

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5526 R1	19 ottobre 2004	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 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

1. EVOLUZIONE PREOCCUPANTE

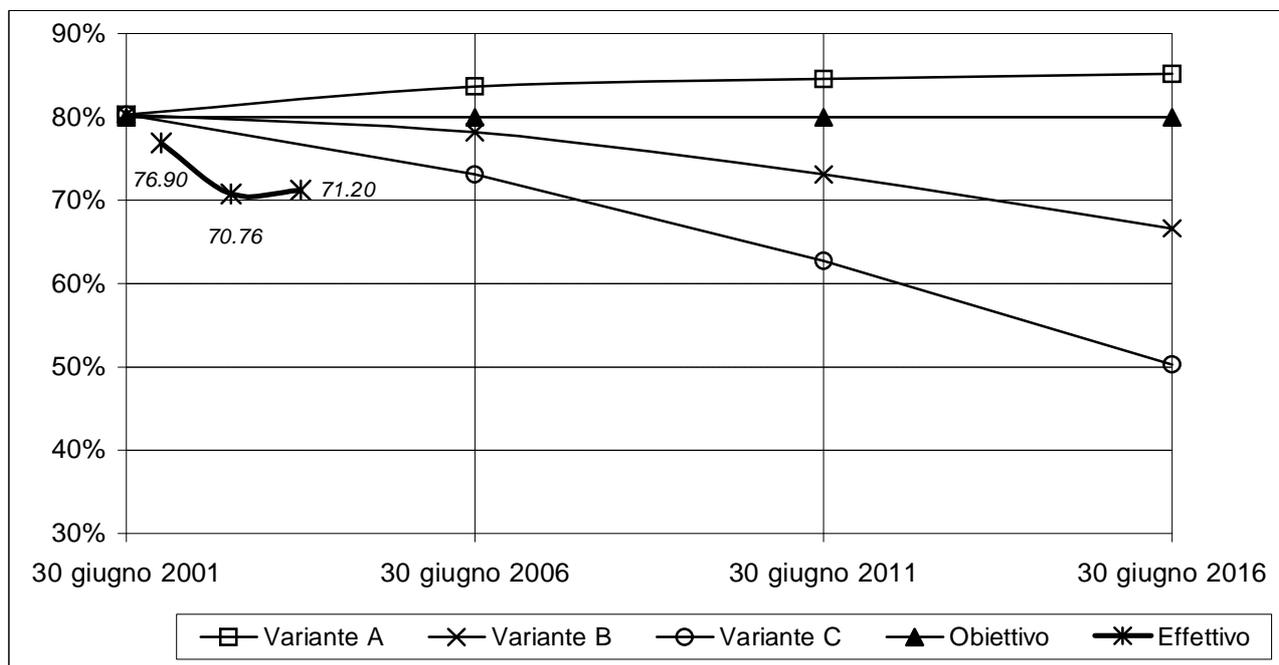
L'analisi dei rendiconti della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato di questi ultimi anni ha messo in evidenza un progressivo deteriorarsi della situazione finanziaria della cassa. Questo deterioramento, che è di origine strutturale, è stato altresì accentuato dalla crisi finanziaria dei primi anni 2000, che ha inciso pesantemente sulla redditività del patrimonio della cassa.

Va detto - a onor del vero - che la gestione prudente attuata dalla cassa cantonale ha permesso di limitare i danni, rispetto a quanto successo con altre casse pubbliche e private. Ciò non ha tuttavia potuto impedire che il grado di copertura del capitale tecnico della cassa scendesse al 70,76% nel 2002. Il miglioramento dei mercati finanziari nel 2003 ha permesso un leggero ricupero, riportando il grado di copertura al 71,20%, comunque sempre lontano tanto dall'optimum al 100%, quanto dall'obiettivo dei primi studi di risanamento del 90%. La cassa ticinese continua così a figurare tra le casse pubbliche con il peggior grado di copertura in Svizzera: 32esimo rango su 38 casse, secondo un'indagine (dati 2003) pubblicata da "Cash".

Alla luce di questa evoluzione i responsabili della cassa hanno avviato gli studi per un risanamento duraturo della cassa. Sennonché il peggiorare delle finanze cantonali ha consigliato un ridimensionamento dell'obiettivo originale che perseguiva un grado di copertura del 90%, quale ipotesi operativa di un gruppo di lavoro appositamente costituito. L'obiettivo di un risanamento completo, adottato all'inizio dei lavori, che prevedeva anche una maggiore autonomia della cassa, è stato subito abbandonato, poiché, dice il messaggio. *"... i mezzi finanziari richiesti o gli adeguamenti necessari delle prestazioni erano difficilmente sostenibili"*.

Lo studio evolutivo della situazione finanziaria indica una probabile evoluzione, molto ben sintetizzata nel grafico seguente.

**Studio evolutivo della situazione finanziaria dal 30.06.2001 al 30.06.2016
(Prasa gennaio 2002)**



Varianti	Redditività annua	Variazione annua assicurati	Rincaro annuo
Variante A (ottimista)	5.5%	+1.0%	1.0%
Variante B (intermedia)	5.0%	+0.5%	2.1%
Variante C (pessimista)	4.5%	-1.0%	3.0%

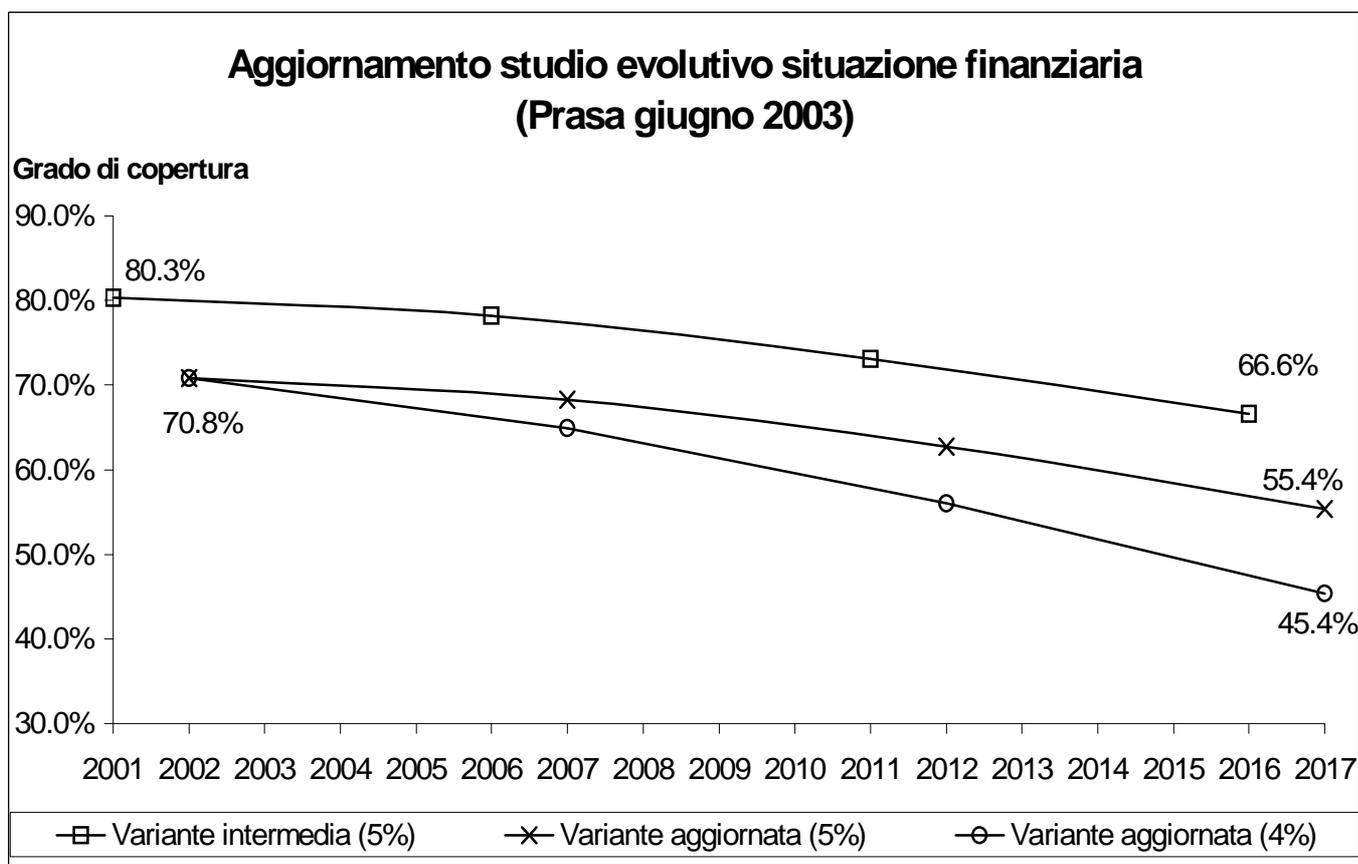
Il grafico (elaborato dalla Prasa sui dati al 30 giugno 2001) si basa su tre varianti che prevedono le seguenti evoluzioni:

Varianti	30.06.2001		30.06.2006		30.06.2011		30.06.2016	
	Grado di copertura	Disavanzo tecnico in mio	Grado di copertura	Disavanzo o tecnico in mio	Grado di copertura	Disavanzo tecnico in mio	Grado di copertura	Disavanzo tecnico in mio
VarianteA	80.3%	624.6	83.7%	635.8	84.6%	720.5	85.2%	794.3
VarianteB	80.3%	624.6	78.2%	886.7	73.1%	1'356.2	66.6%	1'993.5
VarianteC	80.3%	624.6	73.1%	1'130.0	62.7%	1'988.4	50.3%	3'215.2

Il divario di quasi 10 punti tra il grado di copertura di partenza ipotizzato (80,3%) e quello effettivo al 31 dicembre 2002 (70,76%) ha consigliato un aggiornamento dei dati.

Un primo studio concernente la verifica della redditività potenziale della Cassa è stato affidato al consulente finanziario PPCMetrics di Zurigo, che si è basato sugli indici di rendimento registrati fra il 21 gennaio 1988 e il 31 luglio 2002. Secondo questa analisi, il patrimonio della cassa offre un potenziale di rendimento del 5,4% (con una volatilità del 5,6%). La situazione nel giugno 2003, considerati i rendimenti particolarmente bassi delle obbligazioni, ha consigliato un ridimensionamento dei rendimenti potenziali dei prossimi 10 anni al 3,9% (volatilità 5,1%).

L'aggiornamento dello studio evolutivo della situazione finanziaria è stato effettuato dalla Prasa. L'aggiornamento della variante intermedia utilizzando i dati effettivi al 31.12.2002, è riassunto nel grafico che segue:



Come si può vedere la probabile evoluzione nei prossimi 15 anni è sensibilmente peggiorata e non basta certo il leggero miglioramento del 2003 per modificare la tendenza di fondo.

2. COME RISANARE

Abbandonato – come già detto – l’obiettivo di un risanamento totale e quello di un grado di copertura del 90%, che avrebbe richiesto sacrifici maggiori sia al datore di lavoro, sia agli affiliati, la Commissione della cassa è tornata all’obiettivo di un grado di copertura dell’80% in 15 anni. Il disavanzo tecnico, che la variante intermedia fissa in 2,84 miliardi di franchi nel 2017, deve essere riportato a 1,27 miliardi, con una correzione dell’evoluzione di 24,6 punti percentuali.

Scopo dell’operazione deve essere quello di “... *mantenere le condizioni per uno sviluppo finanziario equilibrato della cassa, evitando sia ripetute modifiche alle prestazioni e ai contributi, sia il differimento delle soluzioni dei problemi alle future generazioni.*” (Messaggio pag. 13)

3. QUALE STRATEGIA

Nello scegliere le misure strategiche per il risanamento, la Commissione ha valutato anche l'eventualità di un cambiamento del piano assicurativo, passando dall'attuale primato delle prestazioni al primato dei contributi. Su questa scelta, la Prasa è stata incaricata di eseguire uno studio di fattibilità.

Secondo il perito, entrambe le soluzioni presentano vantaggi e svantaggi. Il Messaggio governativo li riassume al capitolo dedicato alla classificazione di atti parlamentari, in particolare nella presa di posizione sulle iniziative Bignasca e Pinoja, di cui diremo più oltre.

3.1 Vantaggi e svantaggi

Dal messaggio riportiamo le seguenti considerazioni:

"Vantaggi del sistema in primato dei contributi"

- *Il sistema è più semplice e quindi più adattabile. Le ulteriori modifiche della Legge e del Regolamento della Cassa in generale, e quelle provenienti dai cambiamenti nell'AVS e nella LPP in particolare, sono più facilmente realizzabili.*
- *Il sistema è molto trasparente al livello del finanziamento e della prestazione di libero passaggio. La nozione di capitale di risparmio è più palpabile di quella di valore attuale delle prestazioni acquisite.*
- *L'importanza della solidarietà tra le classi di età è modulabile.*
- *Il sistema è più adatto ai principi di remunerazione variabile.*
- *Una sorpresa finanziaria per l'istituto di previdenza accade praticamente solo per via della redditività del patrimonio. Per quanto concerne l'evoluzione futura, l'istituto di previdenza prende dei rischi limitati se la realtà si scosta dalle ipotesi definite.*

"Svantaggi del sistema in primato dei contributi"

- *Il sistema non è trasparente per quanto concerne le prestazioni. Il livello della pensione di vecchiaia in percentuale dell'ultimo stipendio assicurato non può essere stabilito in anticipo perché dipende dagli aumenti di stipendio assicurato e dagli interessi accreditati; viene quindi stimato.*
- *La trasformazione del capitale di risparmio in pensione di vecchiaia al momento del pensionamento avviene secondo dei tassi di conversione che vanno riveduti con l'evoluzione dell'aspettativa esistenziale. L'assicurato attivo sopporta il rischio relativo.*
- *Il livello della pensione di vecchiaia in percentuale dell'ultimo stipendio assicurato diminuisce fortemente durante la carriera se gli aumenti di stipendio assicurato sono importanti e se la redditività non li compensa. Per quanto concerne l'evoluzione futura, è quindi l'assicurato che sopporta il rischio se la realtà si scosta dalle ipotesi definite".*

Lo studio formula poi una proposta di piano assicurativo in primato dei contributi per la nostra Cassa – piano che tiene conto nella misura del possibile delle attese previdenziali attuali – e lo mette a confronto con quello vigente in primato delle prestazioni. Al momento dell'eventuale cambiamento del piano assicurativo, la situazione finanziaria della Cassa non si modificherebbe. Il bilancio tecnico rimarrebbe uguale, dovendo garantire i diritti acquisiti: il capitale risparmio degli assicurati attivi deve rispondere al valore delle prestazioni di libero passaggio maturate con il piano attuale e la riserva matematica dei beneficiari di rendita rimane invariata, non potendo modificare le pensioni servite. Per il

futuro, qualora si confermassero le ipotesi evolutive dei parametri presi in considerazione nello studio, l'evoluzione finanziaria della Cassa sarebbe analoga. Pertanto, qualora si volesse raggiungere lo stesso obiettivo di contenimento del disavanzo tecnico, anche con il piano assicurativo in primato dei contributi si dovrebbero adottare delle misure di risanamento di uguale portata di quelle proposte in questo messaggio. In conclusione il perito afferma che:

“il risanamento della Cassa può quindi essere realizzato mediante due opzioni assai diverse a livello individuale, ma con dei risultati globalmente uguali. La scelta della soluzione dovrà essere fatta tenendo conto dei relativi vantaggi e svantaggi elencati sopra. La problematica della scelta della soluzione può secondo noi essere riassunta come segue:

Il mantenimento con modifiche del piano attuale in primato di prestazioni presenta il vantaggio della conservazione di certe strutture, il che semplifica la gestione ed evita di mettere in atto dei lavori importanti legati al cambiamento (...). La trasparenza al livello delle prestazioni viene mantenuta, ma la Cassa sopporta un grosso rischio se la realtà si allontana dalle ipotesi definite (svantaggio principale).

Il passaggio al piano di risparmio proposto presenta il vantaggio di limitare il rischio di non realizzare degli obiettivi finanziari della Cassa a praticamente i soli risultati sulla redditività del patrimonio. Gli svantaggi sono invece che si perde la trasparenza al livello delle prestazioni e si deve affrontare dei lavori importanti per realizzare il cambiamento”.

3.2 La scelta

L'esame della fattispecie ha indotto la Commissione della cassa a decidere di non cambiare il piano assicurativo e di restare quindi a quello basato sul primato delle prestazioni. Il Consiglio di Stato segue pienamente le decisioni della Commissione e non propone quindi un cambiamento del piano, considerato che il contenimento del disavanzo tecnico avrebbe imposto uguali misure di risanamento anche con un cambiamento del piano assicurativo.

La strategia proposta si basa sul principio della simmetria dei sacrifici. Se si considera il diverso aumento dei contributi (4% per il datore di lavoro, 1% per l'assicurato) il rispetto di questo principio non è così evidente. Se però si considera lo sforzo globale chiesto alle parti, si vede che il datore di lavoro contribuisce con 13,4 punti percentuali al miglioramento del grado di copertura. Sull'altro fronte gli assicurati attivi contribuiscono in misura di 5,5 punti percentuali e i pensionati in misura di 7,9 punti percentuali (totale 13,4), sull'arco dei 15 anni previsti.

I contributi straordinari hanno carattere transitorio e sono volti a risanare la situazione di partenza e ottenere un grado di copertura adeguato. Essi devono permettere alla cassa di ricostituire un capitale sufficiente a permettere ricavi patrimoniali che possano sostituirsi alle misure straordinarie stesse. Oggi si prevede che questa situazione possa verificarsi quando il grado di copertura raggiungesse il 90%, come era del resto previsto inizialmente. Le modifiche alle prestazioni che toccano sia gli assicurati attivi, sia i pensionati hanno carattere permanente e dovrebbero invece contribuire a mantenere una situazione equilibrata nel tempo.

4. LE MISURE PROPOSTE

Le misure di risanamento sono in sintesi le seguenti:

1. Aumento straordinario dei contributi a carico del datore di lavoro di 4 punti percentuali;
2. Aumento straordinario dei contributi a carico degli assicurati di 1 punto percentuale;
3. Adeguamento delle rendite al rincaro garantito solo nella misura del 50% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo;
4. Finanziamento del supplemento sostitutivo della rendita AVS non più interamente a carico della Cassa.

4.1 Correttivi

Al pt. 3. L'adeguamento al rincaro potrà essere maggiorato – tenendo conto della situazione finanziaria della Cassa – in caso di rincaro superiore al 4% in un anno o al 15% sull'arco di quattro anni consecutivi.

Al pt. 4 Il supplemento sostitutivo è oggi dell'85% (ridotto negli ultimi due anni prima del raggiungimento dell'età di pensionamento AVS) della rendita massima AVS. Questo supplemento viene ridotto all'80%, senza tener conto dell'età del pensionato, e viene finanziato nella misura del 25% dalla Cassa e del 75% dal datore di lavoro e dagli assicurati. Il datore di lavoro versa la sua quota-parte in una sola volta. L'assicurato lo versa tramite una riduzione permanente della pensione. È previsto un meccanismo di solidarietà a favore delle rendite basse. Al di sotto di 18'990 franchi di rendita, la rifusione è interamente a carico del datore di lavoro. Una rendita elevata comporta un aumento progressivo della rifusione del supplemento sostitutivo. Come già detto, complessivamente, l'onere per datori di lavoro e assicurati sarà uguale.

5. LE CONSEGUENZE FINANZIARIE

5.1 Per il datore di lavoro

Sulla base dei dati 2002 della Cassa l'aumento di contributi comporterà un maggiore onere per i datori di lavoro di circa 28,8 milioni di franchi: 20,2 milioni a carico del solo Cantone, 8,6 milioni a carico di altri enti affiliati.

Il costo del supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI è di 10 milioni. Nella misura del 37,5% sarà a carico dei datori di lavoro (Cantone 2,6 milioni, altri enti 1,1 milioni circa). Questi costi saranno contenuti nei primi anni e andranno in seguito crescendo. Esso si applica infatti solo a chi non ha ancora compiuto i 58 anni. Per gli altri resta interamente a carico della Cassa.

5.2 Per gli assicurati

L'aumento straordinario dei contributi provoca un aumento dei versamenti di 7,2 milioni all'anno. Il prelievo sullo stipendio sarà inferiore all'1%, poiché avviene sullo stipendio assicurato (cioè diminuito della quota di coordinamento).

L'adeguamento parziale al rincaro diminuisce nel tempo il valore reale delle pensioni. Ad esempio: pensionamento a 65 anni, rendita cassa pensioni + AVS = 63'041, a 70 anni 67'695 (-3,22%), a 75 anni 72'738 (-6,27%), a 80 anni 78'207 (-9,17%). I calcoli sono basati su un rincaro medio annuo del 2,1%.

Le conseguenze della partecipazione al supplemento sostitutivo sono dovute a tre fattori: all'età, all'ammontare della rendita, al sesso (gli uomini lo percepiscono per un anno in più).

Esempio: uomo, pensionato a 60 anni, al massimo delle prestazioni, stipendio annuo fr. 100'000.-

Pensione fr. 60'000.-

Supplemento sostitutivo fr. 20'256.-

A carico di: - cassa fr. 5'064.-
- datore di lavoro fr. 4'808.-
- assicurati fr. 10'384.-

Riduzione permanente della pensione fr. 2'868.-

NB: Se la pensione è bassa, la riduzione è inferiore (sotto i 18'990.- non c'è riduzione). Più è alta, maggiore sarà la riduzione. Esempio: pensione 30'000.-, riduzione 1'540.-; pensione 90'000.-, riduzione 3'311.-

5.3 Per la Cassa

Il perito ha calcolato che le misure di risanamento comportano un miglioramento del grado di copertura di circa 24.4 punti percentuali in 15 anni, considerata l'evoluzione probabile senza misure di risanamento. Il disavanzo tecnico sarebbe di conseguenza aumentato di 1,565 miliardi di franchi.

Senza misure di risanamento, fra 15 anni e nell'ipotesi di un reddito del 5%, il disavanzo tecnico raggiungerebbe 2,837 miliardi di franchi e il grado di copertura scenderebbe al 55,4%.

Con le misure di risanamento, il grado di copertura dovrebbe raggiungere l'80% circa e il disavanzo tecnico ridursi a 1,272 miliardi di franchi.

6. ATTI PARLAMENTARI

6.1 Le mozioni Bignasca e Pinoja

Il capitolo II del Messaggio "Classificazione di atti parlamentari" affronta questa problematica, sulla base dei risultati dello studio appena citato, rispondendo alle mozioni Bignasca per la Lega del 2 giugno 2003 e Pinoja per l'UDC del 16 settembre 2003.

Il Consiglio di Stato precisa di non avere motivo di scostarsi dalla soluzione proposta dalla Commissione, mantenendo il primato delle prestazioni, con i correttivi che vedremo più oltre. Precisa anzi che, come chiede la mozione, se si cambiasse il piano assicurativo, mantenendo i diritti acquisiti degli attuali dipendenti, la misura procrastinerebbe il processo di risanamento della Cassa, lasciando aumentare a dismisura il disavanzo tecnico e gravando in modo insopportabile la prossima generazione di affiliati. Per questo il governo propone di respingere la mozione.

6.2 Le iniziative Mellini e Colombo

Parimenti, il Consiglio di Stato propone di respingere l'iniziativa Mellini per l'UDC che chiede una modifica dell'art.12 cpv. della Legge sulla cassa pensioni, in modo da introdurre la parità dei contributi fra datore di lavoro e assicurati, mantenendo invariato il contributo globale al 23,1%.

Dalla riforma del 1996 i due contributi sono stati progressivamente avvicinati e la percentuale entrata in vigore il 1.gennaio 1999 ha fissato un contributo dell'11,6% per lo Stato e del 10,5% per l'assicurato, lasciando cadere temporaneamente il rincaro sulle rendite in corso e future fino al limite, cumulato, del 5%.

La riforma proposta con il Messaggio in discussione si allontana invece da questo obiettivo, poiché prevede un aumento di 4 punti percentuali del contributo del datore di lavoro e di 1 punto percentuale di quello degli assicurati. La ripartizione del contributo globale (che passa al 28,1%) diventa del 58% a carico del datore di lavoro e del 42% a carico degli assicurati. Essa è comunque vicina alla media delle casse pubbliche svizzere che prevede tassi di ripartizione del 59% e del 41%.

Trattandosi di iniziativa elaborata, il Consiglio di Stato prende posizione mediante il Messaggio in esame, chiedendo di respingerla. La Commissione della gestione ha tenuto in sospeso l'esame dell'iniziativa e propone in questa sede, analogamente al Consiglio di Stato, di respingerla.

Per quanto concerne l'iniziativa Colombo, che propone la soppressione del limite del 5% per l'adeguamento delle rendite attuali e future, si può considerare che con il 2005 diventi priva di effetti pratici, in quanto il rincaro al 1.gennaio 2004 era già del 4,85% e supererà il 5% dal 1.gennaio 2005.

Nel frattempo la situazione della cassa è però peggiorata, per cui il Consiglio di Stato propone di mantenere la misura, la cui applicazione contrasterebbe con le riforme proposte nel Messaggio in esame, in particolare per quanto concerne proprio l'adeguamento delle rendite al rincaro.

La Commissione della gestione non si è finora occupata dell'iniziativa, poiché attendeva una proposta di revisione della Legge sulla cassa pensione dei dipendenti. Sulla base delle considerazioni espresse nel Messaggio governativo e in questo rapporto propone di respingere l'iniziativa in oggetto.

7. LE MODIFICHE LEGISLATIVE

Due sono i motivi principali che richiedono la revisione di parecchi articoli della Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato: ovviamente le riforme ai sensi dei considerandi espressi nel messaggio e nel rapporto, ma anche l'adeguamento ad alcune modifiche introdotte con la prima revisione della Legge federale sulla previdenza professionale (LPP).

Vediamo in sunto queste modifiche, ampiamente commentate nel messaggio del Consiglio di Stato.

Art. 4 cpv. 1 (modifica)

La revisione della LPP estende la cerchia degli assicurati a coloro che percepiscono un salario corrispondente al minimo ai $\frac{3}{4}$ della rendita massima AVS (18'990 franchi), mentre in precedenza il limite era fissato in base alla rendita massima AVS completa (25'320 franchi). L'aumento del numero degli assicurati è valutato in alcune centinaia di unità.

Art. 10 cpv. 3, 4, 5 e 6 (modifica)

La modifica dell'articolo 4 impone l'introduzione di un salario minimo assicurato pari a $\frac{1}{8}$ della rendita massima AVS (cpv. 3). I cpv. seguenti cambiano solo la numerazione.

Art. 12 (modifica)

Ai cpv. 1 e 2 viene introdotto il concetto di contributo ordinario e straordinario. La lettera c) prevede anche i finanziamenti per il supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI. In seguito vengono aggiornate le lettere dei cpv.

Art. 12 cpv. 2, 3 e 4 (modifica)

Il nuovo articolo precisa che i contributi attuali sono quelli ordinari (cpv. 2); il cpv. 3 (nuovo) introduce i contributi straordinari. In seguito cambia la numerazione.

Art. 14a (nuovo)

L'articolo stabilisce il nuovo modo di finanziamento del supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI: 25% a carico della Cassa, 75% a carico del datore di lavoro e degli assicurati.

Art. 14b-e (nuovi)

Questi capoversi indicano la ripartizione degli oneri per il finanziamento del contributo sostitutivo.

Alla lettera b) si concretizza il concetto di solidarietà in due modi. Il cpv. 1 stabilisce che il datore di lavoro finanzia tutto il contributo per chi percepisce una rendita inferiore al limite soglia (18'990 franchi nel 2004). Il cpv. 2 fissa i criteri di ripartizione per chi beneficia di una rendita superiore. La partecipazione del datore di lavoro è inversamente proporzionale all'aumento della pensione.

Alla lettera c) si precisa il limite soglia nel 75% della rendita massima AVS, nonché la riduzione proporzionale al grado di occupazione o agli anni di assicurazione.

Alla lettera d) si precisa la modalità del finanziamento, come già evidenziato al pt. 5.1 del presente rapporto, per il datore di lavoro.

Alla lettera e) si stabiliscono le modalità di finanziamento per gli assicurati (vedi pt. 5.2 e si rimanda al regolamento per il calcolo della riduzione della pensione di vecchiaia).

Art. 15 (modifica)

La nota marginale si riferisce solo alle prestazioni della Cassa. La nuova lettera f) completa una lacuna nell'attuale elencazione.

Il cpv. 2 viene abrogato, scorporando dalla legge speciale sull'adeguamento al rincaro degli stipendi e delle pensioni, le norme relative al rincaro sulle pensioni, riprese nella legge in esame. L'indicizzazione delle pensioni viene fissata nel nuovo articolo 15a.

Art. 15a (nuovo)

Si introduce il principio dell'indicizzazione nella misura del 50%, che si applica a tutti i beneficiari di rendite attuali e future.

Una seconda novità consiste in una semplificazione del calcolo dell'adeguamento al rincaro. Il Messaggio spiega compiutamente il meccanismo attuale, che definisce "*di difficile se non impossibile applicazione*", a causa anche di tre maniere differenti d'indicizzazione, che possono provocare disparità di trattamento.

Viene quindi introdotto il sistema di indicizzazione della pensione acquisita, più semplice e adottato dalla quasi totalità delle casse pubbliche.

La modifica del meccanismo di calcolo deve entrare in vigore il 1.gennaio 2005, poiché, come già accennato, a quella data verrà superato il rincaro accumulato del 5%, introdotto con le modifiche della LCPD del 2000 e mantenuto anche nell'attuale riforma.

Il cpv. 2 stabilisce la competenza del Comitato della Cassa nel fissare l'adeguamento al rincaro, mentre il cpv. 3 introduce la deroga – già citata – in difesa del potere d'acquisto delle rendite in caso di inflazione elevata. La competenza è qui data alla Commissione della Cassa, che deve comunque tener conto della situazione finanziaria della stessa.

Art. 17 cpv. 4 (modifica)

Si tratta di un adeguamento formale. Si parla di stipendio determinante invece di stipendio assicurato, come del resto già fa la modifica legislativa entrata in vigore nel 2000.

Anche la LPP ha introdotto la possibilità di ritirare un quarto dell'aver di vecchiaia sotto forma di liquidazione in capitale. Una modifica della LCPD non è necessaria in quanto, nella maggior parte dei casi, la legge cantonale è più generosa della legge federale. Quest'ultima verrà comunque applicata nei casi in cui le rendite sono inferiori alla metà della rendita massima.

Art. 25 (modifica)

L'articolo 25 concerne le rendite di invalidità. A dipendenza delle singole situazioni, si possono creare grosse differenze fra una rendita di invalidità e una rendita di pensione. Il motivo principale è dato dal diverso modo di computo: la rendita di vecchiaia (pensione) è calcolata sullo stipendio determinante (media degli ultimi 10 anni di lavoro), mentre la rendita di invalidità è calcolata sull'ultimo stipendio percepito e non viene modificata anche dopo i 65 anni.

Si corre quindi il rischio di incentivare il pensionamento per invalidità quando le rendite sono superiori a quelle di vecchiaia. Si propone perciò di introdurre il principio dello stipendio determinante anche per il calcolo delle pensioni d'invalidità a partire dai 49 anni. In questo modo, e con un'introduzione graduale, a 58 anni lo stipendio preso in considerazione sarà uguale per i due tipi di pensione.

Per evitare però un effetto retroattivo della norma si propone una norma transitoria, analoga a quella introdotta con la riforma del 2000.

Art. 27 cpv. 2 e 4 (modifica)

Al cpv. 2 si introduce il limite dell'80% (oggi 85%) della rendita massima AVS/AI per il calcolo del supplemento sostitutivo.

Il cpv. 4 viene abrogato. Esso prevedeva una riduzione proporzionale all'anticipo del pensionamento, come per l'AVS (6,8% per un anno, 13,6 per due anni, per gli uomini, la metà per le donne fino al 2009).

Con il passaggio all'80%, invece dell'85%, si neutralizzano gli effetti del cambiamento di sistema. Questa semplificazione evita il susseguirsi di cambiamenti della prestazione al momento dell'accesso alla rendita di vecchiaia. La modifica non si applica a chi già beneficia di questa prestazione.

Art. 50 cpv. 2 (modifica) e art. 51 (modifica)

L'articolo 50 tratta delle garanzie dello Stato. La legge attuale dice che lo Stato garantisce una rendita media annuale del 4% del patrimonio mobiliare investito. La norma è stata interpretata limitatamente ai prestiti che la Cassa concede allo Stato, ma potrebbe essere estesa a tutto il patrimonio. Tanto più che oggi la Cassa investe anche in azioni,

registrando non solo interessi e dividendi, ma anche le variazioni di valore delle azioni e delle obbligazioni. L'abolizione di questa norma è certamente cosa saggia.

L'articolo 51, cpv. 1 aggiunge anche una garanzia di rendimento del 4% sulla riserva matematica. Con l'introduzione del libero passaggio generalizzato questo concetto ha perso molto del suo significato originale e copre oggi solo il calcolo degli impegni della Cassa nei confronti dei beneficiari di rendite. Inoltre, sempre in base alle considerazioni all'art. 50, oggi l'evoluzione del reddito è diventata molto più volatile. Giustificata quindi anche l'abolizione di questa norma.

Infine il cpv. 2 precisa la garanzia dello Stato sui pagamenti delle prestazioni della Cassa previste dalla LPP e dalla Cassa stessa. È la norma che permette alla cassa cantonale di avere un grado di copertura inferiore al 100%.

Una esatta e moderna interpretazione di questa norma, secondo la quale *“la garanzia che più merita di essere ribadita e codificata è la garanzia dello Stato sul disavanzo tecnico”* (parere del gruppo giuridico della Cassa). Questa indicazione chiara, accanto agli altri pareri riportati nel Messaggio, permettono di abrogare le due norme sulle garanzie tecniche degli art. 50 e 51 e di precisare meglio che *“Lo Stato garantisce il pagamento delle prestazioni previste dalla LPP e dalla presente legge”*.

Art. 58 (stralcio)

L'art. 58 corrisponde all'art. 41 della LPP. La revisione di quest'ultima ha riformulato l'art. 41, che fa stato in ogni caso anche per la Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato. Non è quindi necessario riprendere nella legge cantonale questa normativa e l'articolo 58 può essere abrogato.

Norme transitorie

Il cpv. 1 garantisce i diritti acquisiti e il cpv. 2 dice che le nuove disposizioni si applicano a eventi che si verificano dopo l'entrata in vigore della legge.

Il cpv. 3 prevede però un'eccezione, di cui si è già detto, volta a evitare il pericolo di una massiccia richiesta di pensionamenti prima dell'entrata in vigore delle modifiche. Si potrebbe infatti speculare sul fatto che chi può chiedere il pensionamento anticipato lo faccia prima dell'entrata in vigore della nuova legge, per evitare le riduzioni permanenti della rendita a causa del nuovo meccanismo di finanziamento del supplemento sostitutivo.

Il fenomeno è già stato riscontrato in occasione di precedenti modifiche e potrebbe creare grossi problemi di finanziamento alla Cassa. Per evitarlo si propone una norma transitoria che garantisce a chi ha già conseguito 58 anni, al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme, di poter beneficiare del vecchio regime, per il finanziamento del contributo sostitutivo. Esso sarà posto interamente a carico della Cassa, che quindi beneficerà del nuovo regime solo progressivamente dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Il cpv. 4 precisa che l'adeguamento della rendita al rincaro non costituisce un diritto acquisito e quindi la nuova norma può essere applicata subito a tutti.

Il cpv. 5 riprende l'art. 27 e permette di applicare il regime vigente a chi è già al beneficio di una rendita.

Il cpv. 6 tende a evitare effetti retroattivi dovuti al passaggio al principio dello stipendio determinante anche per le rendite di invalidità, come spiegato a commento dell'articolo 25.

8. MODIFICHE DI ALTRE LEGGI

Legge concernente l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni al rincaro

Si propone di togliere dal titolo, dall'articolo 1 e dall'articolo 4, il riferimento alle rendite versate dalla Cassa pensioni. L'adeguamento al rincaro di queste ultime viene disciplinato dalla relativa legge.

Si propone inoltre lo stralcio dell'articolo 5, in quanto concerne unicamente le rendite versate dalla Cassa pensioni. Al cpv. 2 si precisa che le rendite degli esterni iniziate prima del 1.1.1984 non sono mai state a carico della Cassa e anche in futuro saranno adeguate al rincaro secondo le disposizioni del datore di lavoro.

Quanto alla norma transitoria generale che sospendeva l'adeguamento al rincaro fino al limite cumulato del 5%, si presume un effetto limitato fino a un aumento dell'indice dei prezzi dello 0,15% (al 1.1.2004 eravamo al 4,85%) per cui le rendite non saranno adeguate. Oltre questo limite saranno adeguate secondo le nuove disposizioni della Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato.

L'entrata in vigore di queste modifiche di legge deve essere coordinata con quella della Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato. In conformità con le nuove disposizioni della LPP sarebbe opportuno che quest'ultima entrasse in vigore con l'1.1.2005

9. VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE

La Commissione della Gestione e delle finanze prende atto del lavoro svolto dalla Commissione della Cassa pensioni e del risultato concordato nell'ambito di questa commissione paritetica. Costata però che a meno di sensibili miglioramenti nel rendimento del patrimonio della Cassa, il risanamento sarà lungo (15 anni) e parziale (disavanzo tecnico ancora di 1,272 miliardi di franchi nel 2017 e grado di copertura dell'80%).

L'operazione che costa indubbiamente qualche sacrificio ai datori di lavoro (20,2 milioni allo Stato) e ai dipendenti (che però continuano a godere di ottime prestazioni) non può essere disgiunta dagli sforzi messi in atto per il risanamento dei bilanci dello Stato. Sotto questo aspetto si deve riconoscere che di fronte alla prospettiva di un sensibile peggioramento della situazione della Cassa, l'intervento appare finanziariamente sostenibile. Esso non permette però di considerare le proposte sul tappeto una soluzione di lunga durata. Preannunciata nel Rendiconto 2002, la modifica della Legge sulla Cassa pensioni figura nel rapporto sulle linee direttive e nel piano finanziario 2004-2007.

Alla luce delle prospettive evolutive dell'economia e, di conseguenza, delle finanze dello Stato, non si possono escludere a priori altri interventi, anche più incisivi, sulle finanze della Cassa pensioni, anche prima del termine prospettato del 2017. La maggioranza della Commissione della gestione considera, in particolare, necessario approfondire l'eventualità di un cambiamento del piano assicurativo, passando al sistema del primato dei contributi.

Se è vero – come dice il messaggio – che il sistema del primato delle prestazioni è tuttora predominante presso le casse pubbliche, è anche vero che parecchie di esse hanno attuato o stanno attuando il cambiamento.

Si tratta evidentemente di una soluzione da attuare a lunga scadenza e tenendo conto di un periodo transitorio con due piani assicurativi diversi: uno per i dipendenti in carica, uno per i nuovi dipendenti. A mente della Commissione questa seconda soluzione è più chiara, si adatta meglio alle moderne forme di previdenza e permette di ridurre i costi a carico sia dello Stato, sia degli assicurati. A questo punto, la soluzione proposta nel messaggio in esame può essere considerato un primo passo importante verso modifiche strutturali di più ampio respiro.

La Commissione si allinea pure alla richiesta del messaggio del Consiglio di Stato per un'entrata in vigore delle proposte il 1° gennaio 2005.

10. CONCLUSIONE

Sulla base di queste considerazioni e tenuto conto del momento difficile che lo Stato, e anche i suoi dipendenti, stanno vivendo, la Commissione della gestione e delle finanze propone l'accettazione delle modifiche alla Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e alla Legge concernente l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni al rincaro, così sono come proposte nel messaggio n. 5526 del 26 maggio 2004 del Consiglio di Stato.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli -

Carobbio Guscelli (per le conclusioni) -

Croce - Dell'Ambrogio - Ferrari M. (con riserva) -

Ghisletta R. (per le conclusioni) - Lepori B. -

Lepori Colombo - Lombardi - Merlini -

Righinetti - Robbiani (con riserva)