

Rapporto di minoranza

numero	data	competenza
8302 R2	12 ottobre 2023	DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione gestione e finanze sul messaggio 12 luglio 2023 concernente la modifica parziale della LIPCT – introduzione di misure di compensazione per attenuare gli effetti sulle future pensioni dovuti alla riduzione dei tassi di conversione, e alcuni adattamenti tecnici aggiuntivi

SINTESI	1
1. DOMANDE AL CONSIGLIO DI STATO	4
2. DOMANDE AL PERITO IPCT	8
3. TERMINE MASSIMO PER STABILIRE LE CONDIZIONI DAL 2025	10
4. POSSIBILITÀ DI AUDIZIONARE DA SOLO IL PERITO IPCT	11
5. CONCLUSIONI DEL RAPPORTO	14

SINTESI

1. Riteniamo che in questo momento non vi siano le condizioni per prendere una decisione responsabile ed informata.
Facciamo rilevare che questo rapporto ha dovuto essere redatto in due giorni in quanto la maggioranza della Commissione ha voluto assolutamente trattare il Messaggio nella seduta del 16-18 ottobre. Riteniamo che la tematica della Cassa pensione dei dipendenti del Cantone, unanimemente riconosciuta come di primaria importanza, necessitava un'analisi approfondita e dettagliata a 360 gradi, cosa che avevamo intenzione di fare tramite le domande che riportiamo in questo rapporto. Le stesse, a causa della tempistica ristretta imposta dalla maggioranza della Commissione non hanno potuto essere evase. Va sottolineato che il Messaggio è stato licenziato il 12 luglio 2023 e viene sottoposto al Gran Consiglio a distanza di soli tre mesi, dei quali quasi due soggetti alla pausa estiva dei lavori commissionali, che hanno iniziato a chinarsi sull'oggetto solo il 5 settembre 2023 con l'audizione dei rappresentanti dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino (in seguito "IPCT") e del Consiglio di Stato (in seguito "CdS"). Questa fretta si è concretizzata con la decisione il 26 settembre 2023 (ossia solo tre settimane dopo l'inizio dei lavori commissionali) della maggioranza della Commissione gestione e finanze (in seguito "CGF") di andare in aula già nella seduta del 16 ottobre 2023. Detto importante rapporto è stato inoltre condiviso con la CGF solo nel pomeriggio del 25 settembre 2023, di fatto impedendo una compiuta lettura delle copiose 49 pagine che lo compongono. A conferma della fretta applicata nella trattazione del presente oggetto si consideri pure che – da un punto di vista formale – l'attribuzione del messaggio 8302 alla CGF è stata proposta il 6 settembre 2023 e ratificata dal Gran Consiglio il 18 settembre 2023¹. Ne consegue che la decisione della maggioranza della CGF di agendare la discussione plenaria alla seduta del 16 ottobre 2023 è avvenuta a soli 8 giorni di distanza dalla formale attribuzione del messaggio 8302 alla

¹ https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=163517

CGF. Questa fretta svilisce a giudizio degli scriventi l'importanza dei lavori commissionali e del ruolo del Parlamento, a meno che quest'ultimo sia diventato un semplice organo di ratifica. È pertanto un dato oggettivo che non siano stati concessi i tempi tecnici per approfondire compiutamente il tema. Chiediamo per queste ragioni che il dossier torni in Commissione gestione e finanze per espletare i doverosi approfondimenti e per ricercare soluzioni consensuali.

2. Le condizioni di pensionamento nel 2024 (tasso di conversione e misure d'accompagnamento) sono interamente a discrezione dell'IPCT e la loro attuazione non dipende pertanto dai lavori su questo messaggio.
3. Riteniamo che la proposta contenuta nel messaggio 8302, ossia associare incondizionatamente la riduzione dei tassi di conversione ad un ulteriore contributo di risanamento da parte degli enti affiliati all'IPCT, non interrompa la "spirale viziosa" innescata anni orsono dagli organi dell'IPCT.
4. Il parere giuridico del consulente giuridico del Gran Consiglio da noi interpellato conclude che vi siano parecchi mesi di tempo a disposizione per approfondire, discutere e decidere le condizioni di chi andrà in pensione dal 2025 via. Questa conclusione sembra contraddire quanto affermato dagli organi dell'IPCT in audizione davanti alla CGF, ossia che il termine di febbraio 2024 fosse vincolante per determinare le condizioni pensionistiche da applicarsi al 2025. Questa fattispecie, di primaria importanza, andava chiarita ma la maggioranza della Commissione non ha voluto farlo.
5. La proposta descritta nel messaggio 8302 danneggia a nostro avviso gli affiliati più giovani, chiamati a finanziare le rendite pensionistiche dei propri colleghi più anziani determinate – anche alla fine del lento periodo di riduzione – con un tasso di conversione maggiore di quello di equilibrio. Altro punto che avrebbe dovuto essere approfondito.
6. Per quanto esposto al punto precedente, si evidenzia che il messaggio 8302 non prevede interventi sulle garanzie ai sensi dell'art. 24 LIPCT. Si tratta a nostro avviso di una lacuna che mette ulteriormente sotto pressione il divario generazionale. Nel messaggio 8302 sarebbe stato auspicabile un intervento volto a rinegoziare le garanzie ai sensi dell'art. 24 LIPCT sia per i 400 assicurati ancora attivi sia – nel limite dello spazio di manovra concesso dalla legge – per i pensionati già beneficiari.
7. Anche in questa occasione, ravvisiamo parecchi elementi per ritenere che la proposta descritta nel messaggio 8302 non soddisfi criteri di economicità e di parsimonia finanziaria. Abbiamo il timore, rafforzato da quanto successo in passato, che il cittadino-contribuente sarà nuovamente chiamato a contribuire con ulteriori fondi al risanamento dell'IPCT in aggiunta a quanto già deliberato a valle del messaggio 6666, del messaggio 7784 e del presente messaggio 8302. Denunciamo pertanto il perdurare di un atteggiamento da parte dell'IPCT e del CdS di poco rispetto verso la popolazione – chiamata alla cassa – senza preoccuparsi più di quel tanto. Questa mentalità, ci sia concesso, "da bancomat" e formalmente permessa dalla garanzia dello Stato connessa al regime a capitalizzazione parziale ex art. 72a ss. LPP², non può trovarci consenzienti. Non va infatti dimenticato che il datore di lavoro viene sostenuto dai cittadini tramite le loro imposte. Si tratta di persone che potrebbero già aver dovuto sopportare o stanno sopportando la diminuzione del tasso di conversione della loro Cassa pensione come pure il risanamento della stessa. Costoro dovrebbero quindi pagare due volte? Va sottolineato che, se c'è qualcuno che non ha

² Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40, LPP). https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/797_797_797/it#art_72_a

nessuna colpa per la situazione finanziaria disastrosa della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato sono i cittadini.

8. La proposta descritta nel messaggio 8302 comporta un maggior finanziamento annuo ricorrente dell'IPCT con una ripartizione dei costi molto sbilanciata, essendo sostenuti dagli assicurati in misura del 12.3% (aumento di 0.8%) contro il 19.8% (aumento del 2.2%) dei datori di lavoro affiliati (lo Stato e gli enti esterni affiliati, segnatamente vari Comuni ticinesi).
9. Il messaggio 8302 danneggia i Comuni affiliati all'IPCT che dovrebbero trovarsi nella malaugurata situazione di avere più beneficiari di rendita e meno assicurati attivi rispetto alla media globale della cassa. Essi potrebbero infatti essere chiamati a provvedere contributi straordinari. L'approccio è tuttavia asimmetrico verso gli enti affiliati esterni che dovrebbero invece avere più affiliati attivi della media globale. Inoltre, l'approccio proposto sembra essere in contrasto con la libertà che la LPP concede ai datori di lavoro di istituire fino a tre piani previdenziali, anche presso istituti distinti.³ Anche questo aspetto andrebbe chiarito ed approfondito.
10. Un altro aspetto che doveva essere assolutamente chiarito è la "discrepanza" di vedute relativa all'indipendenza del perito previdenziale. Infatti, un secondo parere giuridico da noi raccolto è giunto a conclusioni diverse in materia di indipendenza del perito rispetto a quanto gli organi dell'IPCT hanno sostenuto nei confronti della CGF, sia nelle audizioni sia nella corrispondenza intercorsa nelle ultime settimane. Nello specifico, gli organi dell'IPCT non hanno permesso alla CGF (o alla scrivente minoranza) di audizionare separatamente il perito della cassa e di corrispondere direttamente con lui. Questo in quanto, a loro avviso, tale richiesta sarebbe inammissibile in base alla legislazione vigente, aggiungendo che – interpellata nel merito dall'IPCT – anche l'Autorità di vigilanza alla quale sono sottoposti (Ostschweizer BVG und Stiftungsaufsicht) avrebbe confermato tale posizione. Per questo motivo hanno ritenuta imperativa la loro presenza all'audizione del perito come pure il loro coinvolgimento nella circolarizzazione delle domande di cui in questo momento attendiamo risposta. Da quanto per contro espresso nel parere giuridico del consulente giuridico del Gran Consiglio, sembrerebbe che non sussista nessun impedimento legale bensì si tratti semplicemente di una facoltà decisionale. In parole semplici, gli organi dell'IPCT potevano decidere a loro discrezione se accettare o meno la richiesta della CGF di audizionare e corrispondere direttamente con il perito. Ribadiamo che quanto precede, andava definitivamente chiarito, al fine di evitare inutili e dannose incomprensioni con la CGF (o perlomeno con una minoranza della stessa).
11. Non possiamo condividere la mancata riduzione del tasso di conversione già a partire dal 2015, considerato che – come esposto a pagina 3 del messaggio 8302 – da quell'anno via il tasso di conversione neutro ha cominciato a scostarsi da quello applicato. La scelta degli organi IPCT di mantenere invariato al 6.17% il tasso di conversione (a 65 anni) ha illuso, per anni, gli assicurati attivi di ricevere rendite pensionistiche prospettiche ora rivelatesi inveritiere, danneggiandoli nella misura in cui non sono stati messi nella condizione di prendere tempestive contromisure (segnatamente acquisti previdenziali). Il mancato abbassamento del tasso di conversione ha inoltre sottostimato per anni la posizione passiva a bilancio connessa con gli accantonamenti per le garanzie, evitando che questa crescesse peggiorando la situazione di bilancio. Infine, riteniamo che – seppur in presenza di molti pensionamenti sotto il regime del primato delle prestazioni (cosiddette classi di età "garantite" a valle della trattazione del messaggio 6666) – il mancato abbassamento del tasso di conversione abbia causato maggiori esborsi all'IPCT nell'ordine di CHF 18 mio. circa.

³ Basler Kommentar zum Art. 11 BVG, RZ 29-30.

12. È molto probabile che i costi delle misure di compensazione (a carico dei datori di lavoro e dell'IPCT stessa) superino di gran lunga i benefici derivanti dalle misure di abbassamento del tasso di conversione. Senza una risposta chiara su questo punto (si veda il capitolo 1. Domande al Consiglio di Stato) e su molti altri punti aperti, risulta impossibile per chiunque dare un preavviso sul messaggio stesso e tantomeno chiedere al Gran Consiglio di prendere una decisione responsabile ed informata.

Le sezioni che seguono espongono l'evidenza finora raccolta a sostegno della nostra posizione riassunta nella sintesi iniziale. A causa della pressione temporale a cui siamo stati sottoposti, della decisione di agendare la trattanda nella seduta granconsigliare del 16 ottobre 2023 e dell'assenza delle risposte alle nostre domande, quanto segue rappresenta un'istantanea dei lavori in corso e ha una valenza preliminare.

1. DOMANDE AL CONSIGLIO DI STATO

Mercoledì 4 ottobre 2023 sono state inoltrate al CdS dal segretario della CGF per conto degli scriventi le seguenti 28 domande. Venerdì 6 ottobre 2023, il Cancelliere dello Stato ha comunicato alla CGF per il tramite del suo segretario che le domande inerenti al Messaggio 8302 prevedono delle simulazioni e degli approfondimenti tecnici che richiedono un certo lasso di tempo. Il CdS non sarà perciò in grado di rispondere compiutamente in vista della prossima [16 ottobre 2023, n.d.a.] sessione parlamentare.

Le responsabilità del passato

Nel messaggio (a pag. 9), il CdS si sbilancia in considerazioni in merito a chi porti la responsabilità del deterioramento della situazione di IPCT negli scorsi anni, dando scarico ai dipendenti. Quale causa della situazione attuale di sottocopertura vengono identificati il deficit di finanziamento nel vecchio regime in primato delle prestazioni e il deficit di finanziamento delle misure transitorie ex art. 24 LIPCT. In particolare, il CdS sembra ritenere che debbano essere esclusivamente i datori di lavoro ad assumersi in futuro l'onere del risanamento della cassa.

Condividiamo che il deficit di IPCT sia nato a causa di uno squilibrio tra le prestazioni promesse (troppo generose) e i relativi finanziamenti (insufficienti).

Fra gli obiettivi primari stabiliti nella legislazione federale sulla previdenza professionale figura la stabilità degli Istituti di previdenza, che è ritenuta prioritaria rispetto al livello delle prestazioni erogate.

A questo riguardo formuliamo le seguenti domande:

1. È corretto affermare che in IPCT le disposizioni sulle prestazioni sono di pertinenza dell'organo supremo (CdA) mentre le prestazioni sul finanziamento (contributi) sono emanate dall'ente di diritto pubblico (specificatamente dal Gran Consiglio tramite legislazione cantonale)?
2. Se non è il caso, l'organo supremo di IPCT ha segnalato al Cantone la non conformità all'art. 50 cpv. 2 LPP? Se sì, quando, in che forma e ottenendone quale riscontro?
3. Partendo dall'ipotesi che le decisioni relative alle prestazioni di IPCT siano di pertinenza del Consiglio di Amministrazione IPCT (o che altrimenti il CdA IPCT abbia segnalato la non conformità al Cantone), alla luce dello squilibrio tra le prestazioni e il relativo finanziamento, il CdA IPCT ha nel passato svolto prontamente tutte le azioni possibili atte a colmare questo squilibrio? In particolare, si ritiene che il CdA IPCT abbia sempre agito dando priorità alla stabilità finanziaria di IPCT rispetto al livello delle prestazioni erogate?

Rapporto di minoranza n. 8302 R2 del 12 ottobre 2023

4. Come previsto dalla LPP, l'organo supremo di IPCT è sempre stato composto pariteticamente, ovvero metà dei membri sono sempre stati designati dai dipendenti?
5. Si può quindi affermare che i dipendenti sono sempre stati coinvolti attivamente (tramite i propri rappresentanti, eletti) nelle decisioni e nella determinazione dei destini di IPCT?
6. Dando quindi per assodato che IPCT sia sempre stata gestita pariteticamente, su quali basi si fonda l'affermazione secondo la quale "i dipendenti non sono in alcun modo all'origine della sotto-copertura e dei bisogni di risanamento dell'Istituto"? La stessa sembra contraddire le basi stesse della LPP, secondo la quale l'amministrazione avviene pariteticamente (datore di lavoro e dipendenti), e che in caso di risanamento la responsabilità e l'onere siano pure condivisi.
7. I calcoli attuariali della necessità di finanziamento della cassa (ad esempio il calcolo, poi rivelatosi nettamente sottostimato, del costo delle misure transitorie ex art. 24 LIPCT) sono effettuati sotto responsabilità di IPCT (tramite il suo organo supremo e il suo perito) oppure sotto responsabilità del Parlamento?
8. Alla luce di queste considerazioni, si ritiene corretto attribuire tutti i costi del risanamento al datore di lavoro (dando scarico ai dipendenti), oppure meglio seguire l'ottica LPP che prevede dei sacrifici condivisi?

L'immobilismo nel periodo 2013-2022

Dal 2013 al 2022 il Tasso di Conversione (TdC) di IPCT è sempre rimasto invariato al 6.17% - tasso molto superiore a quello neutro. Le altre casse pensioni nello stesso periodo lo hanno gradualmente abbassato.

9. Se si fosse iniziata la progressiva diminuzione del TdC già a partire dal 2014, oggi IPCT avrebbe già un TdC del 5.25%, in linea con la media delle altre casse, e non sarebbe stato necessario attendere fino al 2031 per vedere un tasso del 5.25%. È possibile quantificare le perdite totali supplementari previste nel periodo 2023-2031 imputabili alla differenza tra i TdC previsti da IPCT (secondo la tabella riportata a pagina 5 del messaggio) e il tasso 5.25%?
10. È corretto affermare che se si fosse iniziato con una graduale riduzione del TdC già a partire dal 2013 (così come avvenuto per le altre casse) accompagnando la riduzione con delle misure di compensazione, le stesse sarebbero risultate più progressive e meno onerose di quelle proposte oggi?

Benefici per IPCT derivanti dalla riduzione dei Tassi di Conversione

Come riportato dal messaggio a pagina 4, il mantenimento del TdC al 6.17% provocherebbe per IPCT a medio termine una perdita annua di ca. CHF 50 mio. Mantenendo il TdC invariato, a quanto si stima ammonterebbero le perdite totali nei prossimi 10 anni, nei prossimi 20 anni e nei prossimi 30 anni.

11. L'abbassamento progressivo del TdC decisa da IPCT permetterebbe di ridurre le perdite di pensionamento. Con l'abbassamento, quanto si stima sarà a medio termine (dopo il 2031) la perdita annua? A quanto si stima ammonterebbero comunque le perdite di pensionamento totali nei prossimi 10 anni, nei prossimi 20 anni e nei prossimi 30 anni?
12. Quanto si stima possa essere per IPCT il beneficio dell'abbassamento del TdC, così come proposto da IPCT, per i prossimi 10 anni, 20 anni e 30 anni (differenza delle perdite di pensionamento senza e con abbassamento del TdC)?

Costo a carico dei datori di lavoro delle misure di compensazione proposte

A fronte dei benefici (in termini di minori perdite) per IPCT derivanti dall'abbassamento del TdC, IPCT propone delle misure di compensazione, in parte finanziate dai datori di lavoro affiliati e in parte finanziate da IPCT stessa.

13. È corretto ipotizzare che nei prossimi 10, 20 e 30 anni, nello scenario base, i maggiori costi complessivi a carico dei datori di lavoro affiliati siano dell'ordine di grandezza di CHF 220 mio., CHF 440 mio. e rispettivamente CHF 660 mio.?
14. Ipotizzando lo scenario che vede un contributo supplementare di risparmio del 4% (e una ripartizione al 50% tra dipendenti e datori di lavoro), è corretto prevedere che i costi supplementari annui a carico dei datori di lavoro possano ammontare CHF 30 mio.? È corretto ipotizzare che in 30 anni le misure potrebbero quindi costare fino a CHF 900 mio.?

Costo a carico di IPCT delle ulteriori misure di compensazione

Oltre a questi importi, IPCT stessa prevede di destinare CHF 293 mio. a misure ritenute di competenza del proprio CdA.

Fra gli obiettivi primari stabiliti nella legislazione federale sulla previdenza professionale figura la stabilità degli Istituti di previdenza, che è ritenuta prioritaria rispetto al livello delle prestazioni erogate.

15. Vista la situazione finanziaria di IPCT, non si ritiene che destinare CHF 293 mio. di mezzi IPCT a misure di compensazione sia poco prudente e che possa aumentare la probabilità di dover richiedere in futuro all'ente pubblico e agli assicurati altri mezzi per il risanamento?

In particolare, chiediamo:

16. Destinando i CHF 293 mio. a misure di compensazione a favore degli assicurati, qual è la probabilità che le misure di risanamento attuali (contributi del 7% + CHF 700 mio.) non bastino a portare il grado di copertura all'85% entro il 2051? Qual è la probabilità che nei prossimi anni si scenda sotto il grado di copertura iniziale? Qual è la probabilità che nei prossimi anni il grado di copertura degli assicurati attivi scenda sotto lo zero?
17. Impiegando per contro i CHF 293 mio. (già presenti a bilancio) a favore di IPCT (specificatamente liberando queste riserve a favore di un aumento del grado di copertura di IPCT), qual è la probabilità che comunque le misure di risanamento attuali (contributi del 7% + CHF 700 mio.) non bastino a portare il grado di copertura all'85% entro il 2051? In questo caso, qual è la probabilità che nei prossimi anni si scenda sotto il grado di copertura iniziale? Qual è la probabilità che nei prossimi anni il grado di copertura degli assicurati attivi scenda sotto lo zero?
18. Per prudenza, e per maggiore sintonia con quanto prevede la legislazione federale sulla previdenza professionale, non sarebbe meglio utilizzare i CHF 293 mio. per rafforzare la situazione finanziaria della cassa piuttosto che attribuirli a favore degli assicurati? Visto quanto sopra, non si ritiene inopportuno e possibilmente non conforme alla legge l'impiego di questi mezzi a favore di un aumento delle prestazioni per gli assicurati?
19. I vertici di IPCT, ed in particolare i suoi membri del CdA, sono pronti ad assumersi la responsabilità di aver impiegato i CHF 293 mio. presenti senza dare priorità alla stabilizzazione finanziaria della cassa, specificatamente nel caso in cui a seguito di imprevisti la cassa dovesse in futuro richiedere ulteriori contributi di risanamento all'ente pubblico?

20. CHF 293 mio. corrispondono a ca. il 3.7% di grado di copertura. Nonostante la situazione finanziaria tesa il CdA intende quindi "sacrificare" 3.7% di grado di copertura per delle misure di compensazione finanziate dalla cassa stessa. Ci sono degli esempi di altre realtà che, seppur in sottocopertura, hanno destinato degli importi simili a misure di compensazione, finanziati dalla cassa stessa?

Rapporto beneficio-costi delle misure

21. Se confrontiamo i benefici per IPCT derivanti dall'abbassamento progressivo dei TdC con il costo delle misure (a carico dei datori di lavoro e a carico di IPCT stessa), qual è il risultato complessivo netto dopo 10, 20 e 30 anni dopo dell'abbassamento del TdC? Dopo quanti anni, si stima che i benefici cumulati potranno oltrepassare i costi cumulati?

22. Potreste mostrare un grafico dei benefici e dei costi per ogni anno (e cumulati) per il periodo 2023-2053? Per benefici intendiamo i minori costi di pensionamento per IPCT. Per costi intendiamo la somma del costo delle misure a carico di IPCT, con la somma dei costi supplementari a carico dei datori di lavoro.

Adattamento all'inflazione

23. IPCT è una delle poche casse pensioni a livello svizzero che garantisce (per legge) un adattamento delle rendite all'inflazione, e questo indipendentemente della situazione finanziaria della cassa. Ipotizzando un'inflazione del 2% (costante nel tempo), quanto risulterebbe nei prossimi anni (10, 20, 30 anni) il costo aggiuntivo di questa prestazione per i datori di lavoro?

24. Da che anno inizierebbe l'impegno dei datori di lavoro a dover finanziare anche questa prestazione supplementare?

25. Vista la situazione finanziaria della cassa e che fra gli obiettivi primari stabiliti nella legislazione federale sulla previdenza professionale figura la stabilità degli Istituti di previdenza, che è ritenuta prioritaria rispetto al livello delle prestazioni erogate, si ritiene economicamente sostenibile mantenere questa prestazione? Non sarebbe meglio destinare i mezzi a disposizione alla stabilizzazione finanziaria della cassa piuttosto che a prestazioni generose?

26. Il Tasso di Conversione neutro del 4.86% indicato a pag. 3 del messaggio, tiene conto dell'obbligo di IPCT di adattare le rendite alla futura inflazione? Tenendone conto, quanto si stima sarebbe il tasso neutro corretto?

Rendita ponte, quanto costa?

Il Cantone, tramite IPCT, è tra i pochi datori di lavoro che garantisce (per legge) una rendita ponte ai dipendenti che desiderano richiedere il prepensionamento.

27. Quanto è stato il costo totale di questa prestazione a carico del Cantone e dei Comuni negli ultimi 10 anni? Quanto si stima sarà nei prossimi anni (10, 20, 30 anni) il costo aggiuntivo di questa prestazione per i datori di lavoro (Cantone e Comuni)?

28. Vista la situazione finanziaria della cassa, e che fra gli obiettivi primari stabiliti nella legislazione federale sulla previdenza professionale figura la stabilità degli Istituti di previdenza, che è ritenuta prioritaria rispetto al livello delle prestazioni erogate, si ritiene economicamente sostenibile mantenere questa prestazione? Non sarebbe meglio destinare i mezzi a disposizione alla stabilizzazione finanziaria della cassa piuttosto che a prestazioni generose?

2. DOMANDE AL PERITO IPCT

Martedì 19 settembre 2023 la CGF ha audizionato il perito IPCT, che è stato accompagnato da alcuni organi dell'IPCT. Su richiesta della CGF, in quell'occasione il perito e l'IPCT si sono impegnati a consegnare alla CGF la perizia tecnica attuariale allestita dal perito nella primavera 2023 sulla base dei conti IPCT chiusi al 31 dicembre 2022. Sollecitata dalla CGF, l'IPCT ha consegnato giovedì 28 settembre 2023 sera la perizia. Martedì 3 ottobre 2023 sono state consegnate all'IPCT e trasmesse lo stesso giorno al perito IPCT le seguenti 19 domande. Lunedì 9 ottobre 2023 il Direttore IPCT ha informato la CGF che il perito IPCT ha comunicato di non poter rispondere entro la prossima [16 ottobre 2023, n.d.a.] seduta di Gran Consiglio vista la quantità e il livello di dettaglio delle domande poste.

Le parti annerite contengono stralci della perizia tecnica attuariale la cui pubblicazione non è autorizzata senza il consenso dell'IPCT.

1. Qualora il messaggio 8302 non fosse approvato, la riduzione delle aliquote si concluderebbe negli anni successivi al 2024 ad un valore del 6.05%?
2. Che dimensioni potrebbe assumere il disavanzo nel tempo?
3. In caso di non approvazione del messaggio 8302, quale sarebbe il tasso di conversione massimo che l'IPCT potrebbe sostenere senza pregiudicare il cammino di rifinanziamento teso a raggiungere un grado di copertura dell'85% entro il 2052?
4. Qualora il messaggio 8302 fosse approvato, quali sono le prospettive di rientro del disavanzo e quali sono le variabili e le relative ipotesi su cui il modello poggia?
5. In particolare, è stata allestita una proiezione probabilistica dell'evoluzione del grado di copertura simile a quella raffigurata a pagina 20 cifra 8.4 della perizia tecnica attuariale ma con orizzonte temporale 2052? In caso affermativo se ne chiede la condivisione.
6. Qualora la proiezione probabilistica di cui sopra non fosse stata allestita, se ne chiedono le ragioni e si chiede di fornirle con gli stessi intervalli di confidenza di quella alla cifra 8.4 della perizia tecnica attuariale.
7. In relazione alle suddette domande si consideri pure che, stando all'ultimo paragrafo della cifra 8.6 a pagina 22 della perizia tecnica attuariale, secondo le valutazioni fatte dall'IPCT nel 2023 a valle dei rendimenti negativi subiti nel 2022 l'obiettivo del grado di copertura di 85% entro il 2052 potrà essere raggiunto malgrado il deficit attuale rispetto al piano di finanziamento elaborato nel 2022. Perché tale giudizio non esprime degli intervalli di confidenza (come fa la cifra 8.4 a pagina 20 con un orizzonte temporale decennale), comunicando in particolare quale sia il grado di copertura mediano atteso nel 2052, il primo quartile e il primo decile?
8. L'art. 12 della Legge cantonale sul IPCT (LIPCT), relativo all'adeguamento delle pensioni al rincaro, potrebbe vanificare il piano di rientro del disavanzo. Infatti, al punto 3 di pagina 7 della perizia tecnica attuariale il perito ha formulato la seguente raccomandazione:⁴ [REDACTED]. Il perito ha suggerito all'organo supremo dell'IPCT di proporre un emendamento dell'art. 12 LIPCT, coerentemente con la sua raccomandazione? La questione è stata tematizzata — e se sì in che misura — nel corso delle valutazioni del messaggio 8302? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?

⁴ La raccomandazione del perito, che non può essere riportata senza il consenso dell'IPCT, è in contrasto con l'attuale tenore dell'art. 12 LIPCT e non può essere attuata senza un emendamento del testo di legge.

9. Come valuta il Perito ai fini della salute finanziaria dell'IPCT la possibilità che — emendando l'art. 12 LIPCT — l'adeguamento delle rendite al rincaro venga sospeso finché la cassa abbia raggiunto i propri obiettivi di copertura?
10. Il Perito ha proposto misure alternative di adeguamento al rincaro rispetto a quella in essere basate sull'indice nazionale dei prezzi al consumo? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
11. Il Perito ha proposto forme alternative di compensazione a fronte della riduzione delle aliquote di conversione. Ad esempio, aumentare la cifra di coordinamento (esempio in % del salario lordo), come peraltro previsto dalla riforma federale della LPP? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
12. Il Perito ha preso in considerazione la possibilità di rinegoziare le garanzie secondo l'art. 24 LIPCT (naturalmente proponendo un emendamento alla LIPCT) accordate alle persone assicurate prima del 2013 e nate prima del 1963, in particolare con riferimento ai 400 assicurati beneficiari ancora attivi? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
13. Il Perito ha consigliato all'organo supremo della cassa di prepararsi ad applicare l'art. 62 cpv. 2 lett. b del Regolamento di previdenza? Secondo questo disposto, in caso di copertura insufficiente sarebbe possibile procedere alla riscossione dai beneficiari di rendite di un contributo. Questo scenario si potrebbe presentare molto presto qualora il grado di copertura degli assicurati attivi, oggi di poco superiore al 7%, dovesse diventare negativo. In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
14. Secondo la cifra 2.4.3 a pagina 5 della perizia tecnica attuariale, i contributi a disposizione per coprire i rischi decesso ed invalidità degli assicurati attivi sono stati sufficienti a coprire i costi. Il Perito ha proposto di riassicurare detti rischi decesso e invalidità al fine di costituire nel tempo una plusvalenza derivante dalla differenza fra il contributo di rischio incassato e il premio pagato, nonché allo scopo di fissare in modo contrattuale gli esborsi connessi alla copertura di tali rischi? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
15. Il Perito ha considerato l'ipotesi di ridurre il Bilancio dell'IPCT con dismissioni “mirate” attraverso trattative con gli Enti affiliati, ovvero rendendo l'attuale Regolamento di liquidazione parziale più flessibile? In caso affermativo, quale è stata la reazione dell'organo supremo della cassa? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta? Oggi un ente affiliato che desidera separarsi dall'IPCT è chiamato a colmare l'intera mancata copertura dei suoi assicurati attivi, pari al 92.8% (= 100% - 7.2%) della loro prestazione di libero passaggio. Tuttavia, la dismissione di enti affiliati permetterebbe alla cassa di sciogliere gli accantonamenti causati dal fatto che l'IPCT applica un tasso di conversione esagerato, superiore al tasso di conversione neutro (si veda per esempio la tabella a pagina 3 del messaggio 8302). Vi sarebbe in altre parole un margine negoziale per ridurre il bilancio dell'IPCT e restituire a condizioni migliori di quelle applicate oggi la libertà agli enti affiliati di abbandonare la cassa.
16. Come giudica il Perito l'inasprimento del tenore dell'art. 4 cpv. 4 LIPCT formulato nel disegno di legge allegato al messaggio 8203 sulla base della sua esperienza? Sarebbe per cortesia possibile nominare casi concreti di altre casse che hanno deciso di non sostenere finanziariamente gli enti affiliati che decidessero di affiliare in minore misura nuovi assicurati attivi alla cassa, preferendo altri istituti previdenziali? Come si concilia secondo il Perito questa proposta con la libertà del datore di lavoro di costituire più piani previdenziali, non forzatamente tutti presso lo stesso istituto?

17. Il Perito ha formulato un nuovo piano di rifinanziamento, almeno ad uso interno, basato sulle ipotesi sottostanti il Messaggio 8302 e prudenzialmente con un grado di copertura iniziale, ad esempio, pari a quello al 31 dicembre 2023? In caso affermativo, in che modo questo differisce dal piano di finanziamento oggetto delle verifiche peritali al 31 dicembre 2022? In caso negativo, perché la misura non è stata proposta?
18. Il Perito ha integrato nelle proprie valutazioni gli effetti in termini di aumento dei contributi del datore di lavoro che la nuova Legge federale sulla previdenza professionale prevede?
19. Concorda il Perito con l'affermazione che, con una probabilità significativa, nel corso dei prossimi anni i contributi del datore di lavoro potrebbero ulteriormente aumentare? A titolo di esempio, tre possibili cause di aumenti dei contributi del datore di lavoro sarebbero la già menzionata riforma della LPP, la concessione di un adattamento al rincaro ai sensi dell'art. 12 LIPCT (nel tenore attuale), o ancora la possibilità che un ulteriore crollo dei mercati finanziari porti in territorio negativo il grado di copertura degli assicurati attivi.

3. TERMINE MASSIMO PER STABILIRE LE CONDIZIONI DAL 2025

La presente sezione presenta l'approfondimento giuridico commissionato dagli scriventi al consulente giuridico del Gran Consiglio da cui risulta che la CGF e il Legislativo hanno parecchi mesi a disposizione per approfondire il messaggio 8302 e determinarsi sulle condizioni previdenziali in vigore dal 2025. Al contrario di quanto riferito in audizione, il termine di febbraio 2024 non sarebbe pertanto vincolante per stabilire le condizioni previdenziali 2025.

Premessa

Ai sensi del combinato disposto tra l'art. 19 LIPCT⁵ e l'art. 16 Regolamento IPCT⁶ l'organo supremo dell'IPCT è competente nello stabilire in autonomia il tasso di conversione. Questo non deve a medio termine pregiudicare la stabilità finanziaria dell'istituto.

Come indicato a pag. 5 del m8302, l'organo supremo dell'IPCT ha già formalmente approvato la riduzione del tasso di conversione dall'attuale 6.17% (art. 16 cpv. 1 Regolamento IPCT) al 6.05% a partire dal 2024 (riferito agli assicurati che si pensioneranno a 65 anni).

Nel corso delle audizioni e delle discussioni commissionali è più volte stato menzionato il fatto che le condizioni per chi andrà in pensione nel 2025 dovranno essere tempestivamente comunicate agli assicurati attivi nel corso del 2024, in modo da permettere loro di prendere decisioni informate.

In particolare, nel corso dell'audizione il 5 settembre 2023 davanti alla CGF, i rappresentanti degli organi dell'IPCT hanno sostenuto che le condizioni di pensionamento valide dal 2025 via andrebbero annunciate agli assicurati al più tardi in febbraio 2024 e che si tratta di termini vincolanti.

Quesito posto al consulente giuridico del Gran Consiglio

1. Entro quando al più tardi l'IPCT deve deliberare e comunicare ai propri assicurati attivi le condizioni di chi si pensionerà nel 2025?
2. Vi sono termini distinti per la comunicazione del tasso di conversione applicabile rispettivamente delle prestazioni integrative, segnatamente supplementi di rendita o altre misure di attenuazione dell'effetto della riduzione del tasso di conversione rispetto alla rendita fino ad allora prospettata?

⁵ <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/129>

⁶ <https://www.ipct.ch/Regolamento-dell-Istituto-di-previdenza-del-Cantone-Ticino-e4507a00?i=1>

Parere del consulente giuridico del Gran Consiglio

In relazione con la suddetta richiesta, in termini generali, il consulente giuridico osserva quanto segue.

Né la Legge sull'Istituto di previdenza del Cantone Ticino del 6 novembre 2012 (LIPCT, RL 174.100) né il Regolamento dell'Istituto di previdenza del Cantone Ticino del 17 ottobre 2013 prevedono espressamente dei termini perentori o d'ordine⁷ entro i quali l'ICPT debba comunicare ai propri assicurati le condizioni di pensionamento.

In questo ambito, si rileva che l'art. 86b della Legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia e i superstiti e l'invalidità del 25 giugno 1982 (LPP, RS 831.40) prevede quanto segue:

Informazioni agli assicurati

1. L'istituto di previdenza informa ogni anno in modo adeguato gli assicurati su:
 - a. i diritti alle prestazioni, il salario coordinato, l'aliquota di contribuzione e l'aver di vecchiaia;
 - b. l'organizzazione e il finanziamento;
 - c. i membri dell'organo paritetico secondo l'articolo 51;
 - d. l'esercizio del diritto di voto in quanto azionista secondo l'articolo 71b.
2. Su domanda, il conto annuale e il rapporto annuale devono essere consegnati agli assicurati. L'istituto di previdenza è tenuto inoltre, su domanda, a fornire loro informazioni sulla redditività del capitale, sull'evoluzione del rischio attuariale, sulle spese di amministrazione, sul calcolo della riserva matematica, sulla costituzione di riserve, sul grado di copertura e sui principi dell'esercizio del diritto di voto in quanto azionista (art. 71a).
3. Su domanda, gli istituti collettivi e comuni devono informare l'organo paritetico sui contributi arretrati del datore di lavoro. L'istituto di previdenza deve, di moto proprio, informare l'organo paritetico qualora i contributi regolamentari non siano ancora stati versati entro tre mesi dal termine di scadenza convenuto.
4. L'articolo 75 è applicabile.

Tuttavia, anche questa norma non prevede un termine preciso; secondo il già menzionato articolo di legge le informazioni devono essere comunicate agli assicurati "ogni anno" in modo "adeguato".

Conclusioni

Ne consegue che il trattamento del messaggio 8302 può, ai sensi della legislazione federale e cantonale vigente, tranquillamente svolgersi anche nel corso del 2024.

4. POSSIBILITÀ DI AUDIZIONARE DA SOLO IL PERITO IPCT

La presente sezione presenta l'approfondimento giuridico commissionato dagli scriventi al consulente giuridico del Gran Consiglio da cui risulterebbe che la CGF non ha potuto audizionare il perito IPCT e corrispondere direttamente con lui non perché la richiesta fosse in quanto tale inammissibile bensì a valle di una (legittima) decisione dell'IPCT di non concedere tale possibilità.

⁷ Si rammenta che il termine perentorio obbliga in termini assoluti il compimento di un'attività in quel determinato lasso di tempo al fine di fornire certezza all'attività stessa mentre per quello ordinario non sono previste sanzioni o effetti sfavorevoli.

Secondo quanto riportato alla CGF dall'IPCT, la tesi dell'inammissibilità della richiesta rispecchierebbe anche l'opinione dell'Autorità di vigilanza dell'IPCT.

Retroscena

In occasione dell'audizione dell'IPCT in CGF il 5 settembre 2023 è stato chiesto loro se la CGF potesse audizionare il perito, domanda alla quale è stata data risposta positiva. In seguito, è stato comunicato alla CGF che il perito sarebbe stato accompagnato da una delegazione dell'IPCT, con la motivazione citata al punto 10 sopra della sintesi introduttiva.

Tale motivazione è stata contestata da una minoranza della CGF che ha chiesto esplicitamente, al momento dell'audizione del perito avvenuta il 19 settembre 2023, alla delegazione dell'IPCT di lasciare la sala. La richiesta derivava dall'intenzione di poter ottenere dal perito delle risposte alle domande (fino a quel momento mai condivise) con la garanzia che le risposte non fossero condizionate dalla presenza dell'organo controllato. La delegazione ha ribadito che la loro presenza era imperativa per motivi legali e la CGF ha accettato la loro partecipazione.

Il 28 settembre 2023 la CGF ha inoltrato all'IPCT la richiesta scritta di poter sottoporre al perito alcune domande in forma scritta, accordando al perito la relativa liberatoria. Il giorno stesso l'IPCT ha risposto con e-mail alla CGF come segue (le sussunzioni degli scriventi sono in grassetto).

[...] Con riferimento alle esternazioni e alla richiesta dei deputati Paolo Pamini e Tiziano Galeazzi di poter incontrare il Perito dell'IPCT senza gli organi della Cassa espresse in occasione dell'incontro della scorsa settimana, segnaliamo che **l'Autorità di vigilanza cui sottostà l'IPCT** (la Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht con sede principale a San Gallo), **cui abbiamo sottoposto tale richiesta per un parere, ha segnalato che la stessa è inammissibile, confermando che gli unici interlocutori del Perito sono l'Istituto di previdenza e l'Autorità di vigilanza stessa.**

Ricordiamo in effetti che, con la riforma concernente il finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico (approvata dal Parlamento federale il 17.12.2010, nonché a seguito della riforma strutturale pure approvata dal Parlamento federale nel corso del 2010), le competenze tra Ente pubblico e Istituto di previdenza sono state chiaramente definite. In questo senso riportiamo due passaggi significativi di quanto scritto dal Consiglio federale nel Messaggio del 19.09.2008 (finanziamento degli istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico, cfr. FF 2008, 7339):

- Ultimo paragrafo del Compendio (cfr. FF 2008, 7341): Con la nuova normativa, inoltre, gli IPDP [= istituti di previdenza degli enti di diritto pubblico] saranno scorporati e resi indipendenti dall'apparato amministrativo sotto il profilo giuridico, organizzativo e finanziario. L'organo supremo avrà pertanto un grado di autonomia molto elevato, che gli consentirà di agire senza subire pressioni politiche, e sarà responsabile per l'equilibrio finanziario dell'istituto. Sull'altro fronte saranno precisate e circoscritte la natura e l'entità della responsabilità assunta dall'ente pubblico con la concessione della garanzia dello Stato.
- Commento alla modifica dell'art. 50 cpv. 2, che al secondo periodo prevede "Se si tratta di un istituto di diritto pubblico, le disposizioni sulle prestazioni o quelle sul finanziamento possono essere emanate dall'ente di diritto pubblico interessato" (cfr. FF 2008, 7392-7393):

Art. 50 cpv. 2 Disposizioni regolamentari

Rendendo autonomi sul piano giuridico e organizzativo gli IPDP (separazione dall'amministrazione centrale), si vuole depoliticizzare la previdenza professionale dei

datori di lavoro pubblici. Questo significa che anche presso gli IPDP sarà l'organo supremo (e non l'ente pubblico) ad assumersi gran parte della responsabilità per la sicurezza finanziaria dell'istituto.

La libertà organizzativa dei Cantoni sarà limitata nella misura in cui il diritto federale prescrive la forma giuridica e un certo grado di autonomia degli IPDP, fermo restando però che la LPP, in quanto legge quadro contenente prescrizioni minime, lascia agli attori una grande libertà decisionale e organizzativa nell'attuazione della previdenza professionale. Di conseguenza, i parlamenti e/o le amministrazioni cantonali e comunali continueranno per principio ad avere la possibilità di esercitare una certa influenza sul finanziamento o sulle prestazioni degli istituti di previdenza del loro ente pubblico attraverso atti normativi di diritto pubblico (leggi e ordinanze, ma anche mediante l'approvazione obbligatoria di regolamenti da parte dell'Esecutivo). Diversamente da oggi, però, il Legislativo e/o l'Esecutivo dovranno decidersi per uno dei due parametri (finanziamento o prestazioni), lasciando così all'organo supremo la possibilità e la responsabilità di stabilire in modo flessibile l'altro parametro secondo le esigenze di sicurezza finanziaria dell'istituto di previdenza. L'ente pubblico potrà tuttavia anche rinunciare a stabilire i parametri, attribuendo così all'organo supremo piena autonomia e responsabilità per quanto concerne la sicurezza finanziaria dell'istituto.

Di conseguenza, **la richiesta ricevuta in data odierna (in allegato) di poter corrispondere direttamente con il Perito IPCT non può essere accolta.** [...]

Quesito posto al consulente giuridico del Gran Consiglio

Vi sono norme di legge che vietino all'IPCT di liberare il perito (inteso ai sensi dell'art. 52a LPP e dell'art. 52e LPP e dell'art. 40 OPP2) dal vincolo di segretezza che lo lega all'Istituto e all'Autorità di vigilanza permettendogli di interagire direttamente con la Commissione gestione e finanze, segnatamente nell'ambito di un'audizione presso la CGF (con lui unico ospite presente) nonché del diretto scambio di corrispondenza con la CGF per la consegna di domande scritte e il ritorno delle risposte scritte?

Verifiche preliminari e osservazione terminologica

Secondo il dizionario terminologico della Cancelleria federale TERMDAT, inammissibile significa nel linguaggio legale svizzero unzulässig, pas recevable.⁸ In altre parole, sembrerebbe che la legislazione svizzera non permetta la possibilità – nemmeno concessa la liberatoria da parte dell'istituto previdenziale – affinché terzi (in particolare la Commissione gestione e finanze) possano interloquire con il perito in modo non mediato. Leggendo il Foglio federale non si rinviene tuttavia alcun passo in tal senso.

La nostra comprensione dell'applicazione dei vincoli legali al caso di specie è invece la seguente.

1. La Commissione gestione e finanze non ha naturalmente il diritto di pretendere di interagire direttamente con il perito IPCT.
2. L'IPCT ha tuttavia la libertà (recte: non esiste nella legge alcun divieto) di liberare il perito dal vincolo di segretezza che lo lega all'IPCT e all'Autorità di vigilanza e può decidere di permettere che il perito interagisca in modo diretto (non mediato) con la Commissione gestione e finanze. Allo stesso modo, l'IPCT ha la facoltà di rifiutare la richiesta della Commissione gestione e finanze, come qui sta facendo.

⁸ Si veda

<https://www.termadat.bk.admin.ch/search/entry/86631?s=inammissibile&sl=2,6,7,8,3&tl=2,6,7,8,3>

Parere del consulente giuridico del Gran Consiglio

In relazione con la suddetta richiesta, in termini generali, il consulente giuridico ha osservato quanto segue.

Esaminando le disposizioni della Legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia i superstiti e l'invalidità del 25 giugno 1982 (LPP, RS 831.40) e quelle dell'Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia i superstiti e l'invalidità del 18 aprile 1984 (OPP2, RS 831.441.1) non si ravvisa alcuna regola che vieterebbe espressamente all'IPCT di liberare il perito dal vincolo di segretezza che lo lega all'Istituto e all'Autorità di vigilanza.

Tuttavia, il consulente giuridico del Gran Consiglio fa rilevare di non essere a conoscenza di eventuali direttive emanate dall'Autorità di vigilanza cui sottostà l'IPCT (Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, sul loro sito ne v'è alcun link su questo punto) che potrebbero prevedere qualcosa in tal senso, in particolar modo se vi sia il rispetto del vincolo di segretezza nei confronti della stessa Autorità di sorveglianza (alla quale andrebbe se mai chiesto l'eventuale svincolo).

Conclusioni

Dagli approfondimenti giuridici richiesti dagli scriventi non è stata ravvisata alcuna regola che vieterebbe espressamente all'IPCT di liberare il perito dal vincolo di segretezza che lo lega all'Istituto e all'Autorità di vigilanza. La mancata audizione del perito IPCT da solo e la mancata possibilità di corrispondere direttamente con lui nel quadro delle domande degli scriventi sembrerebbe pertanto causata da una semplice (seppur legittima) scelta di opportunità degli organi dell'Istituto che hanno deciso di non concedere questa possibilità.

Questa constatazione sembrerebbe essere in contrasto con l'affermazione che la richiesta fosse inammissibile dal profilo legale, come sostenuto per iscritto con e-mail del 28 settembre 2023 dall'IPCT alla CGF, facendo rilevare che anche l'Autorità di vigilanza interpellata dall'IPCT aveva confermato l'inammissibilità della richiesta.

Teniamo a ribadire che questo aspetto andava senz'altro verificato e chiarito al fine di evitare inutili e dannose incomprensioni con la CGF (o perlomeno con una minoranza della stessa).

5. CONCLUSIONI DEL RAPPORTO

La Commissione gestione e finanze invita il Parlamento a voler rinviare in Commissione il messaggio n. 8302 affinché possano essere eseguiti gli opportuni e doverosi approfondimenti sulla base degli spunti esposti sopra e delle risposte che verranno fornite alla suddetta cinquantina di domande.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Omar Balli e Paolo Pamini, relatori
Bignasca - Galeazzi - Guerra