

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5640 R1	31 maggio 2005	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 19 aprile 2005 concernente l'approvazione dei conti 2004 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato

1. PREMESSA

Già lo scorso 16 aprile la stampa ticinese riferiva del pessimo risultato d'esercizio della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato nel 2004. Nel commento il "Corriere del Ticino" faceva notare che il grado di copertura degli impegni della Cassa era sceso al 69,64%, cioè al livello più basso in assoluto.

Il quadro clinico è quindi dei più allarmanti. Questo grado di copertura, che nel 1985 era ancora del 97,86%, nel 1995 era sceso al 75,18%. Questa tendenza è mutata soltanto verso il 2000, quando il grado di copertura è risalito al 78,18%. Ma si è trattato di un miglioramento passeggero, dovuto al rendimento eccezionale degli investimenti mobiliari. La crisi delle borse che ne è seguita ha quindi accentuato la tendenza al ribasso e già nel 2003 il grado di copertura era sceso al 71,20%.

1.1 Il comunicato

Gli articoli di stampa si riferivano a un comunicato della Cassa che attribuisce il peggioramento del risultato d'esercizio "essenzialmente ai risultati inferiori conseguiti nell'esercizio finanziario". Questa evoluzione conferma inoltre il carattere effimero del miglioramento constatato nell'esercizio precedente, in quanto "legato alla particolare esuberanza della redditività dei mercati finanziari".

Questi risultati – precisava poi l'amministratore della Cassa Edy Dell'Ambrogio – fanno emergere ancora una volta la necessità dei provvedimenti di risanamento decisi dal Parlamento lo scorso novembre. Già ora ci si può però chiedere se perfino un obiettivo contenuto, come quello di una copertura dell'80% entro 15 anni, potrà essere raggiunto. Alla luce dei risultati 2004 si può dire che perfino questo obiettivo modesto potrebbe apparire troppo ambizioso.

1.2 Nuovi approfondimenti

L'esperienza insegna però che in materia di previdenza non ci si può mai basare su dati di breve periodo, ma bisogna considerare l'evoluzione della cassa proiettata nel medio e lungo termine.

Questo non impedisce però comunque oggi di valutare a fondo quei problemi e quelle tendenze che potrebbero mettere in serio pericolo l'evoluzione stessa dell'istituto di previdenza.

Per questo, all'inizio dell'anno, il comitato della Cassa ha deciso di avviare due studi di approfondimento. Il primo per ottimizzare la struttura e le modalità di gestione del

patrimonio. Il secondo, tramite il perito attuariale, per eseguire uno studio prospettico sull'evoluzione in base ai dati scaturiti dalla modifica di legge. Quest' ultimo studio dovrà prendere in considerazione anche l'eventualità di un piano assicurativo basato sul primato dei contributi.

1.3 Le interrogazioni

Le notizie diffuse a metà aprile sulla situazione della Cassa hanno suscitato un certo allarme anche fra i deputati in Gran Consiglio. Subito sono state inoltrate due interrogazioni (Bignasca, Pantani e Quadri l'una, Calastri e Ducry l'altra), alle quali il Consiglio di Stato ha risposto con inusuale celerità, già nei giorni dopo. Nella risposta però il Consiglio di Stato rinviava al comunicato, al rendiconto 2004 e alla discussione del presente rapporto in Parlamento.

Nel merito faceva notare in particolare che i provvedimenti decisi lo scorso anno non hanno ancora avuto effetto sull'esercizio 2004, per cui non permettono alcun giudizio conclusivo sulla sufficienza di tali provvedimenti, ma confermano in ogni caso la loro necessità.

2. L'ESERCIZIO 2004

Come detto, il tratto saliente del bilancio 2004 è la discesa del grado di copertura dal 71,20% nel 2003 al 69,84% nel 2004. Tale peggioramento è dato dall'aumentato divario fra il capitale di copertura (2'678,3 milioni) e gli impegni della Cassa (3'835,1 milioni).

2.1 L'esercizio finanziario

Il conto finanziario chiude con un avanzo di 66,9 milioni (77,5 ai valori di mercato) di parecchio inferiore a quello eccezionale dell'anno precedente pari a 153,6 milioni (143,8 ai valori di mercato). Il risultato della gestione previdenziale è invece negativo (-20,4 milioni) ed è dovuto da un lato alla stagnazione del numero di assicurati attivi e dall'altro all'aumento dei beneficiari di rendite e delle prestazioni di libero passaggio.

2.1.1 Il patrimonio mobiliare

Ci soffermiamo un momento su questo aspetto della gestione della Cassa. La gestione del patrimonio mobiliare è ripartita fra sei gestori, che complessivamente hanno realizzato una "performance" del 4,11%, che è inferiore all'obiettivo minimo previsto anche nell'operazione di risanamento dello scorso anno. Essa è anche inferiore al mercato di confronto (5,18%), ma la media annuale a partire dal 1992 rimane al 5,15%, nonostante i vistosi cali tra il 2000 e il 2002 compresi, ma grazie al buon recupero nel 2003.

2.1.2 Il patrimonio immobiliare

Il patrimonio immobiliare della Cassa si compone di stabili per un valore di 271 milioni e di terreni per 14,8 milioni. Il valore degli stabili è diminuito di 1,9 milioni a seguito di un assestamento in base alla nuova formula di valutazione, corretto da un'attivazione per una miglioria nello stabile amministrativo di Bellinzona. Il rendimento del parco immobiliare è pure leggermente diminuito (-0,9%) a seguito della revisione di alcune pigioni.

3. LA GESTIONE FINANZIARIA 2004

Descrizione	2004
Entrate previdenza	184'855'855
Uscite previdenza	-205'286'842
Risultato previdenza	-20'430'987
Entrate gestione mobiliare	106'345'696
Uscite gestione mobiliare	-27'354'217
Risultato gestione mobiliare	78'991'479
Entrate ordinarie g. immobiliare	16'972'868
Uscite ordinarie g. immobiliare	-4'175'106
Entrate e uscite straordinarie	-2'475'589
Risultato gestione immobiliare	10'322'173
Spese amministrative	-1'939'320
Risultato operativo d'esercizio	66'943'345

L'elencazione che precede indica chiaramente che la differenza fra le entrate dovute ai contributi versati alla cassa e le uscite versate sotto forma di rendite è passiva per oltre 20 milioni di franchi. Questa passività è compensata da una gestione attiva nel settore mobiliare per quasi 79 milioni e da una gestione immobiliare pure attiva per oltre 10 milioni di franchi. Il risultato operativo raggiunge quindi i 67 milioni di franchi circa e inoltre presenta un aumento delle riserve sulle obbligazioni di 10,5 milioni. Rispetto all'anno precedente il risultato d'esercizio risulta inferiore per 86,6 milioni di franchi.

Il basso livello dei tassi di interessi e l'andamento incerto dei mercati azionari hanno condizionato la gestione del settore mobiliare, mentre quello immobiliare si è mosso attorno ai valori dell'anno precedente. Dopo i saldi negativi registrati nel 2001 e soprattutto nel 2002, il risultato d'esercizio è rimasto in zona positiva, nonostante il calo rispetto all'anno precedente. Tuttavia i provvedimenti che sono entrati in vigore nel 2005 – alla luce dei risultati in esame – sono un passo nella buona direzione, ma probabilmente insufficiente.

4. LA GESTIONE DELLA PREVIDENZA

Dal momento che la gestione mobiliare non permette più le “performances” di qualche anno fa, diventa molto importante per il futuro della cassa seguire con un occhio molto vigile la gestione della previdenza.

L'evoluzione a breve scadenza non è rassicurante sotto il profilo finanziario. Infatti a un aumento di 1,4 milioni dei contributi incassati (pari allo 0,89%), corrisponde un aumento delle rendite versate di 7,9 milioni, pari al 5,9%, sempre rispetto al 2003. Il numero di beneficiari è infatti aumentato di 232 (+4,8%).

La situazione finanziaria sarebbe stata ancora peggiore se non fosse stata in vigore la sospensione temporanea dell'adeguamento al rincaro fino al limite cumulato del 5%. Il 1.gennaio 2004 il rincaro cumulato era però già salito al 4,85%, per cui nel 2005 le rendite sono state nuovamente indicizzate, ma solo nella misura del 50%, a seguito delle modifiche della legge decise lo scorso anno dal Parlamento.

Pure aumentati sono i supplementi fissi AVS/AI per coloro che chiedono il pensionamento anticipato e le prestazioni di libero passaggio in uscita. L'aumento eccezionale di 9,9 milioni di queste ultime è dovuto essenzialmente ai dipendenti di un comune aggregato

alla Nuova Lugano che ha trasferito i dipendenti alla Cassa pensioni del nuovo datore di lavoro.

Risultano invece in diminuzione sia i prelievi per la promozione della proprietà dell'abitazione, sia le richieste di percepire il capitale invece della rendita al momento del pensionamento.

La tabella e il grafico riportati a pag.17 del rapporto sono molto significativi a proposito dell'evoluzione della gestione della previdenza della Cassa statale. Se nel 1991 le uscite costituivano il 45,4% delle entrate, a partire dagli anni 2000 la situazione si è rovesciata e nel 2004 la proporzione uscite/entrate era salita al 111,1%!

4.1 La situazione attuariale

4.1.1 Assicurati attivi

A fine 2004 gli assicurati attivi con più di 20 anni erano 12'845 ed erano in diminuzione di 17 unità. Anche i dipendenti con meno di vent'anni erano diminuiti di tre unità. Si tratta però di saldi, poiché la già citata uscita di un comune dalla Cassa ha provocato da sola la partenza di 143 assicurati. Questo corrisponde in pratica all'aumento dei dipendenti annunciati dallo Stato.

La struttura dell'età degli assicurati permette di constatare che quasi la metà degli attivi (47,2%) ha un'età compresa fra i 45 e i 65 anni. L'età media è di 42,5 anni. Considerato che la classe più numerosa è quella compresa fra i 45 e i 54 anni d'età, sull'arco dei prossimi 10 anni si verificherà un forte ricambio generazionale.

Va ancora notato che oltre la metà degli affiliati (57,2%) beneficia ancora del piano assicurativo in vigore fino al 1.gennaio 1995, che permette il pensionamento al massimo delle prestazioni dopo soli 30 anni di assicurazione.

4.1.2 Beneficiari di rendite

Il numero di beneficiari di rendite (5'045) è aumentato di 232 unità (4,8%) nel 2004. Di questi, 793 erano al beneficio di una rendita di invalidità ed erano in aumento di 61 unità. L'aumento del numero dei pensionati e quello delle prestazioni versate provocano un aumento della riserva matematica a bilancio tecnico del 6,6%. Considerando l'evoluzione del 2004 constatiamo un aumento del numero di beneficiari di rendite di 331 unità, di cui

- 175 (52,87%) per vecchiaia
- 62 (18,73%) per anticipo
- 94 (28,40%) per invalidità

Queste cifre indicano un forte aumento dei pensionamenti sia anticipati, sia per raggiunti limiti di età, mentre i pensionamenti per invalidità si riducono leggermente, pur restando sempre nella proporzione del 28% di tutte le nuove rendite. L'evoluzione constatata lo scorso anno ha portato a un nuovo peggioramento del rapporto fra assicurati attivi e beneficiari di rendite. Questo rapporto è ormai sceso a 2,55, mentre nel 1995 era ancora di 3,50.

Lo studio eseguito nel 2002 prevedeva già un progressivo peggioramento della proporzione: 2,3 nel 2006, 1,98 nel 2011, 1,76 nel 2016, secondo una prima variante. Perfino 2,11 nel 2006, 1,63 nel 2011 e 1,32 nel 2016, secondo un'altra variante.

Il rendiconto precisa che la situazione è stata finora migliore, poiché negli anni 2002 e 2003 il numero di affiliati è risultato superiore alle ipotesi. Ma dal 2004 l'evoluzione peggiora a causa del peggioramento del rapporto demografico di lungo periodo.

5. DISAVANZO TECNICO E GRADO DI COPERTURA

La differenza tra il patrimonio a disposizione (capitali di copertura) e gli impegni verso gli affiliati peggiora nel 2004 di 104,9 milioni e il disavanzo tecnico si fissa a 1'156,9 milioni.

Il rapporto fornisce i particolari di questa evoluzione, precisando che il capitale di copertura della Cassa è sì aumentato di 77,5 milioni, passando a 2'678,3 milioni, ma gli impegni della Cassa sono aumentati in misura ben superiore.

Questi impegni si compongono di (in milioni):

- prestazioni di libero passaggio	1'978,0 (+50,7)
- riserva matematica	1'781,9 (+110,4)
- riserva speciale per aggiornamento tabelle attuariali	75,2 (+21.1)

La riserva speciale è stata istituita nel 2001 mediante attribuzione annua dello 0,5% degli impegni della Cassa. Essa dovrebbe impedire un aumento repentino degli impegni in occasione della prossima revisione delle tabelle attuariali.

Il rapporto tra capitale di copertura e impegni complessivi della Cassa dà il grado di copertura. La legge prevede un grado di copertura del 100%, ma fa un'eccezione per le casse che godono della garanzia dell'ente pubblico. Nel nostro caso la garanzia dello Stato è prevista dall'art. 51 della Legge sulla Cassa pensioni.

A causa dell'evoluzione sopra descritta il grado di copertura della Cassa, che era leggermente migliorato nel 2003, è nuovamente peggiorato nel 2004 ed è sceso sotto il 70%.

5.1 Previsioni evolutive

Questo Parlamento si è già occupato più volte della preoccupante evoluzione del grado di copertura della Cassa pensioni. In particolare lo scorso anno ha accettato le proposte governative che, attraverso vari provvedimenti, dovrebbero portare a un grado di copertura dell'80% fra 15 anni, grazie alle misure di risanamento adottate. Il rendiconto le riassume a pag.37.

Ricordiamo qui soltanto che la previsione indica un grado di copertura del 55,4% e un disavanzo tecnico di 2'837 milioni fra 15 anni senza gli interventi decisi nel 2004.

L'evoluzione constatata l'anno scorso crea quindi qualche preoccupazione in più circa il raggiungimento dell'obiettivo previsto, che oltretutto si basa su un rendimento medio del patrimonio della Cassa del 5%. Questo rendimento è stato nel 2004 del 3,86% soltanto in termini nominativi e del 3,06% in termini reali.

6. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato soffre dei mali oggi comuni a quasi tutti gli istituti di previdenza, cui si aggiungono quelli tipici di un ente a carattere pubblico.

Nel primo caso si tratta della tendenza all'invecchiamento della popolazione e dell'aumento dei casi di invalidità. Questo provoca un numero di beneficiari di rendite con un incremento superiore a quello degli assicurati attivi. Di conseguenza diminuisce continuamente la proporzione fra coloro che pagano i contributi e coloro che beneficiano di rendite.

Nel secondo caso entra in gioco la garanzia dello Stato, che apre la possibilità per le casse di avere un grado di copertura dei propri impegni talvolta a livelli bassissimi. La pressione per una gestione finanziariamente sana della cassa è quindi inferiore a quella di altri istituti di previdenza, con la conseguenza che le prestazioni della cassa a favore degli assicurati sono generalmente migliori.

Qui è però necessario aprire un discorso visto dalla parte opposta, cioè da quella del datore di lavoro. Fin quando lo Stato potrà permettersi di avere in pratica un “debito” verso la sua cassa pensioni dell’ordine di miliardi di franchi (1’156,9 milioni nel 2004 e oltre i 3 miliardi in prospettiva 2017 senza interventi correttivi e nel contempo con una redditività al 4%)? Anche se lo Stato non deve oggi far figurare a bilancio questo suo impegno potenziale, esso viene nondimeno preso in considerazione nel “rating” effettuato dagli istituti di credito.

Le correzioni decise lo scorso anno migliorano certamente la tendenza, ma prevedono pur sempre un disavanzo tecnico di 1,3 miliardi nel 2017, nonostante un costo elevato in termini di contributi sia da parte del dipendente, sia da parte del datore di lavoro.

Se è vero che non si possono fare previsioni di medio e lungo periodo, è pur anche vero che i risultati dell’esercizio 2004 suonano un nuovo campanello d’allarme. In ogni caso non ci si può illudere che il reddito del patrimonio mobiliare (finanziario) possa sempre sopperire alle lacune di finanziamento provocate dal divario tra raccolta di contributi ed erogazione di prestazioni.

Non solo, ma questo divario tenderà potenzialmente a peggiorare se lo Stato – come prevedibile – dovrà continuare a praticare una politica di contenimento delle spese. Già in una situazione normale la Cassa deve far fronte, sul piano finanziario, al fenomeno provocato da rendite calcolate su livelli salariali massimi a fronte di contributi delle generazioni più giovani, prelevati su livelli salariali inferiori. Se poi si prevede una riduzione (oggi in misura del 3%) del personale (in buona parte grazie a pensionamenti anticipati) la situazione della Cassa peggiora ulteriormente.

Opportuna quindi l’idea del Comitato di far eseguire uno nuovo studio, in base ai dati derivanti dalla modifica di legge e dal rendiconto 2004. Ma – a nostro modo di vedere – con un difetto: quello di prendere in considerazione anche l’eventualità di un passaggio al “primato dei contributi che consideri gli stessi dati e le stesse ipotesi”. Il risultato è scontato: il cambiamento del piano di previdenza non cambia la situazione.

Il piano assicurativo in primato dei contributi presenta comunque vantaggi che alla luce del nuovo peggioramento del grado di copertura riaprono il discorso sul cambiamento di sistema. Già il messaggio 5526 del 26 maggio 2004, concernente la modifica della legge sulla cassa pensione dei dipendenti dello Stato e, tanto il rapporto commissionale di maggioranza (del 19 ottobre 2004), quanto quello di minoranza (del 26 ottobre 2004) parlavano dei vantaggi di questo sistema.

Li ricordiamo qui brevemente: il sistema è più semplice e più adattabile ai cambiamenti. È più trasparente a livello di finanziamento e della prestazione di libero passaggio. La nozione di capitale di risparmio è più comprensibile di quella di valore attuale delle prestazioni acquisite. La solidarietà fra classi d’età è modulabile. È più adatto ai principi di remunerazione variabile. Le eventuali sorprese possono venire soltanto dalle variazioni della redditività del patrimonio. La Cassa assume quindi rischi limitati per il futuro, poiché il rischio eventuale viene sopportato dall’assicurato.

Premesso che lo Stato dovrà pur sempre garantire la copertura del capitale tecnico (sicuramente nella fase di transizione), un reale miglioramento della situazione della cassa sarà possibile solo rivedendo tutte le prestazioni oggi erogate. L’evoluzione registrata anche nel 2004, verso un aumento del disavanzo tecnico, un peggioramento della situazione attuariale (meno attivi per più beneficiari di rendite) e un aumento dei casi di invalidità, chiede un ripensamento della struttura della cassa.

In teoria – e paradossalmente – se non si modificano le prestazioni della Cassa, sarebbe forse meglio attuare una politica di riduzione degli stipendi che non una diminuzione degli effettivi dei dipendenti. Si ridurrebbero certamente i contributi, ma si ridurrebbero anche le rendite da pagare e con la tendenza di una proporzione da 1 a 1 tra attivi e pensionati, la Cassa ne trarrebbe vantaggio. Una volta conosciuto l’esito dello studio commissionato al perito attuariale, sarebbe bene che il Comitato della Cassa si chinasse una volta ancora

sul tema e considerasse un'ampia gamma di possibilità praticabili sia sul piano tecnico e finanziario, sia su quello politico.

A mente della commissione andrebbe preso in seria considerazione il cambiamento del piano assicurativo, passando al sistema del primato dei contributi, probabilmente per tappe e mantenendo la garanzia dello Stato. Anche quest'ultimo tema andrebbe poi riesaminato una volta risanata la situazione.

La commissione è pure preoccupata dell'aumento dei casi di invalidità, per cui invita il Governo a seguire con la dovuta attenzione i singoli casi in esame.

7. CONCLUSIONE

Fatte queste considerazioni e suggerendo che il problema Cassa pensioni venga pure considerato negli sforzi che il Consiglio di Stato sta mettendo in atto per il risanamento delle finanze cantonali, la Commissione della gestione e delle finanze invita ad approvare

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli -

Carobbio Guscelli (con riserva) - Croce -

Dell'Ambrogio - Ghisletta R. (con riserva) -

Lepori B. - Lepori Colombo - Lombardi -

Merlini - Righinetti - Robbiani