



---

Corte II  
B-7815/2006

{T 0/2}

## **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 (URC / LPML / autorità cantonale)  
per l'esercizio 2005.

**Fatti:****A.**

Con decisione del 24 agosto 2006 il Segretariato di Stato dell'economia (seco) ha approvato i conti annuali (bilancio e conto dell'esercizio) e il conto annuale delle spese amministrative per l'esercizio 2005 relativi agli Uffici regionali di collocamento (URC), ai servizi di logistica dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML) e all'autorità cantonale, ad eccezione dell'importo di fr. 383'127.00 per prestazioni sociali, definito non computabile. Nella motivazione il seco ha preso atto che nell'anno in rassegna l'aliquota dei premi di cassa pensioni a carico del datore di lavoro era stata aumentata dall'11,6% al 15,6 %, considerato che a causa del grado di copertura insufficiente e del disavanzo tecnico della cassa pensioni era stata modificata la legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (LCPD) per consentire il risanamento della cassa. Le prestazioni sociali erano quindi aumentate di fr. 383'127.00 per gli URC, i servizi LPML e l'autorità cantonale. Tuttavia il seco ha addotto che le spese di risanamento di una cassa pensioni non sono rimborsabili, come aveva confermato il Tribunale federale delle assicurazioni con sentenza del 7 novembre 2005 in un caso analogo.

**B.**

Con ricorso del 20 settembre 2006 dinanzi all'allora competente Commissione di ricorso DFE il ricorrente ha impugnato la decisione del seco del 24 agosto 2006, postulando l'accoglimento del ricorso, la modifica della decisione impugnata nel senso del riconoscimento dell'importo di fr. 383'127.00 per prestazioni sociali e l'approvazione integrale dei conti annuali e del conto annuale delle spese amministrative per l'esercizio 2005.

Il ricorrente contesta integralmente la conclusione del seco, secondo la quale il maggior costo causato dall'aumento del premio di cassa pensioni a carico del datore di lavoro introdotto nel 2005 non sia un costo in relazione all'erogazione dei servizi necessari all'adempimento dei compiti affidati alle autorità di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il ricorrente sostiene che il seco ha valutato erroneamente la natura e la portata della modifica del 9 novembre 2004 della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (LCPD). A suo avviso l'aumento dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro non è altro che un normale adeguamento dei premi teso a garantire la

stabilità a medio-lungo termine dell'istituto di previdenza, mantenendo immutato l'attuale piano previdenziale (primato delle prestazioni). Il ricorrente osserva che l'esame dell'intero messaggio del 26 maggio 2004 concernente la modifica della LCPD permette di concludere che l'adeguamento dei premi a carico del datore di lavoro (4%) e dei dipendenti (1%) è direttamente collegato alla retribuzione riconosciuta dal datore di lavoro ad ognuno dei propri dipendenti nel corso dell'esercizio 2005. Malgrado la scelta di utilizzare nel messaggio il termine "risanamento", la variazione dell'aliquota contributiva in questione è un avvenimento assolutamente ordinario alla gestione della CPDS. Il maggior onere, contenuto entro limiti assolutamente non inconsueti, sopportato dal datore di lavoro e dai dipendenti non serve a onorare un debito passato divenuto esigibile, ma ad assicurare un futuro stabile ed equilibrato all'istituto di previdenza.

Il ricorrente conclude che la situazione ticinese non è assolutamente paragonabile alla fattispecie esaminata dal Tribunale federale delle assicurazioni nella sentenza a cui rimanda il seco nella decisione impugnata. Egli sottolinea che i costi d'esercizio relativi agli oneri assicurativi di cassa pensioni di cui il Cantone ha chiesto il riconoscimento sono esclusivamente legati all'adempimento dei compiti affidati all'autorità di esecuzione. I contributi pagati non riducono un debito esistente, ma confluiscono nei mezzi a disposizione della cassa e sono rilevanti per il calcolo previdenziale di ogni dipendente affiliato. Secondo il ricorrente tali contributi costituiscono un costo che l'autorità cantonale deve sopportare in relazione all'anno di esercizio 2005 per adempiere i compiti d'esecuzione della LADI affidati agli organi cantonali. Si tratta di costi direttamente connessi all'adempimento dei compiti di esecuzione e dunque da includere nei costi d'esercizio computabili e rimborsabili secondo le disposizioni legali e le direttive vigenti.

### **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%, per conferirle più autonomia e ridurre gradualmente la garanzia statale (pag. 13 del Messaggio). La tabella a pag. 45 del Rendiconto indica che dal 1985 al

2004 il grado di copertura è passato dal 97,87 % al 69,85%. 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 DTF 131 V 461, secondo cui i costi derivanti dal risanamento di casse pubbliche che hanno un grado di copertura 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. Il seco 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.

#### **D.**

Nel corso del dicembre 2006 la Commissione di ricorso DFE ha comunicato al ricorrente 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 22 febbraio 2007 il Tribunale amministrativo federale ha informato il ricorrente della ripresa della procedura pendente presso la Commissione di ricorso DFE, indicando che la procedura sarà evasa dalla Corte III.

Con ordinanza del 7 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** L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

Giusta l'art. 48 cpv.1 PA ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa. Il ricorrente era parte nel procedimento dinanzi all'autorità inferiore e in qualità di destinatario della decisione impugnata è particolarmente toccato nei suoi interessi finanziari come un privato. È dato

quindi il suo interesse degno di protezione all'annullamento o modifica della decisione impugnata (art. 48 cpv. 1 PA).

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. 85b cpv. 1 e 85c LADI i Cantoni istituiscono uffici regionali di collocamento, rispettivamente al massimo un servizio logistico per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, a cui possono affidare i compiti del servizio cantonale.

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).

**2.2** Giusta l'art. 92 cpv. 7 LADI il fondo di compensazione rimborsa ai Cantoni le spese computabili risultanti dalla gestione degli uffici pubblici di collocamento, dall'adempimento dei compiti secondo gli art. 83 cpv. 1 lett. n<sup>bis</sup> e 85 cpv. 1 lett.d, e nonché g-k, dall'esercizio degli uffici regionali di collocamento secondo l'art. 85b e dall'esercizio dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro conformemente all'art. 85c. Il Consiglio federale stabilisce, su proposta della commissione di sorveglianza, le spese computabili. Tiene debitamente conto delle spese per gli accantonamenti necessari per il superamento di fluttuazioni del mercato del lavoro, dei rischi di responsabilità (art. 85g) e delle spese supplementari temporanee dovute alla collaborazione intercantonale (art. 85e) e interistituzionale (art. 85f). Le spese computabili sono rimborsate in funzione dell'effetto delle prestazioni fornite. Il DFE può concludere con i Cantoni convenzioni sulle prestazioni.

Per quanto riguarda i costi computabili risultanti dalla gestione degli

URC, del servizio LPML e del servizio cantonale l'art. 122a OADI (ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza del 31 agosto 1983, RS 837.02) prevede: Sono presi in considerazione i costi d'esercizio e i costi d'investimento (cpv. 1). Il DFE può fissare un'indennità forfetaria o un tetto per determinate spese. In caso di dubbio, l'ufficio di compensazione decide caso per caso circa la computabilità dei costi (cpv. 2). Il DFE definisce la struttura minima necessaria per garantire la disponibilità a intervenire degli URC, del servizio LPML e del servizio cantonale. Fissa i costi della disponibilità a intervenire, tenuto conto della necessità di preservare il livello di qualifica del personale e di garantire un ingrandimento rapido delle strutture nel caso di nuovo aumento del numero di persone in cerca di un impiego (cpv. 3). Il Cantone presenta all'ufficio di compensazione un preventivo generale delle spese previste per gli URC, il servizio LPML e l'autorità cantonale. L'ufficio di compensazione determina la data di presentazione e la forma del preventivo (cpv. 4). Dopo l'esame del preventivo, l'ufficio di compensazione emana una decisione di principio (decisione di assegnazione) (cpv. 5). Gli anticipi non possono rappresentare più dell'80 per cento dei costi preventivati. Un primo acconto del 30 per cento al massimo è versato all'inizio dell'anno e gli acconti seguenti sono versati a intervalli regolari (cpv. 6). Alla fine di gennaio al più tardi, il Cantone presenta all'ufficio di compensazione un conteggio dettagliato dei costi effettivi dell'anno precedente (cpv. 7). L'ufficio di compensazione esamina il conteggio conformemente all'ordinanza del 29 giugno 2001 sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI (cpv. 8). Il servizio cantonale tiene un inventario degli oggetti acquistati con i sussidi dell'assicurazione contro la disoccupazione. Siffatti oggetti possono essere alienati o destinati a un altro uso soltanto con l'approvazione dell'ufficio di compensazione. Il loro valore residuo deve essere dedotto dal conteggio (cpv. 9).

**2.3** Anche sulla base dell'art. 122a OADI il Consiglio federale ha emanato in data 29 giugno 2001 l'ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI (RS 837.023.3). Giusta l'art. 1 di quest'ordinanza per le spese d'esecuzione ai sensi degli art. 17 cpv. 5 e 92 cpv. 7 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) sono accordate ai Cantoni indennità per lo svolgimento dei seguenti compiti: a. i compiti di cui all'art. 85 cpv. 1 lett. d, e nonché g-k LADI; b. la gestione degli uffici regionali di collocamento URC (art. 85b LADI); c. la gestione dei servizi di logistica dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, LPML (art. 119d OADI); d. le

consultazioni specializzate (art. 17 cpv. 5 LADI); e. le spese delle commissioni tripartite (art. 85c LADI); f. il mantenimento della struttura minima indispensabile (art. 122a cpv. 3 OADI).

Le indennità per l'esecuzione dei compiti di cui all'art. 1 sono calcolate in base ai costi d'esercizio e d'investimento computabili, dedotti eventuali introiti (art. 2 dell'ordinanza).

Sono rimborsati i costi d'esercizio computabili effettivamente sostenuti (art. 4 cpv. 3 dell'ordinanza).

**2.4** I concetti "costi di esercizio computabili" e "costi d'investimento computabili" non sono definiti in modo più preciso in nessuna delle norme della LADI o dell'OADI menzionate finora, e nemmeno nell'ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI. Informazioni più dettagliate sono contenute nelle direttive finanziarie emanate dal seco 05/2005: Jahresabschluss 2005 Kantone (RAV/LAM/KAST) del 31 ottobre 2005, 02/2005 Kontierungslinien 2005 Kantone (RAV/LAM/KAST) del 30 novembre 2004 e 01/2005 Voranschlag 2005 AVIG-Volzugskostenentschädigung Kantone (RAV/LAM/KAST) del 31 ottobre 2005 (le direttive menzionate non sono disponibili in lingua italiana). Esse concretizzano in qualità di ordinanza amministrativa l'entità 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 ri-

conosciuti (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 Voranschlag 2005, cifra 2 a2, pag. 8). Contrariamente alla direttiva finanziaria 01/2005 concernente le casse di disoccupazione (ALV) la direttiva finanziaria 01/2005 concernente URC / LPML / Autorità cantonale non contiene disposizioni specifiche concernenti il valore limite teorico, non prevede che sono invece di principio computabili le prestazioni di cassa pensioni 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 e non contiene disposizioni riguardo alle misure di controllo ("Kontrollgrösse") corrispondenti ai costi del personale per posto a tempo pieno (- cfr. caso parallelo B-7814/2006, consid. 2.5 e la direttiva finanziaria 01/2005 ALV, cifra 4.1 e 4.2 pag. 21).

### **3.**

Nel caso in esame l'oggetto della controversia è la questione a sapere se i contributi straordinari versati dal ricorrente alla cassa pensioni per un totale di fr. 383'127.- possono essere qualificati come computabili per il rimborso delle spese amministrative.

**3.1** L'autorità inferiore nega la computabilità dell'aumento straordinario dei premi della cassa pensioni 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 pensioni, che, come confermato da una sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 7 novembre 2005 in un caso analogo, non sono computabili.

Il ricorrente sostiene che la sua situazione non è assolutamente paragonabile alla fattispecie esaminata dal Tribunale federale delle assicurazioni nella sentenza a cui rimanda l'autorità inferiore. A suo avviso la decisione impugnata non spiega, né prova in alcun modo le conclusioni a cui si è giunti nel caso concreto, limitandosi a richiamare una giurisprudenza relativa ad una fattispecie in realtà differente da quella in esame. I contributi pagati dal Cantone non riducono un debito esistente, ma confluiscono nei mezzi a disposizione della cassa e sono rilevanti per il calcolo previdenziale di ogni dipendente affiliato.

**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 Cantone 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 (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 fe-

derale alla quale rimanda l'autorità inferiore 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. 7 prima frase LADI si evince, come già accennato, che il fondo di compensazione rimborsa ai Cantoni le spese computabili risultanti dalla gestione degli uffici pubblici di collocamento e dall'esercizio dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Secondo l'art. 122a cpv. 1 OADI sono presi in considerazione i costi di esercizio e i costi di investimento. Sono rimborsati i costi d'esercizio computabili effettivamente sostenuti (art. 4 cpv. 3 dell'ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI). La direttiva finanziaria 01/2005 Voranschlag 2005 RAV/LAM/KAST, cifra 2 a2 menziona esplicitamente i contributi di previdenza professionale. Dai disposti citati non emerge se e in che misura i Cantoni possono scaricare sulla Confederazione le spese di risanamento di una cassa pensioni cantonale quali spese amministrative 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 per i suoi impiegati degli uffici di collocamento pubblici e dei servizi logistici dei provvedimenti inerenti il mercato del lavoro, 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** 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. 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 assicurati, 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 to-

tale 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 degli uffici regionali di collocamento e dei servizi di logistica dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

**3.6** L'entità dell'importo che può essere messo in conteggio per il rimborso delle spese amministrative è definita sulla base degli art. 122a cpv. 1 OADI e degli art. 2, 4 cpv. 3 dell'ordinanza sull'indennizzo delle spese di esecuzione della LADI. 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'avviso 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 dipendenza diretta del personale impiegato dal Cantone nel periodo in rassegna. La misura adottata è imposta a lungo termine e costituisce la 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 dei conti annuali e del conto annuale delle spese amministrative 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 rimborso delle spese amministrative.

L'autorità di ricorso decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti, all'autorità inferiore (art. 63 cpv. 1 PA). 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 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 (cfr. anche art. 92 cpv. 7 LADI, art. 122a cpv. 1 OADI e art. 4 cpv. 3 dell'Ordinanza del 29 giugno 2001 sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI). La forma del rinvio all'autorità inferiore per nuova decisione permette inoltre anche di uniformare le procedure concernenti i casi paralleli ancora pendenti che verranno decisi dal Tribunale amministrativo federale. Per questi motivi il ricorso deve essere accolto, la decisione impugnata annullata, nella misura in cui non è riconosciuto l'importo di fr. 383'127 a titolo di prestazioni sociali e la causa va rinviata all'autorità inferiore, affinché decida nuovamente ai sensi dei considerandi, eventualmente dopo ulteriori chiarimenti.

**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 (cfr. 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 dal ricorrente in data 3 ottobre 2006 gli 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. La decisione del Segretariato di Stato dell'economia (seco) del 17 agosto 2006 è annullata, nella misura in cui l'importo di fr. 383'127 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. 2'000.- è restituito al ricorrente dalla cassa del Tribunale dopo la crescita in giudizio della presente sentenza.

**3.**

Non si assegna alcuna indennità a titolo di spese ripetibili.

**4.**

La presente sentenza è notificata:

- al 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: