

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte II
B-7814/2006

{T 0/4}

Sentenza del 28 marzo 2008

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),
Jean-Luc Baechler,
Eva Schneeberger (presidente di camera);
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

R., _____
ricorrente,

contro

Segretariato di Stato dell'economia (seco),
Mercato del lavoro,
Assicurazione contro la disoccupazione,
Effingerstrasse 31, 3003 Berna
autorità inferiore.

Oggetto

Approvazione dei conti annuali e del conto annuale delle
spese amministrative per l'esercizio 2005 della
C. _____.

Fatti:**A.**

Con decisione del 17 agosto 2006 il Segretariato di Stato dell'economia (seco) ha approvato i conti annuali e il conto annuale delle spese amministrative per l'esercizio 2005, ad eccezione dell'importo di fr. 21'749.25 per prestazioni sociali, definito non computabile. A motivo dell'esclusione dell'importo menzionato dall'approvazione delle spese amministrative il seco ha addotto che nell'anno in rassegna, l'aliquota dei premi di cassa pensione a carico del datore di lavoro ha subito un aumento dall'11,6 % al 15,6%. A causa del grado di copertura insufficiente e del disavanzo tecnico della cassa pensione, la legge cantonale sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (LCPD) era stata modificata per consentire il risanamento della cassa, per cui alla c._____ risultava un aumento delle prestazioni sociali di fr. 21'749.25. Giusta l'art. 2 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza concernente il rimborso delle spese amministrative delle casse di disoccupazione le spese del personale sono rimborsabili, a differenza delle spese di risanamento di una cassa pensione, come confermato da una sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 7 novembre 2005 in un caso analogo.

B.

In data 18 settembre 2006 la C._____ ha impugnato questa decisione del seco con ricorso presso la Commissione di ricorso DFE. La ricorrente formula le seguenti conclusioni:

"1. Il ricorso è integralmente accolto.

Conseguentemente:

a. È annullata la decisione del 17 agosto 2006 del seco nel senso dei considerandi quanto al punto 2 di detta decisione (spese amministrative non computabili).

b. L'importo di fr. 21'749.25 per prestazioni sociali di cui al punto 2 di detta decisione è computabile e viene rimborsato dalla Confederazione.

c. I conti annuali ed il conto annuale delle spese amministrative per l'esercizio 2005 della Cassa cantonale di disoccupazione, Bellinzona sono quindi integralmente approvati.

2. Tasse e spese di giudizio a carico del seco. "

La C._____ è dell'avviso che il seco non può validamente richiamar-

si alla sentenza del Tribunale federale, in quanto la fattispecie alla base di tale sentenza non è analoga a quella nel caso in esame. A suo avviso, con la modifica della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976 e della legge concernente l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro del 10 giugno 1985, il legislatore ha previsto un contributo straordinario totale del 5%, di cui 4% a carico dei datori di lavoro e l'1 % a carico degli assicurati (art. 12a cpv. 3 LCPD), allo scopo di raggiungere sull'arco di 15 anni un grado di copertura dell'80%, come si evince dal Messaggio del Consiglio di Stato del 26 maggio 2004. L'aumento dell'aliquota contributiva è quindi stato deciso dal legislatore cantonale non tanto a scopo di risanamento della cassa pensioni dei suoi dipendenti ma per aumentare il grado di copertura (riserva matematica), ancorché nel citato messaggio del Consiglio di Stato si parli impropriamente di misure di risanamento. In effetti, per definizione, i contributi di risanamento di una cassa pensioni non incrementano la prestazione di libero passaggio del singolo assicurato, ma alimentano i fondi a disposizione della cassa pensioni. In Ticino, per contro, anche il contributo straordinario di cui all'art. 12a cpv. 3 LCPD alimenta la prestazione di libero passaggio del lavoratore assicurato. Il contributo straordinario in oggetto non è quindi un contributo ai sensi dell'art. 17 cpv. 2 lett. f della legge federale sul libero passaggio. In tale contesto la Cassa rimanda al Messaggio del Consiglio federale sulle misure di risanamento in caso di copertura insufficiente nella previdenza professionale del 19 settembre 2003 no 03.060 (pag. 5586).

La C._____ osserva inoltre che la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del canton Ticino applica il principio del primato delle prestazioni con la garanzia dello Stato (Messaggio del Consiglio di Stato ad 1, ad 6 e art. 51 LCPD). Essa ha infatti ottenuto dall'autorità di vigilanza una deroga al principio del bilancio in cassa chiusa come previsto dagli art. 69 cpv. 2 LPP e 45 OPP2 (Rendiconto della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato 2005, ad. 5.1, pag. 20). Questo genere di piano assicurativo non richiede un grado di copertura minimo ai sensi LPP. D'altro canto dal messaggio del Consiglio di Stato si rileva che negli anni precedenti l'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori è stata oggetto di una diminuzione (Messaggio del Consiglio di Stato, ad 3). Tale fatto conferma che l'aumento intervenuto nel 2005 non è che un adeguamento del tasso contributivo del II. pilastro che il Cantone ha facoltà di proporre per la sua cassa pensioni nell'ambito delle competenze accordategli dagli art. 49 cpv. 1, 65 cpv.

2 e 66 LPP.

La C._____ aggiunge che anche nel caso in cui il contributo straordinario di cui all'art. 12 cpv. 3 LCPD venga qualificato quale contributo di risanamento alla CPDS, esso dovrebbe essere considerato a tutti gli effetti un contributo per il finanziamento del 2° pilastro e come tale rimborsabile alla Confederazione nell'ambito dell'art. 2 cpv. 2 dell'Ordinanza federale concernente il rimborso delle spese amministrative delle Casse di disoccupazione, tanto più che questi contributi devono essere privilegiati dal punto di vista fiscale e possono essere dedotti dal reddito imponibile (vedi Messaggio del Consiglio federale 5570, 5581, 5584).

A mente della C._____ nelle spese del personale di cui all'art. 2 dell'ordinanza federale sul rimborso delle spese amministrative delle Casse di disoccupazione sono compresi pure i contributi per il finanziamento degli istituti di previdenza ai sensi dell'art. 66 LPP (STFA 07.11.2005, consid. 3.2.1), mentre le spese vanno conteggiate seguendo i principi contabili, nel senso che nel conto annuale vanno riportati i contributi al II. pilastro connessi con la prestazione lavorativa prestata dal singolo collaboratore nello stesso anno di computo. La C._____ conclude che il contributo in questione si riferisce ai contributi per il 2° pilastro dei dipendenti della C._____ medesima nell'anno di riferimento. Il versamento di tali contributi era necessario per l'esecuzione dei compiti imposti dalla LADI alla C._____, una gestione razionale della stessa. Tale importo risponde ai requisiti dell'art. 2 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza sulle spese a titolo di spese amministrative ordinarie.

C.

Con osservazioni del 6 dicembre 2006 il seco (autorità inferiore) propone la reiezione del gravame. Dal Messaggio del Consiglio di Stato del 26 maggio 2004 relativo alla modifica della Legge sulla Cassa pensioni nonché dal Rendiconto della Cassa pensioni dei Dipendenti dello Stato 2005 si desume che lo scopo dell'aumento dei premi mira a colmare il disavanzo intervenuto negli anni, nonché al desiderio di veder aumentato il grado di copertura della Cassa all'80%, nell'intento di conferirle più autonomia e di ridurre gradualmente la garanzia statale (pag. 13 del Messaggio). La tabella indicata a pag. 45 del Rendiconto indica che dal 1985 al 2004 il grado di copertura è passato dal 97,87 % al 69,84%. L'operazione è pertanto definita in

modo inequivocabile sia dal Consiglio di Stato che dalla Commissione della cassa quale misura di risanamento. L'autorità inferiore sottolinea di aver deciso di non riconoscere i costi corrispondenti al contributo straordinario sulla base della decisione DTF 131 V 461, secondo cui i costi derivanti dal risanamento di casse pubbliche, il cui grado di copertura è massivamente insufficiente e che sopravvivono solo grazie alla garanzia statale, non possono essere computati quali spese da mettere a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione.

L'autorità inferiore nega la correlazione tra l'aumento dei premi e l'attività dell'autorità cantonale in relazione all'esecuzione della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, in quanto il contributo straordinario tocca indistintamente tutti i salariati affiliati alla Cassa pensioni dei dipendenti dello stato.

Benché la C._____ sostenga che il contributo straordinario richiesto aumenta la prestazione di libero passaggio degli assicurati e non solo i fondi a disposizione della cassa pensioni, e che quindi non si tratta di risanamento ma di aumento dei contributi, l'art. 17 cpv. 2 della legge federale sul libero passaggio non indica nulla in questo senso. Anzi, sembra invece intuibile che vi sia la possibilità di dedurre dalla somma di libero passaggio i contributi destinati a sanare una copertura insufficiente. Per l'autorità inferiore è lecito quindi dedurre che l'aumento straordinario di un punto percentuale dei contributi a carico degli assicurati attivi deciso dalla cassa pensioni non alimenta il libero passaggio.

L'autorità inferiore osserva che i documenti presentati non sostanziano che l'aumento dei contributi sia un mero adeguamento poiché in passato l'aliquota della cassa pensioni avrebbe subito una diminuzione. Invece essi dimostrano che l'aumento dei contributi è dovuto esclusivamente al risanamento della cassa pensioni. Per l'autorità inferiore è infine irrilevante che dal profilo fiscale le imprese possano dedurre dal reddito imponibile l'aumento dei contributi al 2° pilastro in caso di risanamento, in quanto l'amministrazione fiscale ed il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione non perseguono i medesimi obiettivi.

D.

Nel corso del dicembre 2006 la Commissione di ricorso DFE ha comunicato alla C._____ che la procedura in questione verrà ripresa dal Tribunale amministrativo federale che sostituisce a partire dal 1° gennaio 2007 le commissioni federali di ricorso.

In data 23 febbraio 2007 il Tribunale amministrativo federale ha informato la C._____ della ripresa della procedura pendente presso la Commissione di ricorso DFE, indicando che la procedura sarà evasa dalla Corte III.

Con ordinanza del 6 dicembre 2007 il Tribunale amministrativo federale ha comunicato il trasferimento dell'incarto dalla Corte III alla Corte II nonché la composizione del collegio statuyente.

E.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti negli scritti verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

Diritto:**1.**

1.1 Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) (cfr. art. 31 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32] i. r. c. art. 101 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, integralmente citata al consid. 1.2), fintanto che non sussiste un'eccezione ai sensi dell'art. 32 LTAF. Secondo l'art. 33 lett. d LTAF il ricorso è ammissibile contro le decisioni della Cancelleria federale, dei dipartimenti e dei servizi dell'Amministrazione federale loro subordinati o aggregati amministrativamente, quindi anche contro le decisioni emanate dal seco come nel caso in esame. Inoltre il Tribunale amministrativo federale giudica, in quanto sia competente, i ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al momento dell'entrata in vigore della LTAF. Il giudizio si svolge secondo il nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF).

1.2 Giusta l'art. 1 cpv. 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI, RS 837.00) le disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) sono applicabili all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e all'indennità per insolvenza, sempre che la presente legge non preveda espressamente una deroga alla LPGA. Nondimeno la LPGA non è applicabile, in quanto il suo campo di applicazione non tocca il rapporto tra la Confederazione e i Cantoni nel quadro dell'esecuzione della LADI (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale del 5 febbraio 2008 nella causa B-7952/2007, consid 1.2).

1.3

1.3.1 L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

1.3.2 Il ricorso è stato inoltrato da una cassa di disoccupazione pubblica ai sensi dell'art. 77 LADI. Giusta l'art. 79 cpv. 2 LADI le casse non hanno personalità giuridica propria, ma trattano con l'esterno in nome proprio e hanno capacità di stare in giudizio. Dagli art. 101 e 102 LADI non può essere dedotta una legittimazione speciale di ricorso delle casse di disoccupazione nell'ambito di ricorsi contro decisioni del seco (cfr. anche STF 122 V 372 consid. 2). Determinanti per conferire la qualità di parte sono quindi le disposizioni sulla legittimazione a ricorrere (art. 6 e 48 PA). La decisione impugnata nega la computabilità dell'importo di fr. 21'749.25 per prestazioni sociali nell'ambito dell'approvazione del conto annuale delle spese amministrative per il 2005 della C._____. Essa tange quindi gli interessi finanziari del Cantone, il quale, come titolare della C._____, è destinatario del rimborso delle spese amministrative computabili (art. 77 cpv. 2 e 92 cpv. 6 LADI) e che al riguardo è toccato come un privato (art. 48 PA, art. 92 cpv. 6 LADI). Sotto l'aspetto dell'organizzazione e del funzionamento la C._____ sembra essere subordinata alla Cassa di compensazione AVS/AI/IPG che è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria (art. 3 del regolamento della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 4 febbraio 1998; RL 10.1.4.1.1 i. r. c. art. 1 del decreto legislativo di applicazione alla legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e superstiti del 28 gennaio 1948; RL 6.4.5.2). Sia la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG che la Cassa cantonale di assicurazione contro la disoc-

cupazione fanno parte dell'Istituto delle assicurazioni sociali, a sua volta subordinato al D._____. Quest'ultimo agisce e rappresenta il Cantone. La circostanza che sia stata la C._____ a interporre ricorso - indicando nell'intestazione della lettera il C._____ ed il D._____ - lascia desumere che la stessa agisca a conoscenza del Cantone, per cui si può senz'altro supporre che essa agisca in rappresentanza rispettivamente su autorizzazione del Cantone.

Visto quanto precede, il Cantone Ticino è da considerare parte ricorrente agendo tramite l'Istituto delle assicurazioni sociali. Esso può essere considerato toccato dalla decisione impugnata e si può quindi concludere che vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (art. 48 cpv. 1 PA).

1.3.3 I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti. L'anticipo delle spese processuali è stato versato tempestivamente (art. 63 cpv. 4 PA). Gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti.

Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

2.

Di seguito sono elencate le disposizioni di diritto applicabili alla presente fattispecie.

2.1 Sulla base dell'art. 81 cpv. 1 lett. e LADI le casse adempiono in particolare il compito di rendere periodicamente conto secondo le istruzioni dell'ufficio di compensazione.

2.2 Fra i compiti del seco in qualità di ufficio di compensazione figura tra l'altro l'esame dei conteggi delle casse di disoccupazione (art. 83 cpv. 1 LADI). Giusta l'art. 122a cpv. 7 OADI alla fine di gennaio al più tardi, il Cantone presenta all'ufficio di compensazione un conteggio dettagliato dei costi effettivi dell'anno precedente. Sulla base dell'art. 122a cpv. 8 OADI l'ufficio di compensazione esamina il conteggio conformemente all'ordinanza del 29 giugno 2001 sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI (Ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI, RS 837.023.3).

L'ufficio di compensazione decide della computabilità delle spese amministrative delle casse, del servizio cantonale, degli uffici regionali di collocamento e dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 83 cpv. 1 lett. m LADI).

2.3 Giusta l'art. 92 cpv. 6 LADI il fondo di compensazione rimborsa ai titolari delle casse i costi computabili risultanti dall'adempimento dei compiti di cui all'articolo 81 (prima frase); il Consiglio federale stabilisce, su proposta della commissione di sorveglianza, i costi computabili (seconda frase); tiene debitamente conto dei costi per gli accantonamenti necessari per il superamento di fluttuazioni del mercato del lavoro e dei rischi di responsabilità (art. 82) (terza frase); i costi computabili sono rimborsati conformemente alle prestazioni fornite (quarta frase); il Dipartimento federale dell'economia (DFE) può concludere convenzioni sulle prestazioni con i titolari (quinta frase).

La convenzione sulle prestazioni secondo l'art. 92 cpv. 6 LADI disciplina la cooperazione tra la Confederazione e il titolare della cassa nell'esecuzione dell'articolo 81 LADI. Con incentivi imperniati sulle prestazioni, essa induce i titolari a effettuare un'esecuzione efficiente. Disciplina in particolare le prestazioni dell'ufficio di compensazione e delle casse di disoccupazione e il finanziamento (art. 122b cpv. 1 lett. d ed e dell'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza, Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione, OADI, RS 837.0 nella versione valida a partire dal 1° luglio 2003).

2.4 L'Ordinanza del 12 febbraio 1986 concernente il rimborso delle spese amministrative delle casse di disoccupazione (RS 837.12) elenca quali spese amministrative ordinarie computabili per il rimborso tra l'altro le spese di personale (art. 2 cpv. 1 lett. a).

Su domanda, l'ufficio di compensazione può dichiarare computabili, in tutto o in parte, le spese straordinarie della cassa di disoccupazione (art. 2 cpv. 2 ordinanza sul rimborso delle spese amministrative). Le spese sono computabili soltanto nella misura in cui sono necessarie per una gestione razionale; per la loro determinazione, è tenuto conto del numero dei casi liquidati e delle spese fisse (art. 2 cpv. 3 ordinanza sul rimborso delle spese amministrative). L'ufficio di compensazione emana direttive sulla gestione razionale e la determinazione delle spese computabili (art. 2 cpv. 5 ordinanza sul rimborso delle spese amministrative).

2.5 Sulla base di questa norma di delegazione il seco ha emanato le direttive finanziarie 01/2005: Voranschlag 2005, Verwaltungskostenschädigung Arbeitslosenkassen (ALK) del 30 settembre 2004,

02/2005 Kontierungslinien 2005 Arbeitslosenkassen (ALK) del 30 novembre 2004 e 05/2005 Jahresabschluss 2005 Arbeitslosenkassen (ALK) del 31 ottobre 2005 (le direttive menzionate non sono disponibili in lingua italiana). Esse concretizzano in qualità di ordinanza amministrativa la dimensione dell'obbligo di rimborso da parte della Confederazione. La funzione principale di un'ordinanza amministrativa consiste nel garantire - in primo luogo nei limiti discrezionali - una pratica amministrativa unitaria che in questo senso rispetti anche l'eguaglianza di diritti. Essa è pure di regola espressione del sapere e dell'esperienza di un ufficio qualificato (DTF 107 Ib 50 consid. 3, 114 V 13 consid. 1c con rinvio; GAAC 49.60, consid. 3). Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato alle ordinanze amministrative ed è libero nella loro applicazione. Secondo la prassi costante il giudice rispetta un'ordinanza amministrativa, se essa permette un'interpretazione valida delle disposizioni legali applicabili e se rispetta le circostanze del singolo caso (DTF 115 V 4 consid. 1b; RHINOW / KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea 1990, n° 9 B. II).

Per quanto attiene alle prestazioni sociali la direttiva finanziaria 01/2005 prevede che sono computabili i contributi AVS/AI/IPG/AD, i contributi dell'assicurazione malattia e infortuni, gli assegni familiari riconosciuti (assegni per i figli, di formazione e di nascita), i contributi di previdenza professionale e altri assegni sociali non sottoposti all'AVS, al massimo però nel quadro di norme cantonali e federali confrontabili (direttiva finanziaria 01/2005, cifra 2 a2, pag. 6). Le prestazioni sociali non sono però computabili nella misura in cui superano il valore limite teorico di al massimo 21,5% dei salari; sono invece di principio computabili le prestazioni di cassa pensione ordinarie effettivamente versate come ad esempio somme di riscatto in seguito ad aumenti del salario reale, anche se in questo modo si supera l'aliquota massima (direttiva finanziaria 01/2005, cifra 4.1 pag. 21). La misura di controllo ("Kontrollgrösse") corrispondente ai costi del personale per posto a tempo pieno è di fr. 94'000.- (direttiva finanziaria 01/2005, cifra 4.2).

3.

Nel caso di specie la controversia verte sulla questione a sapere se i contributi straordinari versati alla cassa pensioni per un totale di fr. 21'749.25 possono essere dichiarati computabili per il rimborso delle spese amministrative della cassa cantonale di disoccupazione.

3.1 L'autorità inferiore non contesta che i costi fatti valere per prestazioni sociali superano i valori limiti teorici formulati nelle direttive finanziarie, bensì nega la computabilità dell'aumento straordinario dei premi della cassa pensione a titolo di spese amministrative poiché a suo avviso non si tratta di spese del personale rimborsabili, ma di spese di risanamento di una cassa pensione, che, come confermato da una sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 7 novembre 2005 in un caso analogo, non sono computabili.

Per la parte ricorrente invece l'aumento straordinario dei premi della cassa pensioni non riveste il carattere di spesa di risanamento di una cassa pensioni, piuttosto esso era stato deciso allo scopo di aumentare il grado di copertura della cassa. Il versamento di tali contributi era necessario per l'esecuzione dei compiti imposti dalla LADI alla parte ricorrente. Quest'ultima conclude che la sua situazione non può essere confrontata con la fattispecie alla base della sentenza del Tribunale federale menzionata.

3.2 L'autorità inferiore ha collegato la motivazione della decisione impugnata alla STF 131 V 461. Rispetto al caso in esame la fattispecie allora sottoposta al Tribunale federale era però diversa. A quel tempo si trattava di una fusione fra due casse pensioni cantonali che con questa fusione avevano costituito un'unica cassa pensioni. D'ora in avanti (dal 1° gennaio 2000) era affiliato ad essa tutto il personale dell'amministrazione cantonale nonché i docenti comunali. Con la costituzione di una nuova cassa pensioni il Cantone era passato al sistema di capitalizzazione e aveva sostituito un sistema di finanziamento misto basato sul sistema di capitalizzazione e sul sistema di ripartizione. Con il cambiamento del sistema di finanziamento gli obblighi dei datori di lavoro assoggettati alla nuova cassa pensioni erano diventati subito esigibili. Il Cantone si era assunto il debito equivalente al disavanzo (fr. 715'700'000.-), con l'impegno di produrre un interesse del 4% e di saldare il debito entro 48 anni (a partire dal 2002 fino al 2049) sotto forma di rate annuali pagabili posticipatamente. Queste cosiddette annualità sono composte dal pagamento d'interessi sul capitale e dall'importo d'ammortizzare. Per l'assunzione del debito il Cantone esercita il regresso sui datori di lavoro che erano affiliati alle due casse pensioni prima che fusionassero. Il regresso avviene in rapporto agli obblighi dei datori di lavoro esigibili fino al 31 dicembre 1999 concernenti gli accrediti di vecchiaia. L'ufficio del lavoro cantonale aveva inserito nel conto annuale del 2002 la rata annuale versata dal Canto-

ne alla voce "prestazioni sociali" del conto spese.

Il Tribunale federale delle assicurazioni aveva negato la computabilità adducendo in sostanza che le rate annuali che il Cantone versa sono la conseguenza del cambio di sistema di finanziamento della cassa pensioni introdotto con la fusione. Ciò comporta un cambiamento del motivo giuridico per i pagamenti che il Cantone deve effettuare, per cui è vietato equiparare i contributi dei datori di lavoro versati dal Cantone alle rate annuali aventi sempre lo stesso importo ed esigibili sull'arco di decenni, tanto più che tali annuità non dipendono assolutamente dallo sviluppo degli effettivi del personale che si occupa dell'esecuzione della legislazione federale sull'assicurazione contro la disoccupazione nei 48 anni previsti per l'ammortamento del debito (DTF 131 V 469 consid. 4.1).

L'Alta Corte ha definito d'importanza decisiva il fatto che la riorganizzazione della previdenza professionale cantonale rappresenti in sostanza anche una misura di risanamento delle casse pensioni. Per il Tribunale federale è il Cantone che deve sopportare i costi elevati di un simile risanamento. Scaricare le spese di risanamento di casse pensioni cantonali sul fondo di compensazione è completamente contrario allo scopo e al senso delle norme di diritto federale sul rimborso delle spese che risultano ai Cantoni per l'esecuzione delle disposizioni federali in materia di assicurazione contro la disoccupazione. Spese di risanamento di casse pensioni statali che hanno una copertura nettamente insufficiente e possono essere tenute in vita solo grazie a una garanzia dello stato non rappresentano spese amministrative computabili ai sensi del diritto sull'assicurazione contro la disoccupazione e non sono incluse nella ratio legis di queste norme (STF 131 V 470 s. consid. 4.2).

3.3 Il Tribunale federale delle assicurazioni si è occupato in un procedimento successivo della questione a sapere se i contributi del datore di lavoro straordinari ad una cassa pensioni cantonale allo scopo di equilibrare i redditi patrimoniali sono spese amministrative computabili che l'ufficio di compensazione deve risarcire (STF del 7 settembre 2006 C 35/06). Anche nel quadro di tale procedimento il seco aveva poggiato la sua motivazione sulla sentenza STF 131 V 461. In questo

caso il Tribunale federale delle assicurazioni ha ritenuto che la fattispecie alla base della sentenza citata non poteva essere paragonata alla fattispecie come si presentava nel caso concreto. La differenza decisiva tra i due casi risultava dalla circostanza che giusta l'art. 92 cpv. 6 LADI le spese computabili sono rimborsate conformemente alle prestazioni fornite. Secondo il Tribunale federale delle assicurazioni ciò non corrispondeva alla fattispecie alla base della STF 131 V 461, poiché il Cantone doveva il versamento delle rate annuali alla cassa pensioni indipendentemente dal numero di lavoratori da esso impiegati nell'ambito dell'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione ai sensi dell'art. 92 cpv. 6 LADI. Nella nuova fattispecie si trattava invece di un versamento supplementare di due cantoni alla cassa pensioni di uno di essi. Tale obbligo di versamento supplementare era in relazione alla previdenza professionale per quegli impiegati che si occupavano dell'attuazione dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'anno in rassegna. Il Tribunale federale delle assicurazioni ha concluso che simili spese fanno parte della previdenza professionale e devono essere definite computabili nel quadro delle norme relative al rimborso delle spese amministrative (STF C35/06 consid. 4.3).

La conclusione a cui è giunto il Tribunale federale delle assicurazioni può senz'altro essere applicata anche alla presente fattispecie. In questo ambito va rilevato che, a differenza della sentenza del Tribunale federale alla quale rimanda l'autorità inferiore e in cui le annuità versate dal Cantone servivano a ridurre un debito esistente risultante dalla fusione di due casse pensioni, l'aumento straordinario dei contributi nel presente caso tocca indistintamente sia i datori di lavoro sia gli impiegati assicurati e ha conseguenze per entrambi (cfr. Messaggio del 26 maggio 2004 concernente la modifica della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976 e della legge concernente l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro del 10 giugno 1985; pag. 3, 4, 14, 15, 16). Sempre a differenza della STF 131 V 461 va osservato che nel caso in esame non è avvenuto un cambiamento del sistema di finanziamento della Cassa pensioni e che il Cantone ha mantenuto anche nel quadro della modifica di legge il primato delle prestazioni.

3.4 Dall'art. 92 cpv. 6 prima frase LADI, dall'art. 2 cpv. 1 lett. a nonché dalla cifra 2 a2 delle direttive finanziarie del seco non emerge se e in che misura i Cantoni possono scaricare sulla Confederazione le spese di risanamento di una cassa pensioni cantonale quali spese ammini-

strative computabili. Da una parte corrisponde al vero che il risanamento di una cassa pensioni di per sé non ha un collegamento diretto con l'esecuzione del diritto sull'assicurazione contro la disoccupazione. La situazione si presenta tuttavia in modo diverso se un Cantone - come nel caso in esame - fissa dei contributi straordinari per la sua cassa pensioni allo scopo di eliminare un grado di copertura insufficiente e se deve fornire questi contributi straordinari a tutti i suoi impiegati in aggiunta ai loro contributi ordinari. Se il Cantone inserisce nel conto delle spese di esecuzione i contributi straordinari che ha versato alla cassa pensioni per i suoi impiegati nell'ambito della cassa di disoccupazione, detti contributi hanno un nesso diretto con i compiti adempiuti dai dipendenti e giustificano di regola un obbligo di rimborso da parte del fondo di compensazione.

3.5 Il diritto federale dichiara le spese di personale per dipendenti computabili ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza concernente il rimborso delle spese amministrative delle casse di disoccupazione. Considerato che le prestazioni alla cassa pensioni come del resto i pagamenti dei salari dei dipendenti cantonali si uniformano alla legge cantonale, anche per quanto attiene il rimborso delle spese amministrative occorre basarsi su una regolamentazione cantonale (cfr. STF C 35/06 consid. 4.2). In riferimento ai contributi alle casse pensioni che fanno oggetto della presente decisione bisogna tuttavia precisare che la legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40; LPP) conferisce agli istituti di previdenza cantonali di strutturare liberamente le prestazioni, il finanziamento di queste e l'organizzazione delle loro casse pensioni (art. 49 e 66 LPP). Gli istituti di previdenza sono autorizzati dalla LPP a prendere misure in caso di copertura insufficiente (cfr. art. 65d LPP).

3.5.1 Per quanto attiene all'ammontare e alla ripartizione dei contributi l'art. 12a della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976 nella versione modificata del 9 novembre 2004 e in vigore dal 1° gennaio 2005 prevede quanto segue:

La Cassa preleva dagli assicurati e dai datori di lavoro i contributi necessari a finanziare le rendite e prestazioni previste dalla presente legge, le spese amministrative e il fondo di garanzia LPP (cpv. 1); Il contributo ordinario totale è del 22.1% degli stipendi assicurati, di cui l'11,6% a carico dei datori di lavoro e il 10.5% a carico degli assicurati (cpv. 2); Il contributo straordinario totale è del 5% degli stipendi assicu-

rati, di cui il 4% a carico dei datori di lavoro e l'1% a carico degli assicurati (cpv. 3).

3.5.2 Nel messaggio concernente la modifica della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976 e della legge concernente l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni statali al rincaro del 10 giugno 1985 si precisa in relazione all'art. 12a cpv. 3 che i contributi straordinari dovrebbero rimanere in vigore fino al compimento del risanamento della Cassa e in particolare fintanto che la Cassa non abbia ricostituito un capitale sufficiente, tale da permettere adeguati redditi patrimoniali sostitutivi. L'eventuale modifica o decadenza dei contributi non avviene automaticamente, ma richiede una modifica legislativa.

Da uno sguardo sommario all'obiettivo che il Cantone si era posto nell'ambito della modifica della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato emerge che dapprima era previsto il risanamento totale della Cassa, con il conferimento di una maggiore autonomia della stessa e un'eventuale soppressione della garanzia statale. In seguito il Gruppo di lavoro della Commissione della Cassa si è scostato da questo primo scopo, optando invece per la stabilità dell'attuale disavanzo tecnico in valori assoluti e per il progressivo raggiungimento di un grado di copertura pari al 90%. Tuttavia il raggiungimento di questo obiettivo avrebbe richiesto un sacrificio eccessivo agli affiliati e ai datori di lavoro. Infine è stato deciso di adottare misure strutturali di risanamento, ponendo come obiettivo per i prossimi 15 anni il progressivo raggiungimento di un grado di copertura dell'80% (cfr. Messaggio citato, pag. 13).

La scelta di intervenire con misure strutturali lascia intendere che si tratta piuttosto di una correzione a lungo termine del tasso contributivo e non di un provvedimento di compensazione di natura transitoria. In altre parole non si può parlare di un vero e proprio risanamento, ma di un adeguamento dei contributi alla specifica situazione finanziaria della cassa pensioni. Se nella fattispecie in esame l'adeguamento dei tassi di contribuzione è avvenuto verso l'alto per consentire un maggior grado di copertura della Cassa pensioni, va comunque tenuto conto che in passato la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato ha già segnalato anche adeguamenti verso il basso dopo aver raggiunto gradi di copertura elevati (riduzione complessiva dei contributi del datore di lavoro di 3.1 punti percentuali, un aumento dei contributi a carico degli

assicurati di 2.1 punti percentuali e una riduzione delle prestazioni a carico dei beneficiari di rendita; cfr. Messaggio citato pag. 21). Un aumento del contributo straordinario pari al 5%, di cui il 4% a carico dei datori di lavoro e l'1% a carico degli assicurati come si presenta nella fattispecie in esame sembra ragionevolmente rientrare nel quadro delle consuetudini del ramo ed è atto a dissipare i dubbi nutriti dall'autorità inferiore nei confronti di un risanamento vero e proprio (cfr. anche consid. 3.6).

3.5.3 Dal testo dell'art. 12a della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e dal relativo messaggio emerge che il regolamento della cassa pensioni vuole garantire che il contributo straordinario del datore di lavoro per il finanziamento di un grado di copertura insufficiente è collegato anche ad un contributo straordinario di entità minore da parte dell'assicurato, per cui è escluso che il "risanamento" (cfr. consid. 3.5.2) della cassa pensioni avvenga in modo unilaterale a carico del fondo di compensazione AD ed indipendentemente dai compiti adempiuti concretamente dagli impiegati. Ne consegue che i contributi straordinari che fanno l'oggetto della presente controversia sono in rapporto diretto con i compiti svolti dagli impiegati della cassa di disoccupazione.

3.6 L'entità dell'importo che può essere messo in conteggio per il rimborso delle spese amministrative è definita nelle direttive finanziarie ALK del seco (citate integralmente al consid. 2.5, in particolare la cifra 4.1 e 4.2 della direttiva finanziaria 01/2005) o sulla base degli art. 122b cpv. 3 ultima frase OADI e dell'art. 2 cpv. 2 prima frase rispettivamente cpv. 5 dell'ordinanza sul rimborso delle spese amministrative. Secondo i disposti menzionati sono ammessi in determinata misura anche regolamenti diversi da Cantone a Cantone, come finora ne è per esempio stato il caso per gli assegni familiari.

Contrariamente alle norme cantonali trattate ai considerandi 3.5.1 e 3.5.2, nei disposti menzionati nel paragrafo precedente non è utilizzato il concetto di "risanamento" di casse pensioni. Determinante per la nozione di "risanamento" è quindi la prassi del Tribunale federale. Dal canto suo l'Alta Corte non ha definito cosa si intende per "risanamento" di casse pensioni. Nella sua decisione essa si è limitata a mettere

due casi a confronto, in cui il seco come autorità inferiore aveva negato la computabilità poiché, a suo avviso, si trattava di risanamento di casse pensioni. Il Tribunale federale ha deciso - basandosi sulle circostanze del caso concreto - nel primo caso per quale motivo un'operazione definita quale risanamento di una cassa pensioni cantonale non poteva essere accessibile al rimborso delle spese amministrative, rispettivamente in un secondo caso per quale motivo i costi di personale corrispondenti ad un versamento straordinario alla cassa pensioni erano invece computabili. Secondo l'opinione del Tribunale federale la differenza decisiva tra i due casi risiedeva nella circostanza che nel primo caso il Cantone doveva il versamento delle rate annuali alla cassa pensioni indipendentemente dal numero di lavoratori da esso impiegati nell'ambito dell'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione ai sensi dell'art. 92 cpv. 6 LADI. Nel secondo caso si trattava invece dell'obbligo di un versamento supplementare di due cantoni alla cassa pensioni di uno di essi. Esso era in relazione alla previdenza professionale per quegli impiegati che si occupavano dell'attuazione dell'assicurazione contro la disoccupazione nell'anno in rassegna (C35/06 consid. 4.3).

Nel caso di specie l'aumento dei contributi di cassa pensioni e i costi che ne derivano si trovano in diretta dipendenza del personale impiegato dal Cantone nel periodo in rassegna. La misura adottata è imposta a lungo termine e costituisce una parte della base per le prestazioni. Essa presenta una connessione sufficiente con l'adempimento dei compiti conferiti ai Cantoni nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Le spese di personale derivanti da un aumento delle casse pensioni come nel caso in esame appartengono alla previdenza professionale e devono essere definite computabili nel quadro delle norme relative al rimborso delle spese amministrative.

4.

Dai considerandi precedenti emerge che l'autorità inferiore ha violato il diritto federale escludendo in maniera generale i contributi straordinari in questione dalla computazione quali spese amministrative nell'ambito dell'esame del conto annuale relativo all'anno 2005. Ci si trova quindi di fronte a spese per la previdenza professionale che debbono essere qualificate in principio computabili nel quadro dei disposti sul rim-

borso delle spese amministrative. Per questo motivo il ricorso va accolto e la decisione impugnata deve essere modificata. L'importo non riconosciuto dalla prima istanza di Fr. 21'749.25 - corrispondente alla differenza tra le aliquote dei tassi contributivi straordinari e quelle per i tassi contributivi ordinari - deve di principio essere qualificato come computabile.

Sulla base delle già citate direttive finanziarie del seco, in particolare della direttiva 01/2005 sono previsti dei limiti rispettivamente delle misure di controllo ("Kontrollgrösse") riguardo alla computabilità di prestazioni sociali (cfr. cifra 4.1 e 4.2 della direttiva citata al consid. 2.5). Le limitazioni indicate non sono tuttavia parte dell'oggetto di lite, tanto più che nemmeno l'autorità inferiore ha contestato un eventuale superamento dei parametri contenuti nella direttiva finanziaria 01/2005. Considerato che al Tribunale amministrativo federale spetta in prima linea il controllo giuridico, che nel caso di specie, tenendo conto anche delle censure sollevate, consiste nell'esame della questione se principalmente sono date le premesse per la computabilità di prestazioni sociali nell'ambito del rimborso delle spese amministrative, non può rientrare nel suo potere d'esame di indagare d'ufficio e quale prima istanza, se per esempio i limiti contenuti nella direttiva 01/2005 sono osservati o meno o se sono date le ulteriori condizioni o i presupposti per il rimborso rispettivamente per l'approvazione delle spese amministrative fatte valere che eventualmente non sono ancora state esaminate dall'autorità inferiore. Nella decisione impugnata non è indicato, a quale valore di riferimento si pensa, quando si parla di un aumento dell'aliquota dall'11,6 % al 15,6%. Per questi motivi il ricorso deve essere accolto, la decisione impugnata annullata, nella misura in cui non è riconosciuto l'importo di fr. 21'749.25 a titolo di prestazioni sociali e la causa va rinviata all'autorità inferiore, affinché decida nuovamente ai sensi dei considerandi, eventualmente dopo ulteriori chiarimenti.

Alla luce dell'esito della procedura può essere lasciato indeciso in che misura i restanti argomenti della ricorrente - il contributo straordinario non corrisponde ad un contributo ai sensi dell'art. 17 cpv. 2 lett. f della legge federale sul libero passaggio rispettivamente la possibilità per le imprese di dedurre dal reddito imponibile l'aumento dei contributi del 2° pilastro in caso di risanamento - abbiano un influsso sulla computabilità dei contributi alla Cassa pensioni quali spese amministrative rimborsabili.

5.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali sono messe di regola a carico della parte soccombente (art. 63 cpv. 1 PA). Nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore (art. 63 cpv. 2 PA). Le autorità federali e, di regola, le altre autorità con qualità di parte non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale, RS 173.320.2). La ricorrente è un'autorità in tal senso, e in più, non è patrocinata da un avvocato; non ha quindi diritto ad un'indennità a titolo di ripetibili. L'anticipo spese versato dalla ricorrente in data 25 settembre 2006 le viene restituito dalla cassa del Tribunale dopo che la presente decisione avrà forza di cosa giudicata.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**1.**

Il ricorso è accolto nel senso che la decisione del Segretariato di Stato dell'economia (seco) del 17 agosto 2006 è annullata, nella misura in cui l'importo di fr. 21'749.25 a titolo di spese per prestazioni sociali è stato dichiarato non computabile per il rimborso delle spese amministrative relative all'anno 2005. La causa è rinviata all'autorità inferiore affinché decida nuovamente ai sensi dei considerandi sull'entità dei contributi straordinari alla cassa pensioni computabili.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di fr. 1'200.- è restituito alla ricorrente dalla cassa del Tribunale dopo la crescita in giudicato della presente sentenza.

3.

Non si assegna alcuna indennità a titolo di spese ripetibili.

4.

La presente sentenza è notificata:

- alla ricorrente (atto giudiziario; allegato: indirizzo di pagamento)
- all'autorità inferiore (n. di rif. 2006-07-14/220/asj; atto giudiziario)
- al Dipartimento federale dell'economia (atto giudiziario)

La presidente di camera:

Il cancelliere:

Eva Schneeberger

Corrado Bergomi

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: