato applicabile la concessione è regolamentata in modo generale e non in funzione dell'impresa.

privato⁴². Tuttavia, entrambe le varianti presentano delle incertezze relativamente ai rimedi giuridici; non vi è infatti alcuna giurisprudenza che stabilisca se le controversie in relazione a questa regolamentazione debbano essere giudicate da un tribunale civile o da un tribunale amministrativo.

In questo contesto non va dimenticato che la regolamentazione speciale consente di modificare unicamente le condizioni quadro di diritto privato e non quelle di diritto penale; in particolare il divieto dell'insider trading secondo l'articolo 161 CP si applica alla Confederazione e al suo rappresentante anche in presenza di una regolamentazione speciale. Se la Confederazione utilizza le informazioni ricevute dal suo rappresentante soltanto per verificare gli obiettivi fissati per l'impresa – questo corrisponde peraltro allo scopo effettivo della trasmissione delle informazioni –, si dovrebbe poter escludere un conflitto con il diritto penale⁴³.

b. Swisscom

Swisscom è l'unica azienda quotata in borsa in cui la Confederazione ha delegato un suo rappresentante. Essa costituisce un caso storico particolare che non esige una legiferazione a posteriori per legittimare l'accesso della Confederazione a informazioni privilegiate sull'azienda.

L'articolo 1 LBVM che sancisce il principio della parità di trattamento del diritto del mercato finanziario⁴⁴ è entrato in vigore il 1° febbraio 1997. Solo alcuni anni più tardi la dottrina è però riuscita, attraverso un dibattito interno, nella sua opera di sensibilizzazione sul problema della assoluta parità di trattamento degli azionisti secondo il diritto del mercato finanziario⁴⁵. La consapevolezza di questo problema non era quindi ancora stata acquisita al momento della redazione del messaggio del 1996 per la costituzione di Swisscom quale società anonima retta da una legge speciale. Tuttavia, il messaggio aveva già previsto che la Confederazione volesse assicurarsi la gestione strategica dell'azienda mediante una rappresentanza in seno al consiglio d'amministrazione e di conseguenza l'accesso privilegiato alle informa-

⁴² Secondo le regole del diritto privato, la società anonima deve operare con l'obiettivo di realizzare utili purché nello statuto non si proponga espressamente un fine non economico (art. 620 cpv. 3 CO). In altre parole, essa deve perseguire, entro i limiti legali, i propri interessi e quelli degli azionisti, anche se lo Stato detiene una quota del suo capitale. Oltre all'obbligo di liberare le azioni sottoscritte, l'azionista non ha altri obblighi (art. 620 cpv. 2 CO). Ne consegue che non si può imporre, ad esempio per il tramite di un diritto d'acquisto legale delle quote del capitale a favore dello Stato, un obbligo di vendita nel caso in cui lo Stato avesse un interesse nella società. Gli interessi pubblici devono essere presi in considerazione attraverso il diritto pubblico e l'ente pubblico non deve poter esercitare i diritti dell'azionista. Questo vale in particolare quando il capitale proprio della società anonima proviene da investitori privati (in merito FORSTMOSER PÉTER, *Wer «A» sagt, muss auch «B» sagen*, SJZ 98 [2002], pag. 219 segg.). Entrambe le varianti di regolamentazione descritte nel testo si fondano sul diritto pubblico e non concernono queste regole del diritto privato.

⁴³ L'OCSE sta elaborando una guida sulla trasparenza e sulla rendicontazione dello Stato azionista (Accountability and Transparency Guide for State Ownership). Essa si fonda sul principio secondo cui lo Stato non deve abusare, a discapito degli altri azionisti, delle informazioni che riceve in quanto azionista principale o in virtù degli altri ruoli che esercita nei confronti dell'unità da esso controllata (progetto n. marg. 179). Se sussiste una legge speciale nel senso proposto dal presente rapporto e la Confederazione utilizza le informazioni entro i limiti stabiliti, non vi è abuso secondo il principio enunciato nella guida.

⁴⁴ Cfr. in merito numero 3.2.4 lettera a.

⁴⁵ Cfr. note 19, 20.

zioni provenienti da questo organo⁴⁶. Inoltre, in vista della quotazione in borsa di Swisscom nel 1998, il pubblico era stato reso attento in modo esplicito sulla rappresentanza della Confederazione nel consiglio d'amministrazione e sullo status privilegiato auspicato in tal modo da quest'ultima per quanto concerne l'accesso alle informazioni. Gli azionisti di minoranza ne erano dunque a conoscenza sin dall'inizio dell'operazione.

La menzione del rappresentante della Confederazione nel messaggio non equivale a una regolamentazione speciale specifica come quella proposta nel numero 3.2.3.1. È comunque possibile mantenere lo status quo senza procedere a una sua legittimazione a posteriori, soprattutto se si considera che gli azionisti di minoranza sapevano della rappresentanza della Confederazione al momento della quotazione in borsa, che il dibattito allora poggiava su basi diverse, che la Confederazione era rappresentata nel consiglio d'amministrazione di Swisscom da ormai diversi anni e che la prassi informativa era stata resa pubblica. Tutto ciò non relativizza comunque la soluzione illustrata in precedenza per i futuri rappresentanti della Confederazione nelle imprese quotate in borsa.

3.2.3.2 Imprese non quotate

Nelle imprese non quotate il privilegio della Confederazione per quanto riguarda l'accesso alle informazioni può essere giustificato nel seguente modo.

La partecipazione che la Confederazione detiene in un'impresa è finalizzata all'adempimento di un compito statale. Se in qualità di grande azionista si fa dare dall'impresa informazioni supplementari per verificare il raggiungimento da parte della stessa degli obiettivi fissati per l'adempimento di tale compito⁴⁷, la Confederazione agisce anche nell'interesse della società il cui scopo è proprio l'esecuzione del compito statale. Nello stesso tempo sussiste anche un motivo materiale per il suddetto privilegio e si può affermare che esso non è sproporzionato se l'utilizzo delle informazioni è indirizzato alla verifica degli obiettivi strategici. Di conseguenza, in quanto grande azionista, la Confederazione non gode neppure di vantaggi ingiustificati rispetto agli azionisti di minoranza. Sono dunque soddisfatte le condizioni cumulative che la dottrina esige secondo quanto esposto nel numero 3.2.2.2 lettera a, perché il privilegio informativo della Confederazione nelle imprese non quotate sia giustificato. Non è pertanto necessario creare una base legale speciale specifica per le imprese non quotate⁴⁸.

Questa è un'argomentazione fondata, in particolare se si considera che il problema della minoranza nelle imprese non quotate della Confederazione è pressoché inesistente. Attualmente queste imprese sono infatti o interamente di proprietà della Confederazione o la Confederazione vi detiene una partecipazione principale. In quest'ultimo caso, si può presumere che gli azionisti di minoranza siano consci della particolare posizione della Confederazione in quanto azionista di maggioranza.

⁴⁶ FF 1996 III 1216: «La rappresentanza in seno ai consigli d'amministrazione assicura che la gestione da parte della Confederazione avvenga anche mediante contatti personali.»

⁴⁷ In merito alla limitazione secondo cui la Confederazione deve utilizzare le informazioni supplementari esclusivamente per verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati per l'impresa, cfr. numero 3.2.3.1.

⁴⁸ Sulla base delle spiegazioni fornite, anche in questo caso si può escludere il rischio di un conflitto con il principio stabilito nella guida dell'OCSE (cfr. nota 43).

un diritto di impartire istruzioni e quindi la preminenza dell'interesse pubblico mentre un'altra parte della dottrina stabilisce in virtù dell'articolo 762 capoverso 3 CO la preminenza degli interessi della società e l'assenza di un diritto di impartire istruzioni che va oltre a quanto generalmente ammesso. La teoria dominante è quindi quella del «doppio obbligo» secondo cui prevalgono gli obblighi del membro del consiglio d'amministrazione nei confronti della società. Tuttavia, questi deve poter tutelare gli interessi della corporazione di diritto pubblico che lo ha delegato e seguire le sue istruzioni nella misura in cui lo consente il potere discrezionale — spesso ampio — di un membro del consiglio d'amministrazione⁵¹.

3.3.2 Comportamento della Confederazione e del suo rappresentante

Il principio della preminenza degli interessi della società è dunque applicabile anche al rappresentante della Confederazione delegato nel consiglio d'amministrazione di una società⁵². Bisogna tener presente che al diritto di delega della Confederazione è legato un interesse pubblico nella società che deve rispecchiarsi nello scopo statutario dell'impresa affinché l'interesse societario e l'interesse pubblico coincidano. Se la Confederazione impartisce le istruzioni⁵³ al suo rappresentante entro i limiti dell'interesse pubblico — che è lo scopo della società — e definisce in modo corrispondente il mandato del consiglio d'amministrazione, non si generano situazioni di conflitto⁵⁴. Quanto detto vale anche quando la Confederazione non impartisce istruzioni concrete e nell'adempimento degli obblighi il suo rappresentante si orienta all'interesse della società, che trova il suo fondamento nell'interesse pubblico, ed esercita il potere discrezionale entro questi limiti⁵⁵.

⁵¹ Cfr. Forstmoser Peter/Jaag Tobias, *Der Staat als Aktionär*, Zurigo 2000, numero marginale 71.

⁵² La guida dell'OCSE (nota 43) esige una regolamentazione chiara per quanto riguarda l'obbligo di lealtà dei membri del consiglio d'amministrazione nei confronti dei soggetti che li hanno nominati, ovvero dell'unità resa indipendente e di tutti gli azionisti, fatta eccezione per lo Stato (n. marg. 173 «Clarify the duty of loyalty of SOE board members»). La dottrina dominante in Svizzera, che si basa sull'articolo 762 capoverso 3 CO e che dà preminenza agli interessi della società rispetto all'interesse pubblico, adempie questa esigenza.

⁵³ Se al pari di un organo effettivo influisce sulla gestione della società per il tramite delle istruzioni impartite al suo rappresentante che in tal modo non può esercitare liberamente il suo mandato, la Confederazione può essere qualificata organo di fatto. In questo caso, può sorgere una responsabilità dell'organo prevista dal diritto della società anonima giusta l'articolo 754 seguenti CO (cfr. ad es. Forstmoser/Jaag [nota 51], n. marg. 106 segg.).

⁵⁴ Per il rappresentare designato dalla Confederazione secondo l'articolo 762 CO, questa risponde verso la società, gli azionisti e i creditori direttamente e in primo luogo conformemente all'articolo 762 capoverso 4 CO; in questo caso, anche per la Confederazione le condizioni relative alla responsabilità sono rette dalle disposizioni generali del diritto della società anonima (art. 754 segg. CO). Il regresso della Confederazione contro il suo rappresentante si fonda sulla 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). Se il rappresentante della Confederazione agisce su esplicita istruzione di quest'ultima, non gli si può rimproverare una violazione dei suoi doveri nei rapporti interni né è ammissibile un'azione di regresso (vedi ad es. BSK OR II-Wernli, art. 762 n. 20; Forstmoser/Jaag [nota 51], n. marg. 135).

⁵⁵ Cfr. inoltre BSK OR II-Wernli, articolo 762 numero 24.

4 **Postulato 07.3774 della Commissione della gestione concernente principi guida a complemento della politica del personale e delle casse pensioni**

4.1 **Introduzione**

In vista delle imminenti riforme, le questioni concernenti il personale erano state escluse dal Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006⁵⁶.

Sono invece state definite le competenze normative nel settore del personale attribuite alle unità scorporate. Pertanto, le unità le cui prestazioni sono finanziate mediante tasse o indennità della Confederazione devono sottoporre all'approvazione del Consiglio federale le disposizioni d'esecuzione del diritto in materia di personale, poiché i costi per il personale costituiscono la voce di uscita più importante in particolare nel settore dei servizi⁵⁷. Per le unità che forniscono prestazioni sul mercato è previsto che siano le società anonime di diritto privato a emanare il regolamento sul personale nell'ambito della loro competenza. In questo caso, la gestione strategica è effettuata mediante direttive inserite negli obiettivi strategici che, per le unità rese autonome dotate della forma giuridica di società anonima di diritto privato, esplicano di fatto, ma non legalmente, un effetto vincolante⁵⁸. Per le società anonime di diritto speciale sono fatte salve direttive di base vincolanti relative al diritto in materia di personale nel quadro degli obiettivi strategici⁵⁹.

4.2 **Statuto del personale nel diritto in vigore**

Nell'Amministrazione centrale (compresi gli Uffici GEMAP) il rapporto di lavoro con il personale è retto dalla legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), che è stata concepita quale legge quadro flessibile, con margini di regolamentazione e di decisione, anche per tenere conto degli Uffici GEMAP⁶⁰.

I rapporti di lavoro all'interno dell'Amministrazione decentralizzata⁶¹ si fondano sulla LPers, fatte salve le norme di leggi speciali; a questa possibilità si ricorre relativamente spesso⁶². Anche la Posta svizzera e le Ferrovie federali svizzere rien-

⁵⁶ Rapporto sul governo d'impresa, numeri 1.2, 4.1 e 7.5.

⁵⁷ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, numero 4.2.5 in generale. Per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico: Rapporto sul governo d'impresa, numero 5.1. Per le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza: Rapporto sul governo d'impresa, numero 5.2.

⁵⁸ Rapporto sul governo d'impresa, numeri 4.2.6 e 5.3.

⁵⁹ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, numero 5.3.

⁶⁰ Nel comunicato stampa del 6 maggio 1998 concernente l'avamprogetto della legge sul personale federale (LPers) si afferma che il Consiglio federale dispone in tal modo della flessibilità necessaria per reagire in modo rapido e mirato alle esigenze del mercato del lavoro. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/00029/index.html?lang=de>; nella relativa documentazione per la stampa si precisa in particolare che nella LPers il sistema rigido degli stipendi previsto dall'OF evolve progressivamente verso un sistema di stipendi legati alle prestazioni. Sarà più vicino al mercato per permettere maggiore flessibilità: la Confederazione deve poter adeguare gli stipendi al gioco di domanda e offerta. Per raggiungere questo obiettivo è necessario un quadro legale più ampio per la determinazione degli stipendi. <http://www.admin.ch/cp/d/355041C2.68D9@gs-efd.admin.ch.html>

⁶¹ Con o senza personalità giuridica propria: ad es. CDF, RFA o ISDC, IPI e Swissmedic.

⁶² Cfr. ad es. «Panoramica degli statuti del personale», pag. 6 seg. Regolamentazione di principio nell'articolo 2 capoverso 1 lettera e LPers.

trano nel campo di applicazione della LPers. Se il Consiglio federale non ha emanato uno statuto speciale, per tutti questi datori di lavoro il quadro è costituito in linea di principio dalla LPers; l'impostazione concreta del diritto del lavoro è però molto variegata.

Nell'ambito del trasferimento saltuario e su base contrattuale di compiti statali a privati, il rapporto di lavoro è retto dal CO. In virtù di una base legale speciale, la Confederazione può trasferire a terzi in modo permanente l'adempimento di alcuni dei suoi compiti. Il rapporto di lavoro nel «settore dotato di un'organizzazione privatizzata»⁶³ si fonda sul CO. Le leggi speciali contengono però in parte direttive per l'adempimento dei compiti e per la definizione dei rapporti di lavoro. L'articolo 5 capoverso 3 LPers conferisce al Consiglio federale la facoltà di coordinare gli affari del personale di organi privatizzati incaricati dell'adempimento di compiti della Confederazione.

Finora nelle operazioni di scorporo è stato fatto ampio ricorso alla libertà di definire lo statuto del personale accordata dal legislatore. Di regola le decisioni concernenti la scelta e la definizione dello statuto del personale sono state prese caso per caso e perlopiù in un'ottica politica e non giuridica⁶⁴. Ai fini della scelta e della decisione manca quindi una certa sistematicità con criteri di validità generale.

4.3 Prescrizioni relative alla retribuzione dei quadri

Nei limiti delle prescrizioni relative alla retribuzione dei quadri⁶⁵, il Consiglio federale controlla, nelle unità scorporate, in particolare gli stipendi e altre condizioni di lavoro finanziariamente rilevanti.

L'ordinanza sulla retribuzione dei quadri si applica a tutte le unità amministrative decentralizzate, alle imprese e agli istituti soggetti al diritto in materia di personale federale nonché alle imprese disciplinate da leggi speciali, ossia la SUVA, l'Istituto federale per la proprietà intellettuale (IPI) e Swissmedic. Essa contiene:

- principi relativi alle prestazioni del datore di lavoro;
- principi per la determinazione delle prestazioni e per la cessione di entrate accessorie;
- prescrizioni concernenti il rapporto e la pubblicazione delle informazioni ivi contenute.

Le imprese e gli istituti sono tenuti a indicare nei rapporti in particolare la somma complessiva degli onorari e delle prestazioni accessorie versati all'organo direttivo

⁶³ Nel caso della privatizzazione dell'organizzazione o della privatizzazione formale, lo Stato costituisce una persona giuridica di diritto privato, ad es. una società anonima, e trasferisce l'adempimento del compito statale a questa persona giuridica. Il concetto di privatizzazione dell'organizzazione considera unicamente la forma organizzativa e non l'organo che ha la responsabilità primaria dell'adempimento del compito. Da: Isabelle Häner, *Privatisierung der öffentlichen Dienste: parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht*.
http://www.sgp-ssp.net/cont/fileadmin/pdf/bulletin_sgp-ssp/2001_11/haenerprivat.pdf

⁶⁴ Cfr. ad es. numero 4.3.

⁶⁵ Articolo 6a LPers. Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri, RS 172.220.12).

superiore, la somma complessiva delle retribuzioni, le altre condizioni contrattuali e le occupazioni accessorie autorizzate dal Consiglio federale. Hanno altresì l'obbligo di pubblicare le indicazioni nel loro rapporto annuale o in un organo d'informazione equivalente.

Esiste pure un accordo del 2002⁶⁶ tra la Delegazione delle finanze delle Camere federali e il Consiglio federale che disciplina la vigilanza e l'obbligo di riferire in caso di misure concernenti il personale riferite ai quadri superiori della Confederazione e delle imprese vicine alla Confederazione. Esso stabilisce il campo di applicazione e le modalità della vigilanza finanziaria concomitante e dell'alta vigilanza susseguente come pure, in particolare, gli obblighi di informazione e di presentazione dei rapporti in caso di misure concernenti il personale riferite ai quadri superiori dell'Amministrazione federale centrale e di quella decentralizzata.

L'accordo del 13 settembre 2006 tra il Consiglio federale e le Commissioni parlamentari di vigilanza definisce in modo vincolante le esigenze materiali e formali relative alla presentazione dei rapporti. I rapporti concernenti il personale intendono fornire al Parlamento una panoramica e un giudizio sullo stato e sul grado di conseguimento degli obiettivi della politica del personale⁶⁷.

Poiché sussistono coincidenze relativamente al campo di applicazione e all'oggetto (informazione e rapporti sulle misure concernenti il personale) tra gli accordi menzionati, la legislazione sulla retribuzione dei quadri e il presente complemento del Rapporto sul governo d'impresa, al termine dei dibattiti parlamentari sul presente rapporto dovranno essere adeguati anche gli accordi.

4.4 Nuove regolamentazioni dello statuto del personale nell'ambito di scorpori

Negli ultimi tre anni, la questione dell'«adeguatezza» dello statuto del personale è stata sempre più tematizzata nei progetti di scorporo. In assenza di criteri di scelta e di direttive in materia di politica del personale, anche nei progetti più recenti la decisione è stata presa caso per caso sulla base della situazione iniziale e in considerazione delle circostanze politiche⁶⁸.

⁶⁶ In vigore dal 26 novembre 2002.

⁶⁷ Essi forniscono informazioni dettagliate su temi come le spese per il personale, l'effettivo in termini di posti e di personale, le misure salariali, la composizione del personale, la soddisfazione sul lavoro e la gestione.

⁶⁸ Cfr. panoramica nell'allegato 2.

Panoramica degli statuti del personale⁶⁹

Nome dell'unità resa autonoma	Statuto del personale retto dal	Legge applicabile	Disposizioni d'esecuzione	Competenza in materia di emanazione delle disposizioni d'esecuzione	CCL/Particolarità
Regia federale degli alcool (RFA)	Diritto pubblico	LPers	Disposizioni d'esecuzione della LPers	CF	
Settore dei PF (IFADPA, FNP, LPMR, PFL, PFZ, PSI)	Diritto pubblico	LPers sempre ch la legge sui PF non preveda deroghe	Ordinanza quadro relativa alla LPers e ordinanza del Consiglio dei PF	Consiglio dei PF con approvazione del CF	
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)	Diritto pubblico	LPers	Ordinanza quadro relativa alla LPers e ordinanza IUFFP	CF	Possibilità per il Consiglio dello IUFFP di emanare ulteriori disposizioni d'esecuzione, previa approvazione del CF.
Pro Helvetia	Diritto privato	CO			
Assicurazione svizzera contro gli infortuni (SUVA)	Diritto privato	CO	Regolamento sul personale	CdA	
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	Diritto pubblico	LIPI (statuto speciale fuori della LPers)	Ordinanza relativa alla LIPI	CF	
Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic)	Diritto pubblico	LATer (statuto speciale fuori della LPers)	Ordinanza relativa alla LATer	CF	In casi particolari possibilità di assunzione secondo il CO; direttive in materia di politica del personale nel quadro del mandato di prestazione.
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)	Diritto privato	CO	Unicamente emanazione di prescrizioni intese a evitare conflitti d'interesse	CdA	

⁶⁹ L'elenco non è esaustivo.

Nome dell'unità resa autonoma	Statuto del personale retto dal	Legge applicabile	Disposizioni d'esecuzione	Competenza in materia di emanazione delle disposizioni d'esecuzione	CCL/Particolarità
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSNu)	Diritto pubblico	LIFSNu (statuto speciale fuori della LPers)	Regolamento sul personale (statuto speciale)	Consiglio dell'IFSNu, previa approvazione del CF	
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	Diritto pubblico	LFINMA (statuto speciale fuori della LPers)	Ordinanza	CdA, previa approvazione del CF	
Identitas ⁷⁰	Diritto privato	CO			
SAPOMP Wohnbau AG	Diritto privato	CO			
Skyguide SA	Diritto privato	CO			Direttive in materia di politica del personale nel quadro degli obiettivi strategici; per quanto possibile conclusione di un CCL.
Ferrovie federali svizzere (FFS)	Diritto pubblico	LPers	Ordinanza quadro	CF	Obbligo di un CCL; facoltà conferita dal CF di concludere un CCL; in casi particolari possibilità di assunzione secondo il CO; direttive in materia di politica del personale nel quadro degli obiettivi strategici.
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)	Diritto privato	CO	Regolamento sul personale	CdA con approvazione del CF	Direttive in materia di politica del personale nel quadro degli obiettivi strategici.

⁷⁰ Ex Tierverkehrsdatenbank AG (banca dati sul traffico di animali).

Nome dell'unità resa autonoma	Statuto del personale retto dal	Legge applicabile	Disposizioni d'esecuzione	Competenza in materia di emanazione delle disposizioni d'esecuzione	CCL/Particolarità
Istituto svizzero di diritto compa- rato (ISDC)	Diritto pubblico	LPers	Disposizioni d'esecuzione della LPers	CF	
Posta svizzera	Diritto pubblico	LPers	Ordinanza quadro	CF	Obbligo di un CCL; in casi particolari possibilità di assunzione secondo il CO; direttive in materia di politica del personale nel quadro degli obiettivi stra- tegici.
Swisscom	Diritto privato	CO			Obbligo di negoziare un CCL; direttive in materia di politica del personale nel quadro degli obiettivi stra- tegici.
RUAG	Diritto privato	CO			Partecipazione a un CCL di categoria.

4.5 Necessità di intervenire

Di regola con lo scorporo è necessario chiarire in primo luogo e sistematicamente la questione dello statuto del personale applicabile nell'ambito del rapporto di lavoro. In linea di principio sono ipotizzabili i seguenti modelli:

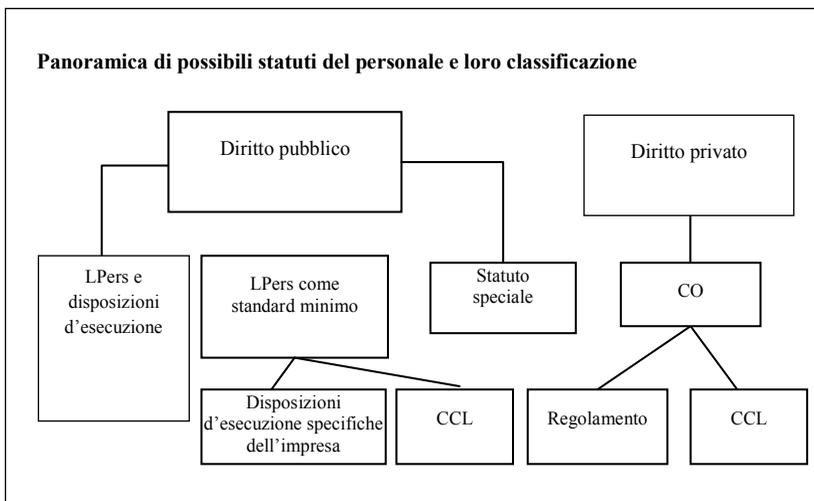
- applicazione della LPers e delle relative disposizioni d'esecuzione⁷¹;
- applicazione della LPers quale quadro (standard minimo), ma anche di disposizioni d'esecuzione del diritto in materia di personale specifiche dell'impresa, con o senza approvazione del Consiglio federale⁷²;
- statuto speciale di diritto pubblico inerente al diritto in materia di personale, fuori della LPers e delle relative disposizioni d'esecuzione, con o senza approvazione del Consiglio federale⁷³;

⁷¹ ISDC, RFA.

⁷² Istituti nel settore dei PF, FFS, Posta, IUFFP.

⁷³ IPI, Swissmedic, IFSNu, FINMA.

- assoggettamento dei rapporti di lavoro al CO, con o senza approvazione da parte del Consiglio federale delle disposizioni d’esecuzione del diritto in materia di personale⁷⁴.



Per diversi di questi modelli e a seconda delle dimensioni dell’impresa si pone la questione di un eventuale obbligo di concludere un CCL⁷⁵ o di negoziare la conclusione di un CCL^{76 77}.

Dagli scorpori effettuati sia in tempi remoti sia in tempi recenti scaturisce un quadro non uniforme: a volte si sceglie uno statuto del personale retto dal diritto pubblico – compreso o no nel campo di applicazione della LPers –; altre volte si opta per uno statuto fondato sul diritto privato, completato eventualmente da disposizioni d’esecuzione del diritto in materia di personale che devono essere sottoposte all’approvazione del Consiglio federale⁷⁸. I motivi alla base della scelta di un determinato statuto del personale sono di regola diversi da caso a caso, a causa dell’assenza di criteri uniformi per la valutazione e la decisione. Pertanto, solo nei singoli casi viene effettuata una valutazione in considerazione delle attività da svolgere, della vicinanza alla Confederazione in quanto ente proprietario e della funzione di controllo della Confederazione oppure viene stabilito un nesso con la determinazione delle tasse⁷⁹. Un denominatore comune sussiste invece per l’auspicata «necessaria flessibilità», che la LPers e le relative disposizioni d’esecuzione non sono in grado di offrire, sebbene l’obiettivo dell’introduzione della LPers sia stato proprio la flessibilità, in

⁷⁴ Pro Helvetia, SUVA, Autorità federale di sorveglianza dei revisori, ASRE, Indentitas AG, SAPOMP Wohnbau AG, Skyguide SA, RUAG.

⁷⁵ FFS, Posta cfr. articolo 38 LPers.

⁷⁶ Swisscom.

⁷⁷ Per la pertinente regolamentazione cfr. numero 4.7 alla fine.

⁷⁸ La natura giuridica di queste disposizioni d’esecuzione non è chiara e la loro interpretazione è rimessa ai tribunali civili nel quadro del giudizio della singola controversia.

⁷⁹ Cfr. numero 4.3 IFSNu e FINMA.

particolare per le unità scorporate⁸⁰. Come per gli scorpori, anche riguardo agli statuti coesistono le più disparate forme e competenze⁸¹. Ciò è dovuto alla mancanza di direttive riguardanti la politica del personale nel quadro della regolamentazione dello statuto del personale delle unità scorporate.

La necessità di intervenire è dettata soprattutto dalle seguenti ragioni:

- si delinea chiaramente la tendenza a creare, per ogni progetto di scorporo, regolamentazioni speciali in materia di diritto del personale, che provocano una notevole frammentazione del diritto a scapito della certezza giuridica, rendendo impossibile l'adozione di una politica del personale⁸² coerente e coordinata e ostacolando notevolmente l'attuazione di una gestione strategica e un controllo uniformi;
- se la politica del personale delle unità scorporate e, in particolare, il loro sistema salariale non vengono coordinati con la Confederazione, quest'ultima dovrà inevitabilmente competere sul mercato del lavoro con le sue unità scorporate. Si è constatato che per la Confederazione, per gli istituti e le imprese interessate come pure per i lavoratori e i finanziatori (soprattutto coloro che pagano le tasse) la questione dello statuto del personale applicabile riveste grande importanza in relazione alle strutture salariali da mettere in atto. Non si può dunque rinunciare a una direzione politica, come d'altronde è emerso dalle discussioni sulla retribuzione dei quadri;
- occorre prendere una decisione chiara in merito allo statuto del personale, vale a dire scegliere uno statuto retto dal diritto pubblico o uno retto dal diritto privato. Le soluzioni all'interno della «zona grigia» portano a problemi di competenza e di applicazione⁸³;

⁸⁰ Nel comunicato stampa del 14 dicembre 1998 concernente il nuovo diritto in materia di personale federale si afferma che con la LPers il Consiglio federale intende in primo luogo rendere più flessibili i rapporti di impiego e adeguarli meglio alla situazione specifica delle imprese e del personale. In quest'ottica la LPers costituisce un atto conciso che conferisce a tutti i datori di lavoro della Confederazione (amministrazione, Tribunali federali, Posta e FFS) un margine di manovra adeguato. Offrendo un insieme di norme comuni a tutto il personale federale la LPers evita il frazionamento del diritto pubblico del lavoro. <http://www.admin.ch/cp/d/3676677B.3FC4F3AA@gs-efd.admin.ch.html>

⁸¹ Rapporto sul governo d'impresa, numero 2.4.

⁸² Articolo 5 capoverso 3 LPers.

⁸³ Cfr. ad es. in DTF **118** II 213 e GAAC 68.9.

- bisogna definire criteri chiari e uniformi che consentano di decidere lo statuto del personale da adottare nel caso concreto. Il nesso tra lo statuto del personale e il genere di compito da adempiere⁸⁴, e quindi anche la forma dell'agire⁸⁵, la responsabilità⁸⁶ e il finanziamento dell'unità⁸⁷ deve essere preso in considerazione⁸⁸.

4.6 **Gestione strategica in materia di politica del personale delle unità rese autonome della Confederazione**

Come illustrato nel Rapporto sul governo d'impresa⁸⁹, la Confederazione dirige l'adempimento dei compiti anzitutto mediante leggi e ordinanze materiali. La Confederazione rinuncia a far adempiere determinati compiti dall'Amministrazione e li trasferisce a organizzazioni o ad aziende di sua proprietà o di cui è l'azionista principale o di maggioranza. La posizione di proprietaria o di azionista principale o di maggioranza consente alla Confederazione di esercitare la propria influenza sia sullo sviluppo delle unità rese autonome sia sui compiti della Confederazione trasferiti a queste unità ai fini dell'adempimento.

La proprietà o la partecipazione della Confederazione in queste unità è legata in modo inscindibile ai compiti che la Confederazione ha trasferito loro. La concezione giuridico-organizzativa deve permettere di:

- a. concedere alle unità rese autonome le competenze e i margini d'azione necessari per l'adempimento ottimale dei compiti; e
- b. garantire alla Confederazione *in quanto ente proprietario* un'influenza e un controllo conformi allo scopo pubblico della sua proprietà o partecipazione.

In questo senso, la Confederazione in quanto ente proprietario deve esercitare la sua influenza anche sulla politica del personale delle unità rese autonome nonché dirigere e controllare attivamente la loro politica del personale, come già statuito dall'articolo 6a LPers. I principi guida in materia di politica del personale devono orientarsi ai tipi di compiti definiti nel Rapporto sul governo d'impresa e integrarsi nella concezione giuridico-organizzativa ottimizzata e armonizzata di questo rapporto completandola.

⁸⁴ Prestazione a carattere monopolistico, compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o prestazioni sul mercato.

⁸⁵ Atti di diritto pubblico, ev. addirittura sovrani o di diritto privato.

⁸⁶ Retta dal diritto pubblico o dal diritto privato.

⁸⁷ Mediante indennità della Confederazione, finanziamento di tasse o prezzi.

⁸⁸ Nell'ottica attuale e in considerazione dei principi guida introdotti successivamente, non si dovrebbero più ammettere statuti del personale fondati sul diritto privato per gli istituti di diritto pubblico che adempiono esclusivamente compiti di vigilanza e i cui collaboratori agiscono e rispondono prevalentemente nell'ambito del diritto pubblico (ev. in modo sovrano) e che sono finanziati soprattutto mediante risorse pubbliche o tasse. In siffatti casi, i problemi di interfaccia tra diritto del lavoro, diritto procedurale e diritto della responsabilità sono difficilmente risolvibili in maniera soddisfacente.

⁸⁹ Rapporto sul governo d'impresa, numero 4.2.6.

La scelta dello statuto del personale costituisce la base per la regolamentazione del diritto del personale delle unità rese autonome, in particolare in merito alla delimitazione delle competenze e della responsabilità tra il Consiglio federale e gli organi di queste unità. Lo statuto del personale serve a orientare la politica del personale delle unità rese autonome e deve corrispondere alle peculiarità del compito loro affidato rendendo possibile un adempimento ottimale.

Uno sguardo agli statuti del personale delle unità rese autonome evidenzia che spesso è stato scelto uno statuto del personale di diritto pubblico fuori della LPers⁹⁰. Simili soluzioni transitorie, orientate alle necessità delle unità, hanno permesso a quest'ultime di soddisfare meglio le loro esigenze. Questo tipo di statuto del personale ha tuttavia determinato un'ulteriore frammentazione del diritto pubblico del lavoro mettendo viepiù in discussione la funzione di coordinamento dell'attuale LPers a seguito delle diverse legislazioni speciali. Soltanto le privatizzazioni⁹¹ in cui la Confederazione trasferisce l'adempimento dei compiti a organizzazioni di diritto privato non hanno contribuito a frammentare il diritto pubblico del lavoro, poiché in linea di massima il personale è assunto secondo il CO.

Per porre un freno a questa evoluzione, è necessaria una chiara classificazione dei tipi di statuto del personale in funzione dei compiti che le unità rese autonome devono adempiere. In particolare, per le unità rese autonome deve valere la seguente classificazione.

A. Statuto del personale di diritto pubblico

Uno statuto del personale di diritto pubblico è applicato per le seguenti unità rese autonome:

- unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, poiché con la loro attività esercitano un classico compito della Confederazione, operano nel quadro del diritto pubblico e agiscono in modo sovrano;
- unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico; le loro prestazioni non sono o sono poco commerciabili. Anche queste unità operano nel quadro del diritto pubblico e agiscono parzialmente in modo sovrano.

⁹⁰ IPI, Swissmedic, FINMA, IFSN.

⁹¹ Cfr. nota 64.

Per queste due categorie di unità rese autonome deve in futuro essere applicata la LPers con disposizioni d'esecuzione⁹² specifiche dell'impresa. La Confederazione può in tal modo definire in funzione delle esigenze specifiche il diritto del personale delle unità rese autonome – e quindi anche i diritti d'informazione e d'influenza che le spettano in quanto ente proprietario – come pure garantire il necessario coordinamento⁹³.

B. Statuto del personale di diritto privato

Le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato hanno uno statuto del personale di diritto privato. Il loro personale viene assunto secondo il CO. Con un regolamento del personale si tiene conto delle condizioni specifiche dell'unità.

Nell'ambito di questa classificazione si applica – sotto forma di diritto privato e non di diritto pubblico complementare – il diritto privato del lavoro. In linea di massima la Confederazione è vincolata alle limitazioni delle regolamentazioni di diritto privato. Le possibilità della Confederazione di esercitare la propria influenza in quanto ente proprietario sono esigue e limitate del diritto privato.

Questa chiara classificazione dello statuto del personale in funzione delle unità rese autonome garantisce in ampia misura l'attribuzione alla stessa sfera giuridica dei seguenti tre campi:

- regolamentazione dei rapporti giuridici verso l'esterno⁹⁴;
- regolamentazione dei rapporti giuridici verso l'interno⁹⁵; e
- norme sulla responsabilità⁹⁶.

Ciò è necessario poiché questi campi sono strettamente collegati sotto il profilo procedurale. Inoltre, la classificazione coerente degli statuti del personale permette di contrastare l'ulteriore frammentazione del diritto del personale federale. L'attuale revisione della LPers, secondo cui i datori di lavoro disporranno di maggiore flessibilità nell'impostazione e nella trasformazione dei rapporti di lavoro, consentirà inoltre di tenere meglio conto delle condizioni delle unità rese autonome che sottostanno alla LPers.

Non è previsto sottoporre gli statuti del personale delle unità rese autonome a una nuova valutazione ai sensi della classificazione esposta più sopra. Il passaggio da uno statuto del personale di diritto pubblico a uno di diritto privato o viceversa comporterebbe un grande onere lavorativo e problemi importanti per le unità interessate. Per contro, in caso di un'eventuale revisione totale della legge sull'organizzazione delle unità amministrative dotate di uno statuto del personale di diritto pubbli-

⁹² In questi casi vengono applicate la LPers e l'ordinanza quadro LPers (RS 172.220.11). L'ordinanza quadro LPers stabilisce il quadro nel quale i datori di lavoro e i servizi specializzati emanano disposizioni d'esecuzione (art. 37 LPers) o concludono contratti collettivi di lavoro (art. 38 LPers). A seguito della regolamentazione vigente è già oggi possibile che – *se motivi oggettivi lo esigono* – le disposizioni d'esecuzione prevedano regolamentazioni derogatorie per il personale di alcuni datori di lavoro oppure per determinate categorie di personale (art. 37 cpv. 4 LPers). Per contro, non viene applicata in particolare l'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3). Per l'approvazione delle disposizioni d'esecuzione vedi numero 4.7.

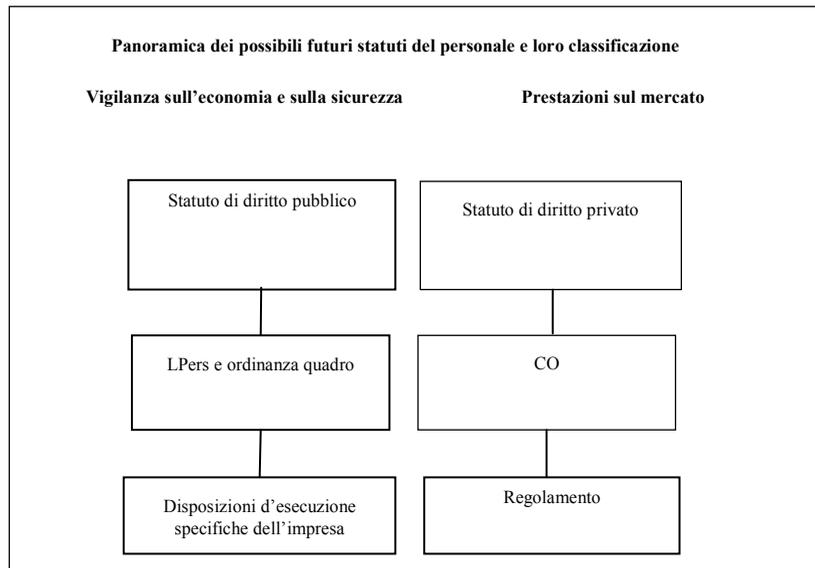
⁹³ Articolo 5 capoverso 3 LPers.

⁹⁴ Rapporti con la clientela, enti sottoposti a vigilanza.

⁹⁵ Collaboratrici e collaboratori – diritto del lavoro.

⁹⁶ Cfr. anche principio guida 10.

co bisognerà verificare se la loro classificazione all'interno dello statuto di diritto pubblico sia ancora opportuna. Le unità amministrative dotate di uno statuto del personale di diritto pubblico fuori della LPers potrebbero così, ad esempio, essere sottoposte alla LPers o, se sono dati i presupposti, assoggettate al CO.



Principio concernente lo statuto del personale quale elemento di gestione strategica

Principio 29

Le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers.

Le unità rese autonome che forniscono principalmente prestazioni sul mercato hanno uno statuto del personale di diritto privato.

Il tipo di statuto del personale deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

4.8

Obiettivi in materia di politica del personale quale elemento di gestione strategica

Oltre che attraverso la scelta dello statuto del personale, vi è la possibilità di gestire strategicamente le unità rese autonome mediante obiettivi in materia di politica del personale. Al riguardo, il Consiglio federale deve poter stabilire direttive chiare, specifiche dell'impresa e che tengono conto delle condizioni quadro politiche, sociali ed economiche. Il Consiglio federale dispone di tre strumenti di gestione strategica:

- regolamentazioni nella legge sull'organizzazione della rispettiva unità che prevedono per il Consiglio federale la possibilità di esercitare la propria influenza in materia di politica del personale;
- definizione di obiettivi strategici specifici dell'impresa; e
- approvazione di disposizioni d'esecuzione in materia di diritto del personale che saranno emanate dal consiglio d'amministrazione o d'istituto.

Questi strumenti rivestono una grande importanza per il Consiglio federale, poiché, nel quadro della sua responsabilità globale in materia di politica del personale, si assume una notevole responsabilità (politica) anche per le unità rese autonome e deve poter far fronte a eventuali evoluzioni problematiche. Di regola, i costi del personale costituiscono una voce finanziaria importante sul fronte delle uscite. Essi sono determinanti per i costi delle prestazioni fornite dalle unità rese autonome e, senza il controllo del Consiglio federale, possono raggiungere un livello smisurato.

Qui di seguito viene presentata in dettaglio una panoramica dei singoli strumenti di gestione strategica.

A. Regolamentazioni nella legge sull'organizzazione

Affinché il Consiglio federale possa assumersi la suddetta responsabilità, dovranno essere disciplinati nella legge sull'organizzazione delle unità rese autonome in particolare le seguenti questioni⁹⁷:

- il diritto del lavoro (LPers o CO) applicabile al personale e alla direzione⁹⁸;
- nel caso di unità dotate di statuto del personale di diritto privato, l'applicazione della legislazione sulla retribuzione dei quadri (art. 6a LPers) al consiglio d'amministrazione o d'istituto, alla direzione nonché a determinate categorie di collaboratori.

B. Determinazione degli obiettivi strategici specifici dell'impresa

Con la determinazione degli obiettivi strategici, il Consiglio federale dispone di uno strumento che gli permette a medio termine di esercitare in modo mirato la sua influenza sulla realizzazione di interessi di ordine superiore. Di conseguenza, con l'applicazione delle direttive in materia di politica del personale può concretizzare e attuare prescrizioni generiche concernenti la retribuzione dei quadri e altri obiettivi di politica del personale specifici dell'impresa.

⁹⁷ Se si rinuncia agli statuti speciali e quindi all'applicazione della LPers o del CO, si può rinunciare a una regolamentazione specifica in materia di diritto procedurale e disciplinare.

⁹⁸ In particolare, se deve essere retto dal CO o dallo statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers.

Come esposto nel Rapporto sul governo d'impresa⁹⁹, gli obiettivi strategici sono vincolanti per il consiglio d'amministrazione o d'istituto di istituti e società anonime di diritto speciale. Rispetto al consiglio d'amministrazione di un'unità resa autonoma dotata della forma giuridica di società anonima di diritto privato, gli obiettivi strategici non sono giuridicamente vincolanti ma lo sono di fatto¹⁰⁰.

C. Gestione strategica mediante le disposizioni d'esecuzione di diritto del personale

Con la revisione della LPers (stato: apertura della consultazione), il Consiglio federale delega alle (nuove) unità amministrative rese autonome dotate di statuto del personale di diritto pubblico competenze di datore di lavoro proprie. Nel quadro delle disposizioni d'esecuzione emanate dal consiglio d'istituto o d'amministrazione, il Consiglio federale ottiene inoltre la facoltà di esercitare un diritto d'approvazione. Questo strumento gli permette di evitare evoluzioni problematiche in materia di politica del personale, in particolare nell'ambito dei costi del personale. Le disposizioni d'esecuzione devono regolare almeno i seguenti principi e valori di riferimento:

- retribuzione¹⁰¹;
- prestazioni accessorie previste¹⁰².

La gestione strategica in materia di politica del personale esercitata dal Consiglio federale attraverso l'approvazione delle disposizioni d'esecuzione è applicabile soltanto alle unità rese autonome dotate di uno statuto del personale di diritto pubblico. Le unità dotate di uno statuto del personale di diritto privato emanano il proprio statuto del personale nell'ambito delle loro competenze e senza l'approvazione del Consiglio federale. Per queste imprese le direttive concernenti la politica del personale sono ammesse solo nel quadro della determinazione degli obiettivi strategici specifici dell'impresa¹⁰³. Al fine di evitare elevate differenze salariali tra la Confederazione e le unità dotate di uno statuto del personale di diritto privato, è necessario che il Consiglio federale controlli attentamente il rispetto delle prescrizioni relative alla retribuzione dei quadri e intervenga laddove necessario.

Per il Consiglio federale, nell'ambito della gestione strategica delle unità rese autonome dotate di uno statuto di diritto privato l'accento è posto sugli standard minimi in materia di diritto del lavoro. Un eventuale obbligo di condurre trattative ai fini della conclusione di un CCL non deve essere sancito nella relativa legge sull'orga-

⁹⁹ Rapporto sul governo d'impresa, numero 4.2.6.

¹⁰⁰ Rapporto sul governo d'impresa, numeri 4.2.6 e 5.3. Esempi di obiettivi strategici in materia di politica del personale: Obiettivi strategici 2006–2009 definiti dal Consiglio federale per la Posta, numero 3.

¹⁰¹ (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/911.pdf>) Questo punto comprende i seguenti aspetti: il sistema salariale previsto (stipendio di base massimo, livelli di funzione, classificazioni risp. gruppi di collaboratori e i rispettivi criteri di classificazione, possibili componenti variabili dello stipendio per i singoli livelli di funzione; la prestazione o il successo determinante per il calcolo della componente variabile dello stipendio), continuazione del pagamento dello stipendio.

¹⁰² Ulteriori importanti condizioni contrattuali, come ad esempio la previdenza professionale e le indennità di partenza.

¹⁰³ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, numero 5.3.

nizzazione, bensì nel quadro della regolamentazione del mercato¹⁰⁴. In tal modo è possibile garantire condizioni di lavoro adeguate in un settore¹⁰⁵ ed evitare in particolare il dumping sociale o salariale. In caso di apertura del mercato, tali obblighi devono quindi essere applicati in modo equo a tutti i fornitori, al fine di creare condizioni di concorrenza comuni e garantire la parità di trattamento. Si rinuncia alla determinazione di un vero e proprio obbligo di stipulare CCL, poiché costituirebbe un'ingerenza eccessiva nella libertà economica.

Quattro principi concernenti gli obiettivi in materia di politica del personale quale elemento di gestione strategica

Principio 30

Nel caso di uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers, le disposizioni di esecuzione comprendono almeno principi e valori di riferimento concernenti:

- retribuzione;
- prestazioni accessorie.

Questi devono essere approvati dal Consiglio federale.

Principio 31

Nel caso di uno statuto del personale di diritto privato, l'applicazione della legislazione sulla retribuzione dei quadri al consiglio d'amministrazione o d'istituto, alla direzione nonché a determinate categorie di collaboratori deve essere disciplinata nelle disposizioni organizzative.

Principio 32

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica del personale per le unità rese autonome.

Principio 33

Gli standard minimi in materia di diritto del lavoro e l'obbligo di condurre trattative ai fini della conclusione di un CCL devono essere stabiliti nel quadro della regolamentazione del mercato.

¹⁰⁴ Ad es. nel quadro di un obbligo legislativo o da condizioni per il rilascio di concessioni. Lo stesso può essere raggiunto anche attraverso il conferimento del carattere obbligatorio generale al CCL, con il quale, su domanda delle associazioni che concludono il contratto, può essere esteso il campo d'applicazione di un CCL a tutti i lavoratori e datori di lavoro del settore.

¹⁰⁵ Cfr. articolo 5 capoverso 2 lettera b LPO; articolo 6 capoverso 1 lettera c LTC: Documentazione UFCOM del 13 marzo 2007 sulle condizioni di lavoro usuali per i fornitori di servizi di telecomunicazioni: principi di base e ausili decisionali in merito all'applicazione (disponibile solo in tedesco e francese) sotto [http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00545/00722/00926/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkk1N2f317bKbXrZ2lhfTN34a13p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w](http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00545/00722/00926/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkk1N2f317bKbXrZ2lhfTN34a13p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w=) =.pdf.

4.9 Statuto della cassa pensioni

4.9.1 Statuto della cassa pensioni nel Rapporto sul governo d'impresa

Come lo statuto del personale, anche le questioni concernenti la cassa pensioni sono state escluse dal Rapporto sul governo d'impresa in considerazione delle imminenti riforme¹⁰⁶. Nel frattempo le riforme hanno raggiunto uno stato di avanzamento tale da consentire la formulazione di principi guida.

4.9.2 Statuto della cassa pensioni nel diritto vigente

La legge su PUBLICA (RS 172.222.1) distingue tra le unità amministrative che sono affiliate *per legge* a PUBLICA¹⁰⁷ e la cui previdenza professionale è disciplinata in dettaglio nella LPers¹⁰⁸ e gli altri datori di lavoro che *intendono*¹⁰⁹ affiliarsi volontariamente a PUBLICA. Se un'unità amministrativa viene scorporata dall'Amministrazione federale¹¹⁰, l'assicurazione presso PUBLICA diventa facoltativa. Un'affiliazione volontaria rimane possibile con il consenso di PUBLICA.

L'affiliazione volontaria a PUBLICA è possibile per i datori di lavoro *vicini alla Confederazione o che adempiono compiti pubblici della Confederazione, di un Cantone o di un Comune*; PUBLICA decide sull'affiliazione. La conclusione del contratto avviene tra il datore di lavoro e PUBLICA, con il consenso dell'organo paritetico¹¹¹. Il contratto d'affiliazione è sottoposto alle prescrizioni della legge su PUBLICA.

4.9.3 Categorie di datori di lavoro secondo il diritto vigente

Con l'ultima modifica della LPers, che disciplina la previdenza professionale per gli impiegati dell'Amministrazione federale¹¹², si è tenuto conto della situazione differenziata in fatto di organizzazione e di diritto del personale dei vari datori di lavoro nel quadro dell'impostazione giuridica delle casse pensioni. Di conseguenza, il concetto di datore di lavoro del diritto del personale non corrisponde a quello del diritto in materia di casse pensioni.

¹⁰⁶ Numeri 1.2, 4.1 e 7.5 del Rapporto sul governo d'impresa.

¹⁰⁷ Articolo 32b LPers.

¹⁰⁸ Articolo 4 capoverso 1 legge su PUBLICA.

¹⁰⁹ Finora: cosiddette organizzazioni affiliate. Articolo 4 capoverso 2 legge su PUBLICA.

¹¹⁰ Scorporo organizzativo in un'organizzazione di diritto pubblico o privato esterna all'Amministrazione federale.

¹¹¹ Articolo 9 capoverso 2 legge su PUBLICA.

¹¹² Articolo 32a capoverso 1 LPers.

Panoramica delle categorie di datori di lavoro secondo il diritto vigente¹¹³

Datore di lavoro in seno all'Amministrazione federale centrale e decentralizzata ¹¹⁴		Datore di lavoro fuori dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata
Datore di lavoro della cassa di previdenza della Confederazione	Datore di lavoro con diritto a una cassa di previdenza propria	
<p>Datori di lavoro che sottostanno integralmente alla LPers e alle sue disposizioni d'esecuzione e quindi anche alle prescrizioni in materia di previdenza professionale della LPers:</p> <p>Il <i>Consiglio federale</i> per¹¹⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> – i dipartimenti, gli uffici federali, i tribunali della Confederazione (Tribunale federale, Tribunale amministrativo federale e Tribunale penale federale), i Servizi del Parlamento; – le unità amministrative decentralizzate senza personalità giuridica o contabilità proprie¹¹⁶. <p>Le <i>unità amministrative centrali</i> dotate di personalità giuridica e contabilità proprie, il cui <i>personale non dispone però di statuto autonomo in virtù di una legge speciale o di disposizioni d'esecuzione sulla LPers</i>¹¹⁷.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Affiliati a PUBBLICA a titolo obbligatorio</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Assieme costituiscono la cassa di previdenza comune della Confederazione¹¹⁸.</p>	<p>Sono considerati datori di lavoro le unità amministrative autonome che sottostanno alle prescrizioni in materia di previdenza professionale della LPers:</p> <p>Le <i>unità amministrative decentralizzate</i> dotate di personalità giuridica e contabilità proprie e il cui <i>personale dispone di statuto autonomo in virtù di una legge speciale o disposizioni d'esecuzione sulla LPers</i>¹¹⁹.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Affiliate a PUBBLICA.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Costituiscono <i>casse di previdenza proprie</i>¹²⁰.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>I contratti di affiliazione devono essere approvati dal Consiglio federale¹²¹.</p>	<p>Datori di lavoro che sottostanno solo alla legge su PUBBLICA, ma non alle prescrizioni in materia di previdenza professionale della LPers:</p> <p>Le <i>unità amministrative decentralizzate e le organizzazioni fuori dell'Amministrazione federale</i> di diritto pubblico o privato che nel quadro della legislazione federale sono incaricate di svolgere compiti dell'Amministrazione¹²².</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Affiliate a PUBBLICA a titolo facoltativo.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>Costituiscono <i>casse di previdenza proprie</i>¹²³.</p> <p style="text-align: center;">⇓</p> <p>I contratti di affiliazione non devono essere approvati dal Consiglio federale¹²⁴.</p>

¹¹³ Cfr. anche il messaggio concernente la legge su PUBBLICA, FF 2005 5223.

¹¹⁴ Questi datori di lavoro sono tutti sottoposti agli stessi obblighi, come ad es. pagamento dei contributi (art. 32g LPers), costi amministrativi (art. 32d cpv. 3 LPers), partecipazione a risanamenti (LPP), finanziamento dell'adeguamento straordinario delle rendite al rincaro (art. 32m LPers).

¹¹⁵ Articolo 32b capovero 1 LPers.

¹¹⁶ Ad es. ISDC.

¹¹⁷ Articolo 32b capovero 2 in combinato disposto con l'articolo 32a capovero 1 LPers; ad es. RFA, PUBBLICA.

¹¹⁸ Articolo 32d capovero 2 LPers.

¹¹⁹ Articolo 3 capovero 2 e articolo 37 capovero 3 LPers risp. (art. 32b cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 32a cpv. 2 LPers); ad es. PF, IUFPF, ISPI, Swissmedic, ASR.

¹²⁰ Articolo 32d capovero 1 LPers.

¹²¹ Articolo 32c capovero 3 LPers.

¹²² Articolo 4 capovero 2 legge su PUBBLICA; ad es. ASRE.

¹²³ Articolo 7 capovero 1 legge su PUBBLICA. È possibile istituire una cassa di previdenza comune (art. 7 cpv. 2 legge su PUBBLICA).

¹²⁴ Articolo 32c capovero 3 LPers.

a. Datori di lavoro della cassa di previdenza della Confederazione

Ogni datore di lavoro della cassa di previdenza della Confederazione è parte contraente nel contratto di affiliazione¹²⁵ e deve adempiere individualmente i propri obblighi di datore di lavoro¹²⁶.

L'organo paritetico decide l'entità dell'adeguamento (ordinario) delle rendite al rincaro in funzione del reddito patrimoniale disponibile a tale scopo. Questa decisione vale per tutti i datori di lavoro e beneficiari di rendite della cassa di previdenza della Confederazione¹²⁷. Se i redditi patrimoniali della cassa di previdenza non consentono alcun adeguamento al rincaro o soltanto un adeguamento insufficiente, il Consiglio federale può decidere un adeguamento straordinario al rincaro. La sua decisione vale per tutti i datori di lavoro e beneficiari di rendite dell'intera cassa di previdenza della Confederazione; il finanziamento avviene però separatamente per datore di lavoro¹²⁸.

Per lo scioglimento dei contratti d'affiliazione, l'uscita di unità amministrative dalla cassa di previdenza della Confederazione e per la modifica dello statuto vale il principio secondo cui i beneficiari di rendite e gli assicurati attivi che dipendono dall'unità amministrativa o dal datore di lavoro sono trasferiti al nuovo istituto di previdenza¹²⁹. Inoltre si applica la regola secondo cui il datore di lavoro competente per gli assicurati attivi assume, dopo lo scorporo o la modifica dello statuto, la responsabilità finanziaria dei beneficiari di rendite lasciati nella cassa precedente. Un regolamento secondo la LPP statuisce in questo caso quando sono adempiute le condizioni per una liquidazione parziale della cassa di previdenza della Confederazione.

Il Consiglio federale ha disciplinato in un'ordinanza la designazione dell'organo paritetico della cassa di previdenza della Confederazione¹³⁰.

b. Datori di lavoro in seno all'Amministrazione federale decentralizzata con diritto a una cassa di previdenza propria

Ogni datore di lavoro conclude con PUBBLICA un contratto d'affiliazione proprio che richiede il consenso dell'organo paritetico come pure l'*approvazione* del Consiglio federale¹³¹. La competenza del Consiglio federale di approvare la conclusione o la modifica del contratto d'affiliazione¹³² è stata stabilita per analogia al diritto del personale.

L'organo paritetico decide l'entità dell'adeguamento (ordinario) delle rendite al rincaro in funzione del reddito patrimoniale disponibile a tale scopo. In caso di cassa di previdenza comune, questa decisione vale per tutti i datori di lavoro e i beneficiari

¹²⁵ Compresa le sue componenti, di cui fa parte in particolare il regolamento della previdenza.

¹²⁶ Contabilità separata per costi amministrativi ecc., cfr. articolo 32d capoverso 2 secondo periodo e capoverso 3 LPers.

¹²⁷ Articolo 32f LPers.

¹²⁸ Articolo 32m capoversi 1 e 3 LPers.

¹²⁹ Articolo 32f LPers.

¹³⁰ Articolo 32e capoverso 3 LPers; ordinanza del 2 maggio 2007 concernente l'organo paritetico della cassa di previdenza della Confederazione, OOPC (RS 172.220.141).

¹³¹ Articolo 32e capoverso 3 LPers.

¹³² Compresa le sue componenti, di cui fa parte in particolare il regolamento della previdenza.

di rendite¹³³. Ogni datore di lavoro decide autonomamente se effettuare un eventuale adeguamento straordinario al rincaro i cui effetti sono limitati unicamente ai propri beneficiari di rendite. Inoltre, l'adeguamento ordinario e quello straordinario al rincaro non implicano parità di trattamento con gli ex impiegati federali¹³⁴.

Il Consiglio federale può delegare al datore di lavoro la competenza di disciplinare la composizione, la procedura di designazione e l'organizzazione dell'organo paritetico della sua cassa di previdenza¹³⁵. Fatte salve alcune eccezioni, il Consiglio federale ha fatto uso di questa competenza¹³⁶. Se più datori di lavoro costituiscono una cassa di previdenza comune, devono fissare congiuntamente le relative regolamentazioni.

I datori di lavoro con diritto a una cassa di previdenza propria possono, con l'accordo del Consiglio federale, uscire da PUBBLICA¹³⁷, salvo che disposizioni di leggi speciali lo escludano¹³⁸. In caso di uscita, il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza¹³⁹. Esso può lasciare i beneficiari di rendite presso PUBBLICA solo in casi eccezionali, segnatamente se lo richiedono gli interessi della Confederazione allo scorporo¹⁴⁰. Il datore di lavoro rimane anche in questo caso competente per il finanziamento degli obblighi del datore di lavoro e deve compensare un eventuale svantaggio finanziario derivante dal mantenimento presso PUBBLICA dei beneficiari di rendite e non coperto dal patrimonio a disposizione¹⁴¹. La disposizione speciale secondo cui la Confederazione può assumere il finanziamento di questi obblighi se il Consiglio federale era il datore di lavoro precedente e nessuna legge prevedeva altrimenti, dovrebbe essere applicata solo in modo molto restrittivo¹⁴².

c. Datori di lavoro fuori dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata

I datori di lavoro affiliati secondo la legge su PUBBLICA¹⁴³ sottostanno, contrariamente alle unità amministrative decentralizzate della Confederazione, solo alla legge su PUBBLICA e non sono nemmeno sottoposti alle prescrizioni in materia di previdenza professionale della LPers. Questa distinzione tra datori di lavoro secondo la legge su PUBBLICA e datori di lavoro secondo la LPers è rilevante nella misura in

¹³³ Articolo 32l LPers.

¹³⁴ Articolo 32l capoverso 2 e articolo 32m capoverso 2 LPers.

¹³⁵ Articolo 32e capoverso 3 secondo periodo LPers.

¹³⁶ Articolo 2 capoversi 4–6 ordinanza quadro LPers per il settore dei PF, articolo 10a statuto del personale dell'IPI (RS 172.010.321), articolo 24a statuto del personale di Swissmedic (RS 812.215.4), articolo 11 capoverso 4 e articolo 18a ordinanza IUUFFP (RS 412.106.1); i membri di questi organi paritetici, le cui indennità sono fissate dalla commissione della cassa, devono essere competenti e adatti a svolgere funzioni direttive, e, nel limite del possibile, i sessi come anche le lingue ufficiali devono essere rappresentati in misura adeguata. OSRev: articolo 36 ordinanza sui revisori (RS 221.302.3). IFSN e FINMA: articolo 88k ordinanza sul personale federale (RS 172.220.111.3).

¹³⁷ Articolo 32a capoverso 2 secondo periodo LPers.

¹³⁸ Ad es. articolo 17 capoverso 5 legge sui PF; messaggio concernente la legge su PUBBLICA, FF 2005 5222.

¹³⁹ Articolo 32f capoverso 1 LPers.

¹⁴⁰ Messaggio concernente la legge su PUBBLICA, FF 2005 5230 e articolo 32f capoverso 2 LPers.

¹⁴¹ Contributi di risanamento, costi amministrativi, finanziamento di un eventuale adeguamento straordinario al rincaro ecc., articolo 32f capoverso 3 LPers.

¹⁴² Articolo 32f capoverso 4 LPers. In caso di uscita di un datore di lavoro esistente, questa disposizione non è applicabile già solo per il suo tenore.

¹⁴³ Articolo 4 capoverso 2 legge su PUBBLICA.

cui nel primo caso il Consiglio federale non può partecipare all'impostazione dei contratti d'affiliazione, mentre i contratti d'affiliazione delle unità amministrative decentralizzate, che non fanno parte della cassa di previdenza della Confederazione, sono sottoposti alla sua approvazione¹⁴⁴. I datori di lavoro secondo la legge su PUBBLICA sono in parte beneficiari di sussidi della Confederazione. Attraverso la concessione di sussidi, la Confederazione può attualmente, se necessario, esercitare un'influenza indiretta e limitata sull'impostazione della previdenza professionale, purché i sussidi siano impiegati per coprire i costi del personale.

4.9.4 **Necessità di intervenire**

Se vengono effettuati scorpori organizzativi, bisogna anzitutto definire lo statuto della cassa pensioni applicabile nell'ambito della previdenza professionale. Secondo il diritto vigente è possibile adottare in linea di principio i seguenti modelli, che si distinguono in primo luogo per il criterio dell'appartenenza all'Amministrazione federale centrale o decentralizzata e lo statuto del personale:

- unità amministrative decentralizzate affiliate alla cassa di previdenza della Confederazione, poiché sottostanno integralmente alla LPers e alle sue disposizioni d'esecuzione;
- unità amministrative decentralizzate affiliate a PUBBLICA, ma con diritto a una cassa di previdenza propria, poiché dispongono di uno statuto del personale in virtù di una legge speciale o di disposizioni d'esecuzione proprie in materia di LPers;
- datore di lavoro fuori dell'Amministrazione federale con affiliazione facoltativa a PUBBLICA e cassa di previdenza propria.

Con l'appartenenza all'Amministrazione federale centrale o decentralizzata si fa riferimento a un criterio la cui definizione è da molto tempo oggetto di discussione. La distinzione del concetto di datore di lavoro ai sensi del diritto del lavoro e del diritto previdenziale rende inoltre più difficile una chiara classificazione. Come emerge da varie discussioni concernenti gli scorpori organizzativi, il trattamento degli effettivi dei pensionati è ancora un argomento centrale, benché la questione sia stata risolta con la LPers¹⁴⁵. Di conseguenza, occorre chiarire questi aspetti mediante adeguati principi guida.

¹⁴⁴ In futuro bisogna quindi stabilire già nelle basi delle leggi speciali (legge, messaggio, ordinanza sull'organizzazione del dipartimento ed eventualmente adeguamento dell'allegato dell'OLOGA) se si tratta di un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata, un'organizzazione fuori dell'Amministrazione federale oppure di una persona di diritto pubblico o privato che adempie compiti amministrativi previsti dalla legislazione federale (art. 178 cpv. 3 Cost.; RS 101).

¹⁴⁵ Articolo 32/LPers.

4.9.5 Statuto della cassa pensioni quale elemento di gestione strategica

In futuro lo statuto del personale e lo statuto della cassa pensioni devono essere attribuiti alla stessa sfera giuridica, ossia al diritto pubblico o al diritto privato. Per questo motivo e a seguito della connessione esistente tra il diritto del personale e quello previdenziale, lo statuto della cassa pensioni deve essere legato allo statuto del personale; in tal modo vengono indirettamente garantite anche l'applicazione della tipologia dei compiti menzionata nel Rapporto sul governo d'impresa¹⁴⁶ e la presa in considerazione delle prescrizioni in materia di statuto del personale rilevanti sotto l'aspetto previdenziale e delle regolamentazioni dei contratti di lavoro¹⁴⁷. Le relative attribuzioni vanno effettuate – come per lo statuto del personale – nelle pertinenti disposizioni organizzative¹⁴⁸. In linea di principio, con la nuova formazione delle categorie proposta qui di seguito le unità scorporate interessate non subiscono un trattamento diverso sotto il profilo del diritto previdenziale.

¹⁴⁶ Rapporto sul governo d'impresa, numero 3.

¹⁴⁷ Struttura salariale e componenti dello stipendio, regolamentazione dei congedi, occupazione a tempo parziale, acquisto, compensazione del rincaro, prestazioni in caso di disdetta senza colpa del collaboratore, rendita transitoria, invalidità professionale ecc.

¹⁴⁸ In tal modo, a seguito della regolamentazione speciale nelle disposizioni organizzative non verrà più utilizzata la definizione del campo d'applicazione nel quadro della LPers.

4.9.6

Categorie dei datori di lavoro secondo i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa

Panoramica delle categorie dei datori di lavoro secondo i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa

Compiti ministeriali	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Prestazioni a carattere monopolistico	Prestazioni sul mercato
Statuto del personale di diritto pubblico	Statuto del personale di diritto pubblico	Statuto del personale di diritto pubblico	Statuto del personale di diritto privato
<p>Datori di lavoro che sottostanno integralmente alla LPers e quindi anche alle prescrizioni in materia di previdenza professionale della LPers:</p> <p>Il Consiglio federale per¹⁴⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> – i dipartimenti, gli uffici federali, i tribunali della Confederazione (Tribunale federale, Tribunale amministrativo federale, Tribunale penale federale), i Servizi del Parlamento; – le unità amministrative senza personalità giuridica o contabilità proprie¹⁵⁰. <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Affiliati a PUBBLICA a titolo obbligatorio.</p>	<p>Datori di lavoro il cui statuto del personale è disciplinato nel quadro della LPers.</p> <p><i>Unità rese autonome</i> le cui disposizioni organizzative prevedono uno statuto del personale e della cassa pensioni di diritto pubblico nel quadro della LPers e che dispongono di disposizioni d'esecuzione specifiche dell'impresa.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Affiliati a PUBBLICA a titolo obbligatorio.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Costituiscono casse di previdenza proprie¹⁵¹.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>I contratti d'affiliazione devono essere approvati dal Consiglio federale¹⁵².</p>	<p>Datori di lavoro le cui condizioni di lavoro sottostanno solo al CO e che sono sottoposti solo alla legge su PUBBLICA, a condizione che si affilino volontariamente a PUBBLICA:</p> <p><i>Unità rese autonome del diritto privato</i> vicine alla Confederazione o che espletano compiti pubblici della Confederazione¹⁵³.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Affiliati a PUBBLICA a titolo facoltativo.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Costituiscono casse di previdenza proprie¹⁵⁴.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>I contratti d'affiliazione non devono essere approvati dal Consiglio federale.</p>	

¹⁴⁹ Articolo 32b capoverso 1 LPers.

¹⁵⁰ Ad es. attualmente ancora: ISDC.

¹⁵¹ Finora disciplinato all'articolo 32d capoverso 1 LPers.

¹⁵² Finora disciplinato all'articolo 32c capoverso 3 secondo periodo LPers.

¹⁵³ Articolo 4 capoverso 2 legge su PUBBLICA; ad es. Pro Helvetia.

¹⁵⁴ Articolo 7 capoverso 1 legge su PUBBLICA. È possibile istituire una cassa di previdenza comune (art. 7 cpv. 2 legge su PUBBLICA).

a. Datori di lavoro con compiti ministeriali

Dato che questa categoria di datori di lavoro corrisponde in ampia misura alle attuali categorie dei datori di lavoro della Cassa di previdenza della Confederazione, si rinvia alle pertinenti considerazioni in materia¹⁵⁵.

b. Datori di lavoro che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico

I datori di lavoro che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico sono affiliati a PUBBLICA e dispongono di una cassa di previdenza propria. Contrariamente ad oggi¹⁵⁶, non potranno più uscire da PUBBLICA. Ciò è logico nella misura in cui questi datori di lavoro dovrebbero essere sottoposti alla gestione strategica del Consiglio federale non solo nell'ambito delle disposizioni sul personale, ma anche in quello della previdenza. In tal modo si può tra l'altro garantire che gli obblighi finanziari dovuti a una modifica non debbano essere sostenuti direttamente o indirettamente dalla Confederazione. Inoltre, con l'approvazione dei contratti d'affiliazione il Consiglio federale può orientare a livello strategico direttamente la politica del personale e quella previdenziale.

Nell'ambito dell'istituzione di unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico, bisogna tenere conto delle modifiche relative allo statuto della cassa pensioni¹⁵⁷ nel diritto transitorio. Al riguardo vanno osservati i seguenti principi¹⁵⁸: il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza. I beneficiari di rendite possono essere lasciati presso la cassa di previdenza della Confederazione solo a titolo eccezionale, segnatamente se lo richiedono gli interessi della Confederazione allo scorporo organizzativo. La nuova unità rimane anche in questo caso competente per il finanziamento degli obblighi del datore di lavoro e deve compensare un eventuale svantaggio finanziario derivante dal mantenimento presso PUBBLICA dei beneficiari di rendite e non coperto dal patrimonio a disposizione.

c. Datori di lavoro che forniscono prestazioni sul mercato

Secondo il Rapporto sul governo d'impresa le unità che forniscono prestazioni sul mercato devono in futuro scegliere la forma giuridica della società anonima di diritto privato, operare nel quadro del diritto privato e non agire in modo sovrano. Di conseguenza, le unità dispongono di uno statuto del personale e di uno statuto della cassa pensioni retti dal diritto privato¹⁵⁹ e non sottostanno a nessun obbligo d'approvazione in vista delle regolamentazioni di diritto previdenziale. Nel caso delle società anonime di diritto privato, eventuali prescrizioni concernenti la politica del personale o la politica previdenziale sono ammesse solo nel quadro degli obiettivi strategici.

¹⁵⁵ Numero 4.8.3 lettera b.

¹⁵⁶ Oggi disciplinato all'articolo 32a capoverso 2 LPers, secondo periodo.

¹⁵⁷ Cassa di previdenza propria in seno a PUBBLICA.

¹⁵⁸ Articolo 32f LPers: l'obbligo di trasferire gli aventi diritto alle rendite dovrebbe essere statuito anche nelle disposizioni organizzative.

¹⁵⁹ Statuto della cassa pensioni esclusivamente nel quadro della LPers senza applicazione della legge su PUBBLICA.

Nell'ambito dell'istituzione di unità che forniscono prestazioni sul mercato¹⁶⁰ e delle corrispondenti modifiche da apportare allo statuto della cassa pensioni vanno osservati – come per l'istituzione di unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico – i seguenti principi: il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza. Esso può lasciare i beneficiari di rendite presso PUBBLICA solo in casi eccezionali, segnatamente se lo richiedono gli interessi della Confederazione allo scorporo organizzativo. Il datore di lavoro rimane anche in questo caso competente per il finanziamento degli obblighi del datore di lavoro e deve compensare un eventuale svantaggio finanziario derivante dal mantenimento presso PUBBLICA dei beneficiari di rendite e non coperto dal patrimonio a disposizione. Le corrispondenti disposizioni transitorie devono essere fissate nelle disposizioni organizzative.

Due principi concernenti lo statuto della cassa pensioni quale elemento di gestione strategica

Principio 34

Per le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto pubblico con affiliazione a PUBBLICA.

Per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto privato.

Il tipo di statuto di cassa pensioni deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

Principio 35

In caso di creazione di nuove unità nonché di uscita da PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato, il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza o continuare perlomeno ad assumersi per loro la responsabilità finanziaria.

4.9.7 Obiettivi in materia di politica previdenziale quale elemento di gestione strategica

Il Consiglio federale stabilisce, per tutte le unità rese autonome, direttive in materia di politica del personale che tengono conto delle condizioni quadro specifiche dell'impresa. Le direttive concernenti la politica previdenziale devono in linea di principio avere le stesse finalità di quelle relative alla politica del personale¹⁶¹. Nell'ambito della politica previdenziale il Consiglio federale dispone di due strumenti di gestione strategica, ossia gli obiettivi strategici specifici dell'impresa e l'approvazione dei contratti d'affiliazione.

¹⁶⁰ Scorporo organizzativo in un'organizzazione di diritto privato.

¹⁶¹ Vedi più sopra il numero 4.7. Ad es. direttive in materia di deroghe al finanziamento paritetico delle prestazioni per i rischi e delle prestazioni di vecchiaia.

a. Datori di lavoro che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico

L'obbligo d'approvazione vale per i contratti d'affiliazione di tutti i datori di lavoro affiliati a PUBBLICA. Questa riserva d'approvazione è espressione della gestione strategica in materia di politica del personale e politica finanziaria effettuata dal Consiglio federale, come illustrato più sopra nel quadro dell'approvazione degli statuti del personale. Le argomentazioni a favore di una tale approvazione sono le stesse. Inoltre va osservato che i costi per la previdenza professionale sono inclusi nei costi per il personale. I datori di lavoro che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico si finanziano in gran parte attraverso emolumenti e tasse o mediante contributi della Confederazione. Di conseguenza, a causa del principio della copertura dei costi, un aumento delle uscite per il personale avrà ripercussioni negative direttamente sull'ammontare degli emolumenti e delle tasse. L'orientamento strategico delle regolamentazioni previdenziali delle unità scorporate effettuato dal Consiglio federale è pertanto anche nell'interesse della clientela. Inoltre è importante che le direttive in materia di politica del personale includano pure la previdenza professionale. Gli strumenti di gestione strategica nel campo del diritto del personale e del diritto previdenziale devono essere coordinati. Il Consiglio federale non deve pertanto approvare solo le prescrizioni di diritto pubblico in materia di personale emanate dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, ma anche i pertinenti contratti d'affiliazione a PUBBLICA unitamente alle regolamentazioni previdenziali per il personale.

Il margine di manovra dei datori di lavoro nell'impostazione dei loro contratti d'affiliazione è limitato. I principi d'approvazione in vigore potranno ancora essere applicati. In particolare per i datori di lavoro che dispongono di uno statuto del personale e di uno statuto della cassa pensioni retti dal diritto pubblico e che sono affiliati a PUBBLICA, le disposizioni di diritto previdenziale possono derogare a quelle per il personale dell'Amministrazione federale solo se ciò fosse necessario a causa dei compiti o della struttura del personale del datore di lavoro interessato. La competenza del Consiglio federale di approvare i contratti d'affiliazione deve garantire che questi datori di lavoro seguano le stesse grandi linee in materia di politica previdenziale¹⁶².

A titolo d'esempio, il rispetto della fascia di contributi deve rimanere un criterio rilevante ai fini dell'approvazione. Anche in futuro l'approvazione non deve basarsi solo sul fatto che il limite massimo del contributo del datore di lavoro non venga superato: all'interno di questa fascia l'importo dei contributi dei datori di lavoro deve dipendere dalla struttura del rischio e dell'età degli assicurati nella cassa di previdenza, dalle possibilità di redditività a lungo termine, dalla modifica del tasso d'interesse tecnico e dalla situazione economica del datore di lavoro.

Dal momento che i contratti d'affiliazione vengono definiti singolarmente e hanno effetto vincolante solo dopo l'approvazione del Consiglio federale, le direttive subordinate in materia di politica previdenziale perdono importanza nel quadro degli obiettivi strategici per le singole imprese che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico.

¹⁶² Cfr. messaggio concernente la legge su PUBBLICA, FF 2005 5227.

b. Datori di lavoro che forniscono prestazioni sul mercato

Le unità che forniscono prestazioni sul mercato e dispongono quindi di uno statuto del personale e della cassa pensioni di diritto privato¹⁶³ non sottostanno a nessun obbligo d'approvazione in vista delle regolamentazioni di diritto previdenziale. Nel caso delle società anonime di diritto privato, sono ammesse eventuali direttive in materia di politica del personale o politica previdenziale solo nel quadro degli obiettivi strategici. Per conseguire questi obiettivi, la Confederazione può far uso delle possibilità che le conferisce il diritto della società anonima¹⁶⁴.

Principi concernenti gli obiettivi in materia di politica previdenziale quale elemento di gestione strategica

Principio 36

Il Consiglio federale approva i contratti d'affiliazione a PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni a carattere monopolistico o adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

I contratti d'affiliazione possono derogare ai contratti per il personale dell'Amministrazione federale solo se necessario a causa dei compiti o della struttura del personale del datore di lavoro interessato.

Principio 37

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica previdenziale per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato.

5 Postulato 07.3773 della Commissione della gestione concernente l'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche

Questo postulato intende garantire un'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche nei consigli d'amministrazione delle organizzazioni e delle imprese della Confederazione.

Finora i membri dei consigli d'amministrazione degli istituti erano eletti secondo l'ordinanza sulle commissioni, che prevedeva una composizione equilibrata in funzione dei gruppi d'interesse, del sesso, della lingua e delle regioni. Unitamente all'esigenza di esaurienti conoscenze tecniche e aziendali, il profilo richiesto per la composizione ha comportato non di rado consigli d'amministrazione sovradotati in termini di personale con conseguenze negative sulla loro efficienza.

¹⁶³ *Statuto della cassa pensioni* esclusivamente nel quadro della LPers senza applicazione della legge su PUBBLICA.

¹⁶⁴ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, numero 4.2.7 alla fine.

Il principio 5 del Rapporto sul governo d'impresa prescrive che per ciascuna organizzazione e ciascuna impresa, la Confederazione elabori un profilo dei requisiti in base al quale debba avvenire la nomina del consiglio d'amministrazione. Il profilo stabilisce i requisiti personali e professionali di cui un membro del consiglio d'amministrazione deve imperativamente essere provvisto affinché

- sulla base di un'autonoma, corretta e oggettiva formazione della volontà e
- nel dialogo critico con la direzione possa assolvere pienamente la sua funzione di conduzione e controllo ai vertici dell'organizzazione o dell'impresa¹⁶⁵.

Ad avviso del Governo questi criteri sono fondamentali e addirittura inevitabili alla luce dell'importanza economico-nazionale di singole imprese che occupano parecchie migliaia di lavoratori.

Sempre secondo il Consiglio federale, un'adeguata rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche non è incompatibile con l'esigenza di strutture snelle e professionali. Le organizzazioni e le imprese della Confederazione sono di regola attive in tutta la Svizzera. Un consiglio d'amministrazione con connotazioni regionali non soddisfa solo l'interesse pubblico bensì anche l'interesse dell'organizzazione o dell'impresa. I due criteri supplementari tengono conto delle particolari sensibilità delle regioni linguistiche e dei sessi e perfezionano il profilo per la composizione dell'organo direttivo. Di conseguenza il principio guida 5 deve essere completato ai sensi del postulato.

Principio 5 (completato)

La Confederazione elabora un profilo dei requisiti, che costituisce la premessa necessaria per la libera, corretta e consapevole formazione della volontà del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Il Consiglio federale esercita il diritto di nomina sulla base del profilo dei requisiti e, tenuto conto dei particolari interessi della Confederazione in quanto ente proprietario, provvede a un'adeguata rappresentanza

- dei sessi; e
- delle regioni linguistiche della Svizzera.

6 Postulato 07.3775 della Commissione delle finanze concernente il controlling del Consiglio federale

Nel postulato si invita il Consiglio federale a completare i principi del Rapporto sul governo d'impresa con tre principi rielaborati. Questi riguardano il controlling del Consiglio federale, i contenuti degli obiettivi strategici e i provvedimenti del Consiglio federale in caso di sviluppi problematici.

¹⁶⁵ Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, cap. II n. m. 12 secondo comma.

6.1 **Principio riguardante il controlling del Consiglio federale**

Secondo il principio proposto, nelle disposizioni organizzative degli istituti e delle società anonime di diritto speciale deve figurare esplicitamente tra gli obiettivi strategici una disposizione sul controlling del Consiglio federale.

Il controlling sostiene il Consiglio federale nella sua attività di vigilanza sulle organizzazioni e imprese della Confederazione e pone la gestione strategica e il controllo del Governo in una relazione sistemica.

Già oggi le disposizioni organizzative contengono prescrizioni sulla gestione strategica del Consiglio federale (con obiettivi strategici o mandati di prestazione) e disciplinano la rendicontazione dell'organizzazione e dell'impresa rispettivamente il controllo del Consiglio federale. Per contro non esiste una disposizione di legge che fornisca una correlazione sistematica tra gestione strategica e controllo, benché questo rapporto sussista già in particolare per le grandi imprese, quali la Posta svizzera, Swisscom, FFS e Skyguide, e si sia rivelato efficace nelle attività relative alla politica di proprietario. Affinché tale rapporto possa in futuro essere attuato anche per le altre organizzazioni e imprese della Confederazione nonché reso trasparente verso l'esterno nel quadro della legislazione, il Consiglio federale include il principio proposto riguardante il controlling del Consiglio federale nell'elenco dei principi del Rapporto sul governo d'impresa e lo attuerà in tal senso.

Secondo le considerazioni della Commissione delle finanze concernenti il postulato, il Parlamento non deve istituire un proprio ciclo di gestione per le unità rese autonome, bensì solo controllare se il sistema di controlling del Consiglio federale funziona nei confronti delle unità rese autonome. Il controlling del Consiglio federale è pertanto punto di riferimento e oggetto dell'alta vigilanza parlamentare. Questa precisazione, che il Consiglio nazionale ha incluso in un principio riguardante il contenuto degli obiettivi strategici, deve ora essere contemplata dal nuovo principio 22a (nuovo).

Principio 22a (nuovo)

Per le società anonime di diritto privato, il controlling del Consiglio federale utilizza gli strumenti di gestione strategica di cui la Confederazione dispone in qualità di azionista conformemente al diritto delle obbligazioni. Nel caso delle società anonime di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico, le disposizioni organizzative prevedono una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Il controlling del Consiglio federale sottostà all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

6.2

Principio riguardante i contenuti degli obiettivi strategici

Il principio proposto prevede esplicitamente che, oltre ai contenuti rilevanti per la politica di proprietario, gli obiettivi strategici debbano comprendere anche quelli essenziali nell'ottica della garanzia. Il principio richiede inoltre che i metodi per misurare il conseguimento degli obiettivi siano fissati precedentemente e che il conseguimento degli obiettivi non venga misurato solo al termine, ma anche nel corso del periodo di prestazione.

La Confederazione istituisce organizzazioni e imprese oppure vi partecipa con lo scopo che queste la sostengano nell'adempimento dei suoi compiti. Essa trasferisce loro l'obbligo di adempiere i compiti nel caso in cui tale obbligo possa essere assolto in modo più efficiente ed effettivo in un'organizzazione o in un'impresa giuridicamente autonoma che non all'interno dell'Amministrazione centrale. Ne consegue che il Consiglio federale deve assumere viepiù il suo ruolo di proprietario anche nell'ottica della garanzia, assicurando che sotto l'aspetto aziendale l'organizzazione o l'impresa sia in grado di adempiere i compiti nella misura richiesta. Il Consiglio federale garantisce la propria influenza sull'adempimento dei compiti mediante il suo diritto di pronunciarsi nel quadro degli obiettivi strategici non solo su aspetti aziendali, bensì anche su quelli specifici ai compiti, come espresso chiaramente nell'attuale principio 16 del Rapporto sul governo d'impresa. Il Consiglio federale è tuttavia disposto a considerare la richiesta del postulato secondo cui debba essere menzionato esplicitamente il ruolo di garante dell'adempimento dei compiti.

La richiesta di determinare anticipatamente i criteri per misurare l'adempimento dei compiti corrisponde in ampia misura alla prassi adottata da alcuni anni dal Consiglio federale per singole imprese. Infatti, con la Posta svizzera, Swisscom, le FFS e Skyguide sono stati sviluppati sistemi di indicatori atti a misurare il conseguimento dei loro obiettivi. Il nuovo principio estende questa prassi e i sistemi di indicatori a tutte le organizzazioni e imprese della Confederazione.

La misurazione periodica del conseguimento degli obiettivi è attualmente oggetto degli obiettivi strategici e ha in particolare il vantaggio di adattare la periodicità dei rapporti intermedi alla situazione specifica delle rispettive organizzazioni e imprese. La misurazione del conseguimento degli obiettivi al termine del periodo di prestazione risulta dal principio 18, che prevede tra l'altro la presentazione annuale da parte del consiglio d'amministrazione di un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici destinato al Consiglio federale.

Riassumendo si può affermare che con il completamento dell'attuale principio 16 riguardante gli obiettivi strategici il Consiglio federale tiene conto della richiesta formulata dal postulato nel principio 30. La precisazione voluta nel principio 30 relativa al controllo parlamentare viene, come già detto, inclusa nel (nuovo) principio 22a riguardante il controlling del Consiglio federale.

Principio 16 (completato)

In quanto *garante dell'adempimento dei compiti* ed ente proprietario, la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Determinando le caratteristiche fondamentali degli obiettivi strategici, la Confederazione esercita la propria influenza sul loro sviluppo in quanto organizzazioni o imprese («direttive concernenti l'azienda») e sui loro compiti («direttive concernenti i compiti»). L'intensità con cui è diretto l'adempimento dei compiti è maggiore se quest'ultimo:

- è definito solo a grandi linee nella legislazione e in misura minima dal mercato;
- è finanziato perlopiù attraverso mezzi fiscali generali;
- può comportare rischi significativi per la Confederazione.

Il conseguimento degli obiettivi è misurato secondo i criteri e la periodicità definiti nel quadro degli obiettivi strategici.

6.3 Principio riguardante i provvedimenti del Consiglio federale

Il Rapporto sul governo d'impresa contiene i provvedimenti che il Consiglio federale può adottare in caso di andamento sfavorevole nel settore delle organizzazioni e delle imprese. Gli strumenti del Consiglio federale comprendono misure con gradi di intervento ed effetti diversi: l'adeguamento o il completamento dell'obiettivo strategico è un provvedimento proiettato piuttosto nel futuro; in caso di sviluppi sfavorevoli, il Consiglio federale può reagire tempestivamente. Per contro, con il rifiuto dell'approvazione del rapporto di gestione o la negazione del discharge in presenza di un comportamento scorretto si comminano sanzioni *ex post*. Quanto detto si applica anche nel caso in cui si rimuovono membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Se il comportamento scorretto degli organi ha danneggiato la Confederazione, il Consiglio federale può inoltre avanzare pretese di responsabilità. Come ultima ratio esso ha infine la possibilità di chiedere al Parlamento di sancire a livello legislativo direttive concrete per le unità rese autonome.

Le Commissioni di vigilanza del Consiglio nazionale chiedono nel loro postulato che questi provvedimenti siano definiti in un principio guida e che servano da base per l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente questo principio e lo aggiunge all'elenco dei principi in vigore.

Principio 22b (nuovo)

In caso di sviluppi sfavorevoli il Consiglio federale può adottare i seguenti provvedimenti:

- completare o rettificare gli obiettivi;
- rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione;
- negare di dare discarico;
- rimuovere o sostituire persone;
- avanzare pretese di responsabilità;
- proporre provvedimenti legislativi.

7

Considerazioni complementari riguardanti il tipo di compiti «prestazioni a carattere monopolistico»

Nel Rapporto sul governo d'impresa del Consiglio federale vengono distinti tre tipi di compiti idonei allo scorporo. Mentre i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e le prestazioni sul mercato comprendono in modo relativamente chiaro prestazioni circoscritte, le cosiddette prestazioni a carattere monopolistico sono state oggetto di discussione nel quadro dell'esame preliminare in Parlamento. Da un canto, questa tipologia di compiti comprende prestazioni molto eterogenee, d'altro canto, la definizione «a carattere monopolistico» ha dato origine a malintesi, poiché alcune di queste prestazioni vengono messe a disposizione da vari fornitori che sono in reciproca concorrenza. Il presente capitolo spiega ancora una volta cosa si intende per «prestazioni a carattere monopolistico».

Le prestazioni a carattere monopolistico comprendono in particolare prestazioni nei settori di compiti della formazione e della cultura, ma ad esempio anche prestazioni nei settori dei servizi meteorologici, della statistica o dell'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Hanno in comune il fatto che

- (a) le prestazioni correlate all'adempimento dei compiti sono *orientate alla clientela*; e
- (b) che non possono essere messe a disposizione nella misura auspicata dal punto di vista dell'economia generale a causa della *disfunzione del mercato*.

In merito all'orientamento alla clientela

Le prestazioni a carattere monopolistico possono essere assegnate direttamente a determinati clienti. Esso sono fornite perlopiù in concorrenza con prestazioni analoghe offerte da altri fornitori nonché finanziate almeno in parte attraverso i prezzi o le tasse.

In merito alla disfunzione del mercato

Alle prestazioni a carattere monopolistico vengono assegnati compiti che, a causa dei loro effetti positivi esterni, il mercato mette a disposizione in misura limitata o non nella qualità richiesta (cosiddetti beni meritori). Ad esempio, per le prestazioni nel settore della formazione il beneficio sotto il profilo dell'economia generale è maggiore del profitto individuale del singolo consumatore. In altre parole, non è solo il consumatore a trarre profitto da una prestazione, bensì anche ulteriori cerchie che però non partecipano ai «costi di produzione». Infatti, uno studente trae un vantaggio diretto dal suo diploma universitario, poiché gli offre buone prospettive professionali. Al contempo anche la piazza economica beneficia di un elevato numero di lavoratori qualificati, benché le singole aziende non debbano partecipare direttamente ai costi di formazione.

Con l'intervento statale si vuole garantire che le prestazioni a carattere monopolistico siano messe a disposizione nella misura e nella qualità auspiccate. Ciò può verificarsi se fornitori privati o beneficiari di prestazioni vengono sovvenzionati (ad es. con buoni di formazione) o – rilevante per il presente rapporto – se lo Stato interviene con un'organizzazione propria in qualità di fornitore, sostenendola (almeno in parte) finanziariamente (ad es. PF, Museo nazionale svizzero).

La presenza sul mercato di un'organizzazione statale non contribuisce solo alla messa a disposizione delle prestazioni nella misura ottimale sotto il profilo dell'economia generale, ma può anche comportare una situazione simile a quella in regime di monopolio. Ciò è soprattutto dato quando l'organizzazione statale, a seguito del suo (parziale) finanziamento con fondi pubblici o della sua presenza in qualità d'istituzione «pubblica», gode di vantaggi nei confronti della concorrenza. In alcuni casi l'istituzione di un monopolio legale garantisce la posizione di queste organizzazioni statali, nel senso che la legislazione prescrive che determinate prestazioni possono essere fornite esclusivamente dall'organizzazione statale (es.: IPI). Questi aspetti sono stati determinanti per la definizione «prestazioni a carattere monopolistico».

Delimitazione rispetto alle prestazioni sul mercato e ai compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza

Anche le prestazioni sul mercato sono orientate alla clientela e l'intervento statale si giustifica a seguito di una disfunzione del mercato. Il tipo di disfunzione del mercato è tuttavia un altro, ossia le prestazioni sul mercato comprendono in particolare compiti con infrastrutture di rete, la cui messa a disposizione comporta costi di partecipazione, ragion per cui un regime di concorrenza spesso non funziona del tutto. Con la regolazione statale si può creare una situazione di concorrenza simile a quella sul mercato. Inoltre, lo sviluppo tecnologico può determinare una riduzione dei costi per certe prestazioni sul mercato con conseguente trasferimento del compito sul libero mercato. Questi aspetti vengono sottolineati con la definizione «prestazioni sul mercato».

I compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, come quelli svolti dall'autorità di regolazione postale o dalla vigilanza sui mercati finanziari, non vanno confusi con le prestazioni a carattere monopolistico. Queste prestazioni vengono tipicamente fornite esclusivamente da un solo fornitore; esse rappresentano quindi le vere e proprie «prestazioni in regime di monopolio». Nonostante l'affinità terminologica i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza evidenziano chiare

differenze rispetto alle suddette prestazioni a carattere monopolistico. Questi compiti delle unità presentano un carattere tipicamente sovrano e intervengono nell'attività economica del privato regolamentandola. Al fine di accrescere la credibilità e quindi l'effettività dell'adempimento dei compiti, la legislazione conferisce però consapevolmente un elevato grado di autonomia alle unità. In particolare, le decisioni dovrebbero essere prese nel singolo caso in modo indipendente da qualsiasi influenza politica affinché oggettività e neutralità siano garantite. Poiché il loro adempimento indipendente riveste grande importanza, bisognerebbe scorporare i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e limitare consapevolmente i margini di azione politica nella gestione strategica che esulano da quanto contemplato dalla legislazione.

Governo d'impresa della Confederazione Panoramica dei principi guida tenuto conto dei postulati del Consiglio nazionale

Principio 1

Per le unità rese autonome che adempiono compiti della Confederazione bisogna prevedere in linea di principio una forma organizzativa di diritto pubblico, ossia l'istituto autonomo. La forma giuridica di società anonima di diritto privato va prevista unicamente per le unità che

- a. operano sul mercato (eventualmente regolamentato) con la maggioranza delle loro prestazioni;
- b. soddisfano le premesse per un'autonomia a livello economico;
- c. non agiscono in modo sovrano; e
- d. sono aperte alla partecipazione di terzi.

Altre forme giuridiche di diritto privato o forme organizzative di diritto pubblico basate ampiamente sul diritto privato vanno scelte solo in casi eccezionali e motivati.

Principio 2

Le unità rese autonome dispongono di strutture snelle e di regolamentazioni chiare circa le competenze degli organi.

Principio 3

Le persone che fanno parte degli organi delle unità rese autonome sono in linea di principio indipendenti.

Principio 4

Nel caso degli istituti, il Consiglio federale nomina il consiglio d'amministrazione o d'istituto e l'ufficio di revisione esterno. La direzione aziendale degli istituti, composta di uno o più membri, è nominata dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. L'avallo del Consiglio federale non è richiesto per le unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

Principio 5 *(completato)*

La Confederazione elabora un profilo dei requisiti, che costituisce la premessa necessaria per la libera, corretta e consapevole formazione della volontà del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Il Consiglio federale esercita il diritto di nomina sulla base del profilo dei requisiti *e, tenuto conto dei particolari interessi della Confederazione in quanto ente proprietario, provvede a un'adeguata rappresentanza*

- *dei sessi; e*
- *delle regioni linguistiche della Svizzera.*

Principio 6

I membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale.

Principio 7

Nel caso degli istituti, i membri degli organi possono essere rimossi per importanti motivi nel corso della durata del mandato.

Principio 8

Posizione, competenze in materia di verifica e destinatari del rapporto dell'ufficio di revisione esterno sono stabiliti analogamente al diritto della società anonima.

Principio 9

La Confederazione deve far parte, per il tramite di rappresentanti cui possono essere impartite istruzioni, dei consigli d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome soltanto se senza tali rappresentanti i suoi interessi non possono essere tutelati nella misura richiesta o se lo richiede il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione o d'istituto.

Principio 10

Per le unità rese autonome che operano principalmente sul mercato o nell'ambito del diritto privato così come per i loro organi e collaboratori fanno stato esclusivamente le norme in materia di responsabilità del diritto privato.

Principio 11

Le unità cui sono affidati compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza rispondono unicamente se violano importanti obblighi nell'esercizio delle proprie funzioni e se il danno non è riconducibile alla violazione di obblighi da parte di soggetti sottoposti a vigilanza.

Principio 12

La Confederazione deve assumere solo in via eccezionale le responsabilità, le garanzie, le fidejussioni e gli impegni eventuali specifici delle imprese. In questi casi deve definire severe condizioni in materia di politica del rischio e rilevare, analizzare e accertare sistematicamente i rischi di responsabilità.

Principio 13

Le unità rese autonome ottengono solo in casi eccezionali e in virtù di una corrispondente norma giuridica di delega la facoltà di emanare norme generali astratte, con effetto esterno. Questa competenza normativa è limitata all'emanazione di disposizioni tecniche di importanza subordinata.

Principio 14

Solo in via eccezionale gli istituti, conformemente al proprio scopo e agli obiettivi a medio termine della Confederazione, instaurano cooperazioni e assumono partecipazioni. Le unità rese autonome che rivestono la forma giuridica della società anonima possono instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni secondo il diritto della società anonima e quindi nel quadro dello scopo sociale. Le partecipazioni devono contribuire a lungo termine a salvaguardare o ad aumentare il valore dell'azienda, devono poter essere ben gestite e permettere di tenere sufficientemente conto dell'aspetto dei rischi.

Principio 15

In presenza di una base giuridica corrispondente gli istituti possono fornire prestazioni commerciali accessorie, purché queste siano in stretta correlazione con il compito principale, non ne pregiudichino l'adempimento, non abbiano effetti distortivi sulla concorrenza e nel complesso permettano di coprire almeno i costi.

Principio 16 (completato)

In quanto *garante dell'adempimento dei compiti ed* ente proprietario, la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Determinando le caratteristiche fondamentali degli obiettivi strategici, la Confederazione esercita la propria influenza sul loro sviluppo in quanto organizzazioni o imprese («direttive concernenti l'azienda») e sui loro compiti («direttive concernenti i compiti»). L'intensità con cui è diretto l'adempimento dei compiti è maggiore se quest'ultimo:

- è definito solo a grandi linee nella legislazione e in misura minima dal mercato;
- è finanziato perlopiù attraverso mezzi fiscali generali;
- può comportare rischi significativi per la Confederazione.

Il conseguimento degli obiettivi è misurato secondo i criteri e la periodicità definiti nel quadro degli obiettivi strategici.

Principio 17

L'approvazione degli obiettivi strategici compete in linea di massima al Consiglio federale. Gli obiettivi strategici sono stabiliti dal consiglio d'amministrazione o d'istituto soltanto per le unità che svolgono prevalentemente compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Laddove le unità rese autonome dipendono in misura rilevante dal sostegno finanziario della Confederazione, il Parlamento può disciplinare l'impiego di tali mezzi nei decreti concernenti il finanziamento. Il Consiglio federale ne tiene conto quando fissa gli obiettivi strategici.

Principio 18

Affinché possa adempiere la sua funzione di controllo sugli istituti, al Consiglio federale vengono presentati alla fine dell'esercizio annuale i seguenti atti:

- il rapporto (intermedio) del consiglio d'amministrazione o d'istituto sul conseguimento degli obiettivi strategici,
- il rapporto di gestione del consiglio d'amministrazione o d'istituto,
- il rapporto dell'ufficio di revisione esterno (se non è già integrato nel rapporto di gestione),
- il rapporto del Controllo federale delle finanze concernente la verifica dell'istituto effettuata eventualmente nell'ambito della vigilanza finanziaria.

Il Consiglio federale può prevedere che tale funzione di controllo sia svolta integralmente o parzialmente dai dipartimenti competenti.

Principio 19

Per gli istituti, il contenuto minimo del rapporto di gestione è determinato in conformità al diritto della società anonima.

Principio 20

Il rapporto di gestione degli istituti è sottoposto all'approvazione del Consiglio federale (e dei dipartimenti competenti) prima della sua pubblicazione.

Principio 21

Per gli istituti, il Consiglio federale (e i dipartimenti competenti) decide ogni anno in merito al discharge al consiglio d'amministrazione o d'istituto.

Principio 22

Il rapporto dell'ufficio di revisione esterno è determinato, per gli istituti, in conformità al diritto della società anonima.

Principio 22a *(nuovo)*

Per le società anonime di diritto privato, il controlling del Consiglio federale utilizza gli strumenti di gestione strategica di cui la Confederazione dispone in qualità di azionista conformemente al diritto delle obbligazioni. Nel caso delle società anonime di diritto speciale e degli istituti di diritto pubblico, le disposizioni organizzative prevedono una base giuridica per il controlling degli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Il controlling del Consiglio federale sottostà all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

Principio 22b *(nuovo)*

In caso di sviluppi sfavorevoli il Consiglio federale può adottare i seguenti provvedimenti:

- completare o rettificare gli obiettivi;
- rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione;
- negare di dare discarico;
- rimuovere o sostituire persone;
- avanzare pretese di responsabilità;
- proporre provvedimenti legislativi.

Principio 23

Le unità rese autonome tengono una propria contabilità.

Principio 24

La dotazione di capitale delle unità rese autonome è determinata tenendo conto delle garanzie assunte dalla Confederazione (garanzia della liquidità) come pure in funzione del reale fabbisogno (tra cui il sostrato di responsabilità) e della consuetudine del settore. La dotazione di capitale non frutta interessi.

Principio 25

Per le unità rese autonome che a livello contabile figurano nel consuntivo della Confederazione (consolidamento integrale), il Consiglio federale emana prescrizioni sulla presentazione dei conti.

Principio 26

Il finanziamento degli istituti attraverso prezzi, tasse e indennità è definito nelle disposizioni organizzative in modo specifico ai compiti.

Principio 27

Per gli istituti, il Consiglio federale decide ogni anno sull'impiego dell'eventuale utile nell'ambito dell'approvazione dei conti.

Principio 28

L'assoggettamento fiscale degli istituti dipende dall'attività e non dalla forma giuridica. In caso di assoggettamento fiscale parziale, essi sono tenuti a presentare i propri conti per settori d'attività.

Principio 29 (nuovo)

Le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers.

Le unità rese autonome che forniscono principalmente prestazioni sul mercato hanno uno statuto del personale di diritto privato.

Il tipo di statuto del personale deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

Principio 30 (nuovo)

Nel caso di uno statuto del personale di diritto pubblico nel quadro della LPers, le disposizioni di esecuzione comprendono almeno principi e valori di riferimento concernenti:

- retribuzione;
- prestazioni accessorie.

Questi devono essere approvati dal Consiglio federale.

Principio 31 (nuovo)

Nel caso di uno statuto del personale di diritto privato, l'applicazione della legislazione sulla retribuzione dei quadri al consiglio d'amministrazione o d'istituto, alla direzione nonché a determinate categorie di collaboratori deve essere disciplinata nelle disposizioni organizzative.

Principio 32 (nuovo)

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica del personale per le unità rese autonome.

Principio 33 (nuovo)

Gli standard minimi in materia di diritto del lavoro e l'obbligo di condurre trattative ai fini della conclusione di un CCL devono essere stabiliti nel quadro della regolamentazione del mercato.

Principio 34 *(nuovo)*

Per le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza o forniscono prestazioni a carattere monopolistico occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto pubblico con affiliazione a PUBBLICA.

Per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato occorre prevedere uno statuto di cassa pensioni di diritto privato.

Il tipo di statuto di cassa pensioni deve essere definito nelle disposizioni organizzative.

Principio 35 *(nuovo)*

In caso di creazione di nuove unità nonché di uscita da PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato, il datore di lavoro deve trasferire i propri beneficiari di rendite alla nuova cassa di previdenza o continuare perlomeno ad assumersi per loro la responsabilità finanziaria.

Principio 36 *(nuovo)*

Il Consiglio federale approva i contratti d'affiliazione a PUBBLICA di unità rese autonome che forniscono prestazioni a carattere monopolistico o adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

I contratti d'affiliazione possono derogare ai contratti per il personale dell'Amministrazione federale solo se necessario a causa dei compiti o della struttura del personale del datore di lavoro interessato.

Principio 37 *(nuovo)*

Nel quadro degli obiettivi strategici, la Confederazione stabilisce direttive in materia di politica previdenziale per le unità rese autonome che forniscono prestazioni sul mercato.