

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5240 R	15 ottobre 2002	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 23 aprile 2002 concernente l'approvazione dei conti 2001 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato

1. PREMESSA

Tutto il sistema pensionistico svizzero (secondo pilastro) ha subito durante quest'anno le conseguenze del crollo dei mercati finanziari. Già preoccupati per le notizie non proprio rassicuranti sull'AVS (primo pilastro, anch'esso confrontato con importanti perdite sui mercati finanziari), alcuni cittadini hanno cominciato a manifestare perfino in piazza il loro malcontento.

In concreto, le autorità federali hanno preso nel corso dell'anno due decisioni importanti concernenti la previdenza professionale. Dapprima hanno proposto la riduzione dal 7,2 al 6,8% del tasso di conversione del capitale di vecchiaia in rendita. Questa proposta è motivata essenzialmente dal prolungarsi della durata media di vita della popolazione e, di conseguenza, del periodo durante il quale le rendite pensionistiche devono essere versate. Questa proposta – che concerne soltanto le casse pensioni con primato dei contributi – non ha comunque suscitato reazioni importanti.

Maggiori preoccupazioni ha invece suscitato l'intenzione del Consiglio federale di ridurre dal 4 al 3%, a partire del 1.ottobre, il tasso minimo di remunerazione degli averi di vecchiaia, cioè del capitale accumulato durante l'attività lavorativa e che può essere ritirato o trasformato in rendita, al tasso di cui si è detto sopra nelle assicurazioni con primato dei contributi.

Di fronte alle molte reazioni negative il Consiglio federale ha deciso di modificare la precedente decisione, proponendo un tasso di remunerazione del 3,25% a partire dall'1.1.2003. La competenza per questa decisione è data dalla legge sulla previdenza professionale al Consiglio federale, che deve adeguare il tasso alla situazione di mercato. Sono però in atto richieste per un trasferimento di questa competenza al Parlamento, ma si interpreta la definizione contenuta nella legge non come un tasso fisso (difatti non è mai stato cambiato dall'entrata in vigore della LPP nel 1985), ma come un tasso variabile, che deve essere adeguato non solo verso il basso, ma anche verso l'alto. È probabile che sul lungo termine una remunerazione media del 4% venga comunque ottenuta.

2. LE CASSE PUBBLICHE

Le casse pubbliche non sono certo sfuggite alla crisi che ha colpito i mercati finanziari. Anch'esse infatti, viste le crescenti difficoltà nel finanziare le rendite, hanno fatto uso delle possibilità di investire nei mercati azionari, al momento molto redditizi, benché generalmente in modo più prudente delle casse aziendali private. La tendenza all'avvicinamento dei due metodi di gestione prosegue comunque, come indica il risultato

delle seconda inchiesta realizzata dalla "Swissca". La struttura effettiva e quella perseguita dalle casse pensioni pubbliche risulta dalla tabella che segue.

Struttura effettiva e perseguita degli attivi *)

	Effettiva (totale in %)	Perseguita (totale in %)
Liquidità	5,98	3,68
Crediti nei confronti del datore di lavoro	7,76	4,36
Azioni del datore di lavoro	0,34	0,31
Obbligazioni svizzere in CHF	20,37	22,19
Obbligazioni straniere in CHF	2,47	2,67
Obbligazioni in monete straniere	9,38	9,93
Azioni svizzere	17,75	17,13
Azioni straniere	11,41	14,09
Immobiliare	16,09	16,00
Ipoteche	5,99	6,50
Hedge Funds	0,15	0,19
Private Equity	0,21	0,64
Altri piazzamenti alternativi	0,45	0,06
Patrimoni misti	0,42	0,42
Altri attivi	1,31	0,45

*) dati non ponderati

La caratteristica essenziale delle casse pubbliche rispetto alle casse private è data dalla possibilità di avere una copertura al di sotto del limite del 100% previsto dalla legge per le casse private. Questo nel caso in cui l'ente pubblico garantisce in ogni caso una copertura al 100% degli impegni della cassa. Questa concessione alle casse pubbliche si basa sul principio della perennità della cassa che corrisponde in sostanza al concetto di perennità dell'ente pubblico quale datore di lavoro. Di conseguenza non si verificherà mai il caso in cui la cassa pensione pubblica debba versare indennità di libero passaggio per tutti gli assicurati. Questo implica evidentemente anche contributi inferiori da prelevare sia presso l'assicurato, sia presso il datore di lavoro.

Tuttavia anche le casse pubbliche non possono permettersi di non perseguire attentamente la stabilità finanziaria nel tempo e quindi chiedere una copertura sempre maggiore al datore di lavoro.

L'ultima inchiesta della Swissca su 49 casse pubbliche in Svizzera ha dato il seguente risultato globale:

- tasso di copertura tecnico medio 94%
- tasso di copertura in caso di liquidazione 102%
- tasso di copertura perseguito 99%

Indipendentemente dalle basi tecniche, la maggior parte delle casse prevede un aumento della speranza di vita degli assicurati che rende necessario un rafforzamento delle riserve. Undici casse prevedono già un aumento dei contributi o l'hanno già messo in atto.

Il tasso di copertura medio nasconde comunque grandi differenze fra le varie casse. Un'inchiesta condotta a fine agosto dall'Agenzia telegrafica svizzera (vedi Corriere del

Ticino del 31 agosto 2002) costatava per esempio per la cassa cantonale dei dipendenti di Zurigo un grado di copertura del 95% e aggiungeva che la maggior parte delle casse pensioni pubbliche non disponeva di un grado di copertura del 100%.

Esso si situerebbe piuttosto fra il 70 e il 100%, ma con qualche eccezione importante. Per esempio, a fine 2001, il grado di copertura della cassa pensioni del canton Vallese era soltanto del 48,3%, mentre quello della cassa del canton Berna era del 110%, quella di Appenzello interno del 115%.

Tutte le casse interpellate prevedono però un peggioramento nel corso del 2002, a causa in generale delle “performances” negative degli investimenti. Come in qualche caso già avvenuto quest’anno, parecchie casse dovranno attingere alle riserve per poter far fronte alla situazione.

3. LA CASSA PENSIONI DEI DIPENDENTI DELLO STATO

Le considerazioni fatte in precedenza concernono anche la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato. Comunque la differenza essenziale rispetto alla maggioranza delle casse private consiste nel fatto che la cassa cantonale si basa ancora sul primato delle prestazioni. Essa garantisce al pensionato il 60% dello stipendio medio assicurato degli ultimi 10 anni di lavoro. Di conseguenza la cassa non è nemmeno toccata dal problema della remunerazione del capitale di vecchiaia. Ne subisce alcuni influssi minori, per esempio per gli interessi di mora ($\frac{1}{4}\%$ in più del tasso minimo), o per la remunerazione degli apporti iniziali di capitale in caso di uscita dalla cassa.

Una cassa pubblica può tuttavia agire in questo modo in quanto gode della garanzia dello Stato per quanto concerne il capitale di copertura. Uno dei grossi vantaggi di questa situazione è la possibilità di prelevare contributi inferiori.

Essa deve nondimeno seguire con attenzione la stabilità finanziaria nel tempo. L’obiettivo che la cassa si è posta è una copertura dell’80%. La gestione 2001 si è ulteriormente allontanata da questo obiettivo, poiché il grado di copertura è sceso dal 78,18% dell’anno precedente al 76,9%. Il rapporto di gestione dice perfino che senza lo scioglimento della riserva speciale per le nuove tabelle attuariali, il grado di copertura sarebbe sceso al 74,3%. Questa evoluzione è dovuta alla scarsa redditività del patrimonio che lo scorso anno è stata perfino negativa (-0,35%), quindi ben lontana dalla redditività media del 5,5% considerata quale ipotesi negli studi sull’evoluzione finanziaria della cassa.

3.1 Disavanzo tecnico e riserve

A fine 2001 il disavanzo tecnico era aumentato di 51 milioni di franchi e si era fissato a 758,7 milioni di franchi. Questo risultato è stato possibile soltanto grazie allo scioglimento della riserva accumulata negli ultimi anni per far fronte alla revisione ogni 10 anni delle tabelle attuariali per il calcolo delle prestazioni di libero passaggio e della riserva matematica, che sono sempre risultate in aumento. Questa riserva aveva raggiunto nel 2000, i 148,4 milioni, ma il primo luglio 2001 sono entrate in vigore le nuove tabelle, che hanno determinato un maggior onere effettivo di 31,8 milioni, comunque inferiore alle previsioni. Le riserve utilizzate per contenere il disavanzo tecnico hanno perciò comportato 116,6 milioni.

3.2 Redditività troppo bassa

Il marasma generale vissuto lo scorso anno dalle istituzioni di previdenza si è tradotto, come detto, in una redditività negativa dello 0,35%, il che provoca un calo rispetto alla redditività ipotizzata del 5,85%, pari a 146 milioni, rapportati ai 2,5 miliardi di patrimonio della cassa.

Considerato quanto successo a livello nazionale, si può condividere l'opinione del rendiconto quando afferma che la gestione prudente del patrimonio ha permesso di attenuare l'impatto dell'evoluzione negativa dei mercati finanziari.

La struttura del patrimonio della cassa al 31 dicembre 2001 risultava la seguente:

Categorie d'investimento	2001	%
Mezzi liquidi	81'749'307	3.24
Altri attivi	26'218'338	1.04
Prestiti Stato	262'000'000	10.38
Prestiti altri enti pubblici	0	0.00
Crediti ipotecari agli assicurati	464'609'447	18.40
Azioni	554'344'232	21.95
Obbligazioni *)	898'901'748	35.60
Immobili	237'324'667	9.40
Totale	2'525'147'739	100.00

*) inclusa la riserva (CHF 12,0 mio al 31.12.2001)

La crisi dei mercati finanziari e il periodo insolitamente lungo di ribasso dei titoli azionari (che si prolunga anche quest'anno) spiegano il perché di una redditività nominale negativa, pari al 3,75% del patrimonio dato in gestione e investito sui mercati finanziari. Quest'ultimo costituisce circa il 60% del patrimonio globale della cassa. Il restante 40% del patrimonio (prestiti a enti pubblici, prestiti ipotecari, investimenti immobiliari, liquidità) ha avuto una redditività leggermente superiore al 4,6%. Non tale comunque da compensare le perdite subite sui mercati finanziari.

Dal momento che possiamo già valutare che il 2002 sarà anche peggio del 2001 e provocherà un'ulteriore diminuzione di 4/5 punti del grado di copertura, è lecita la domanda circa una diversa strutturazione del patrimonio della cassa.

Storicamente si può però rispondere che sul lungo periodo la redditività del patrimonio investito in titoli è sempre stata superiore. Dal 1992 al 2001 la "performance" di questo patrimonio è stata del 6,4%, contro una redditività del patrimonio complessiva pari al 4,8%. Stando alle previsioni però la redditività è destinata a peggiorare e se sarà ancora una volta negativa, il problema si riproporrà certamente. L'esperienza insegna però anche che un cambiamento di strategia in momenti difficili potrebbe creare più problemi di quanti ne risolve.

Per affrontare questo problema, nella seconda metà dell'anno scorso, la cassa ha avviato uno studio sull'evoluzione della situazione finanziaria. Lo studio effettuato dalla PRASA presenta tre varianti, con scenari evolutivi diversi, influenzati dal rincaro, dalla redditività del patrimonio e dal tasso di variazione degli affiliati. Le tabelle e il grafico riportati a pag. 32 e 33 del rendiconto indicano chiaramente le difficoltà di attenersi all'obiettivo di un grado di copertura dell'80%, a causa dell'elevata sensibilità della cassa all'evoluzione di alcuni parametri esterni non influenzabili. In quindici anni il grado di copertura potrebbe perciò variare tra l'85% e il 50% e il disavanzo tecnico fra 0,8 e 3,2 miliardi di franchi.

3.2.1 Il patrimonio immobiliare

Il risultato d'esercizio del patrimonio immobiliare è nettamente migliorato rispetto all'anno precedente (12,5 milioni contro 9,9 milioni, pari al 26% quasi). Anche la redditività netta è migliorata, portando il valore contabile al 5,31%. La redditività rapportata al valore storico (vedi tabella a pag. 19 del rendiconto) rimane però a un livello ancora basso (3,72%). Il rendiconto precisa che il confronto con il 2000 deve tener conto di alcuni fattori particolari. Fa tuttavia notare che il miglioramento della redditività è dovuto in buona parte alla diminuzione degli sfitti, la cui conseguenza è tanto un aumento degli incassi per affitti, quanto una diminuzione dei costi accessori a carico del proprietario. Una situazione che è suscettibile di ulteriori miglioramenti nella scia di quanto fatto negli ultimi anni. In parte il buon risultato è dovuto anche ai redditi supplementari di due stabili acquisiti nel 2001. Il risultato d'esercizio della gestione immobiliare è sintetizzato nella tabella che segue:

Descrizione	Risultato d'esercizio 2001	Variazione % rispetto al 2000
Ricavi lordi	15'575'359	8.28
Ricavi diversi	176'744	-38.37
Sfitti	-1'036'925	-40.11
Perdite su debitori	-61'905	4.12
Totale entrate	14'653'272	13.77
Manutenzione e attrezzature	1'476'452	-4.27
Assicurazione e imposte	352'409	-37.28
Diversi	198'232	-1.46
Costi accessori non recuperabili	173'995	-74.59
Totale uscite	2'201'088	-26.39
Risultato senza assestamento	12'452'184	25.91
Assestamento immobili	0	0.00
Risultato con assestamento	12'452'184	25.91

In questo settore, la Commissione della gestione chiede agli amministratori della Cassa pensioni di seguire con attenzione il mercato immobiliare, in particolare con riferimento ai futuri bisogni di uffici per lo Stato, che potrebbero essere messi a disposizione a condizioni di rendimento vantaggiose per entrambi.

3.3 Situazione attuariale

A fine 2001 risultavano affiliati alla cassa 12.087 dipendenti con un aumento rispetto al 2000 di 280 persone. Lo stipendio medio assicurato era di 72.642 franchi per gli uomini e di 58.001 franchi all'anno per le donne. Il 62,5% degli affiliati si situava nella fascia d'età fra i 35 e i 54 anni. L'età media generale era di 42 anni (43 per gli uomini e 40 per le donne).

La preponderanza di affiliati fra i 45 e i 55 anni (32,3%) lascia presupporre un forte ricambio generazionale nei prossimi dieci anni. Il rendiconto segnala inoltre che 8.364 assicurati (pari al 69,2%) beneficiano ancora del piano assicurativo che prevede il massimo di prestazioni dopo 30 anni di contribuzione.

Il numero di beneficiari di rendite era aumentato di 128 (3%) ed era salito a 4.375. Il 24,4% di loro era situato nella fascia d'età fra i 66 e i 75 anni. Sotto questa fascia d'età si situava il 29,9% e sopra il 14,8%. Il 31% era beneficiario di rendite per superstiti.

Grazie all'aumento dei contribuenti superiore a quello dei beneficiari di rendite, il rapporto fra assicurati attivi e pensionati è peggiorato soltanto di poco, passando da 2,78 a 2,76 persone. Alla fine degli anni novanta era però ancora vicino a 3.

Le previsioni del 1995 (studio PRASA) davano una situazione un po' migliore. Un nuovo studio eseguito all'inizio di quest'anno indica un ulteriore peggioramento di questo rapporto, a dipendenza del numero di affiliati. Una variante che si basa su un aumento dell'1% annuo degli assicurati prevede un rapporto fra attivi e pensionati pari a 1,76 nel 2016. Nel caso di una diminuzione dell'1% all'anno degli assicurati, il rapporto scenderebbe a 1,32.

4. QUALE FUTURO?

Alla luce delle considerazioni fatte sull'evoluzione delle condizioni operative della cassa nel 2001 e del probabile ulteriore peggioramento nel 2002 ci si possono porre alcune questioni sul futuro della cassa, il cui assestamento effettuato negli ultimi anni sembra oggi compromesso.

Già lo scorso anno la Commissione della gestione segnalava il problema dell'insufficiente grado di copertura della cassa, possibile – come detto – grazie alla garanzia dello Stato. Questo deficit di copertura provoca però una mancanza di redditi, che non viene coperta dal datore di lavoro.

Rispetto allo scorso anno, la situazione delle casse pubbliche è però cambiata. La già citata indagine della Swissca dice che una sola cassa, delle 38 comprese nell'inchiesta, non remunera questo capitale mancante; 29 casse possono contare su una remunerazione parziale e 8 su una remunerazione totale. Nel caso della cassa cantonale ticinese ricordiamo che si tratta di 758 milioni di franchi.

Di fronte a queste situazioni alcuni cantoni hanno proceduto al risanamento delle loro casse pensioni. Il cantone Grigioni, per esempio, è passato l'anno scorso dal sistema del primato delle prestazioni a quello del primato dei contributi. Per coprire il disavanzo tecnico il cantone ha deciso versamenti supplementari da parte del datore di lavoro, in modo da eliminarlo tra il 2005 e il 2011, utilizzando anche il 50% del rendimento netto del patrimonio che superi il tasso tecnico versato sui conti individuali. Dal 2012 la cassa diventerà giuridicamente indipendente. Durante 10 anni il cantone fornirà comunque una garanzia non superiore al 15% della riserva matematica.

Il problema dell'indipendenza giuridica della casse pubbliche e quindi della loro autonomia gestionale è oggi di grande attualità. Si stanno anche accumulando esperienze per un passaggio indolore dal sistema attuale a quello di una cassa indipendente che offre vantaggi sia per gli assicurati, sia per i datori di lavoro.

Probabilmente il momento per affrontare il problema non è dei migliori, ma la tendenza a breve ci dice che può anche peggiorare. Anche in Ticino, sulla base dello studio evolutivo della PRASA, la Commissione della cassa ha incaricato un gruppo di lavoro "di valutare i possibili provvedimenti puntuali o i possibili cambiamenti strutturali volti a garantire una maggior solidità della Cassa nel lungo termine" (pag. 33 del Rendiconto).

A nostro modo di vedere, considerazioni di carattere strutturale, accanto a interventi di tipo congiunturale, non possono più essere rinviate, se non al rischio di peggiorare ulteriormente la situazione.

5. CONCLUSIONE

Sulla base delle considerazioni che precedono e prendendo atto degli studi in corso, la Commissione della gestione e delle finanze chiede agli organi della Cassa pensioni di accelerare i tempi di una riforma che consideri gli aspetti strutturali altrettanto importanti di quelli oggi necessari sul piano congiunturale.

* * * * *

Fatte queste premesse, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il rendiconto 2001 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore
Beltraminelli - Bignasca - Brenni -
Carobbio Guscelli - Croce - Ferrari Mario -
Foletti - Ghisletta R. - Lepori Colombo -
Lombardi - Merlini - Pezzati - Poli - Sadis