

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5922 R1	11 settembre 2007	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 24 aprile 2007 concernente l'approvazione dei conti 2006 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato

1. SITUAZIONE GENERALE

La situazione favorevole dei mercati finanziari nel 2006 ha favorito un ulteriore miglioramento del grado di copertura delle casse pensioni in Svizzera. Anche le casse di diritto pubblico hanno così potuto migliorare la loro situazione. Pur non raggiungendo un rendimento medio degli investimenti dell'11%, come nel 2005, lo stesso si è assestato al 6,36%. L'abituale rapporto pubblicato da "Swisscanto" indica inoltre che la media degli ultimi cinque anni si situa al 4,5%, leggermente al di sotto del 5%, cioè dell'obiettivo medio di tutte le casse. Il tasso di copertura del capitale tecnico è così salito in media dal 98,8 al 100,8% per le casse di diritto pubblico.

La Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato è però ancora lontana da questa media. Il rendimento dei suoi investimenti è infatti stato del 4,7%, inferiore a quello del 2005, che è stato del 9,06%. Questo perché la CPDS pratica una politica prudente degli investimenti, con una quota azionaria inferiore a quella media delle altre casse pensioni e senza l'uso di prodotti finanziari alternativi. La CPDS si assume quindi rischi minori, conseguendo però meno profitti nei momenti di euforia dei mercati finanziari. La media degli ultimi cinque anni è del 4,2%, non lontana quindi dalla media svizzera, ma sempre inferiore all'obiettivo postosi dalla cassa per l'azione di risanamento, che dovrebbe portare a una copertura del capitale tecnico all'80% in quindici anni.

In effetti il grado di copertura è rimasto al 72,85% (72,82% nel 2005). In termini percentuali il capitale di copertura è cresciuto del 4,85%, mentre gli impegni sono cresciuti del 4,81%. In termini assoluti però la crescita del capitale di copertura, pari a 141,7 milioni è inferiore a quella degli impegni, che è di 193,3 milioni. Bastano queste cifre per rendersi conto che la redditività della cassa deve ancora migliorare (o che gli impegni devono diminuire) se si vuole raggiungere l'obiettivo di un grado di copertura dell'80% entro il 31.12.2019.

2. LE MISURE FINORA ADOTTATE

La Commissione della gestione ha incontrato il 28 agosto 2007 la nuova responsabile delle finanze cantonali (nonché presidente del Comitato della Cassa pensioni) Laura Sadis e l'amministratore Edy Dell'Ambrogio. Quest'ultimo ha riassunto per la Commissione le misure finora intraprese per migliorare la situazione della Cassa:

- Il 1.1.1995 entrata in vigore della revisione della legge sulla cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (Lcpd) con le prime misure di risanamento concernenti le prestazioni;

- Il 1.10.2000 entrata in vigore della seconda revisione della Lcpd con ulteriori provvedimenti a contenimento delle prestazioni;
- nel gennaio 2005 è entrata in vigore la terza revisione della Lcpd con le misure di risanamento concordate fra le parti sociali (vedi rendiconto e rapporto commissionale 2005);
- nel dicembre 2005, su invito della Commissione della gestione, è stato effettuato uno studio per il passaggio dal piano assicurativo basato sul primato delle prestazioni a quello in primato dei contributi. Gli organi direttivi della Cassa hanno poi preso una posizione contraria a questo cambiamento;
- nel settembre 2006, la Commissione della gestione raccomandava nuovamente un passaggio al primato dei contributi, almeno per i nuovi assicurati;
- nel febbraio 2007 il perito interpellato presentava uno studio per l'introduzione di un piano in primato dei contributi per i nuovi assicurati, secondo due varianti:

Variante 1: creazione di due casse separate;

Variante 2:cassa unica con due piani assicurativi:

Entrambe le soluzioni sono state sconsigliate dal perito. La prima poiché la cassa attuale, senza l'entrata di nuovi assicurati, giungerebbe a 2 miliardi di disavanzo fra 15 anni secondo le previsioni più ottimistiche, con una tendenza a un ulteriore rapido deterioramento. Una situazione quindi ben peggiore dell'obiettivo di risanamento previsto . La nuova cassa non avrebbe invece problemi particolari.

La seconda soluzione, con un piano in primato dei contributi solo per i nuovi assicurati dal momento della modifica, sarebbe peggiore rispetto alla situazione attuale, perché:

- Dal profilo finanziario le previsioni sarebbero migliori della prima variante, ma peggiori della situazione attuale,
- aumentano i costi del piano in primato delle prestazioni, poiché aumenta l'età degli assicurati affiliati,
- le misure di risanamento diventano più difficili, poiché occorre intervenire su entrambi i piani assicurativi garantendo a tutti gli assicurati l'equità di trattamento,
- non si può sapere in che misura le perdite della cassa attuale potranno essere compensate dai benefici della nuova;
- due piani assicurativi non aiutano la trasparenza e rendono più complessa la gestione.

3. UNA COMPLICAZIONE: IL PROGETTO DI NUOVA LEGGE FEDERALE

Nel giugno di quest'anno, il Dipartimento federale degli interni ha posto in consultazione un progetto di legge che concerne il finanziamento delle casse pensioni di diritto pubblico: In particolare esso prevede:

Maggiore autonomia (e responsabilità) degli organi direttivi

- Gli istituti di previdenza di diritto pubblico dovranno avere una personalità giuridica propria
- La legislazione cantonale non potrà più stabilire (come ora la Lcpd) sia i contributi sia le prestazioni in modo vincolante. Al massimo solo uno dei due. Gli organi direttivi dovranno essere autonomi nel determinare i contributi o le prestazioni (o entrambi), poiché avranno la responsabilità di garantire l'equilibrio finanziario nel tempo

Finanziamento degli istituti di previdenza di diritto pubblico

- Il sistema di capitalizzazione parziale sarà ancora possibile (grado di copertura inferiore al 100%), ma a determinate condizioni che garantiscano l'equilibrio finanziario a lungo termine (e quindi una equa ripartizione intergenerazionale dei costi e benefici);
- E previsto l'obbligo di rispettare determinati obiettivi finanziari. In particolare, il grado di copertura per i beneficiari di rendita dovrà essere di almeno il 100%. Inoltre, gli altri gradi di copertura - sia quello complessivo, sia quello per gli attivi - non potranno scendere al di sotto dei livelli attuali. In sostanza, più il rapporto demografico peggiora e più occorre avvicinarsi ad un grado di copertura del 100%;
- Il tempo concesso per giungere a una copertura integrale del capitale tecnico delle casse (grado di copertura del 100%) è di 30 anni;

Questo progetto di legge federale, qualora fosse adottato, avrà per conseguenze:

- La necessità di rivedere gli obiettivi finanziari per la CPDS;
- La necessità di stabilire un piano di risanamento (chi paga i buchi del passato? Questa generazione di assicurati attivi tramite una riduzione delle prestazioni o interventi una tantum del Cantone, come in altre casse pubbliche?)
- La necessità di stabilire gli strumenti a disposizione degli organi direttivi per mantenere l'equilibrio finanziario (compreso il tipo di piano assicurativo più indicato allo scopo).
- Si può stimare che l'operazione di risanamento potrebbe costare alla CPDS una sessantina di milioni all'anno.

4. CHE COSA FARÀ LA CPDS?

4.1 La situazione in Svizzera

Il progetto di legge federale – come detto – è in fase di consultazione. L'iter parlamentare per l'approvazione del testo definitivo sarà quindi ancora lungo, per cui ci sarà il tempo necessario per trovare una soluzione. Si sa tuttavia che parecchie casse di diritto pubblico si stanno nel frattempo adeguando, in particolare con il cambiamento del piano assicurativo in primato dei contributi e quindi anche con un grado di copertura del 100% almeno.

Nel mese di luglio 2007 il Consiglio federale poteva constatare che la maggioranza delle 79 casse pubbliche erano completamente o quasi capitalizzate. Il grado di copertura medio di tutte le casse pubbliche era del 90%. Per le 25 casse che non hanno ancora raggiunto il 100% di copertura, il risanamento esigerà circa 15 miliardi di franchi.

Le cause di questa situazione variano sensibilmente da una cassa all'altra. Oltre alla scelta di un sistema di finanziamento misto e le perdite subite in borsa negli anni 2001 e 2002, il rapporto del Consiglio federale evidenzia i premi non versati, la quota elevata delle prestazioni di invalidità e il peso delle prestazioni garantite, senza copertura finanziaria. Inoltre l'introduzione del libero passaggio da una cassa all'altra ha posto fine alla possibilità di incamerare capitali talvolta cospicui in occasione dell'uscita di un assicurato. Probabilmente non è nemmeno un caso che il maggior tasso di invalidità venga registrato nelle amministrazioni pubbliche. Le prestazioni generose in questo settore hanno spesso permesso di regolare problemi derivanti dal diritto del lavoro attraverso l'AI, creando uno squilibrio tra premi pagati e prestazioni LPP. Molto generose sono pure di regola le prestazioni per il pensionamento anticipato, nonché la garanzia dell'adeguamento delle rendite al carovita.

Il rapporto enumera anche tra le cause particolarmente importanti il piano assicurativo basato sul primato delle prestazioni, cioè la rendita basata sull'ultimo salario percepito

(con qualche correttivo), invece che sul capitale di vecchiaia accumulato dall'assicurato. Non sempre le casse hanno adeguatamente coperto ogni aumento del salario, come il sistema esige. Queste situazioni sono state facilitate dall'ampio margine di manovra che la LPP concede alle collettività pubbliche, accettando la garanzia del datore di lavoro invece della copertura integrale del capitale. Alcune amministrazioni pubbliche ne hanno approfittato per garantire in modo sommario il principio di "perennità" della cassa pensione. In parecchi casi l'organo responsabile della cassa (composto in modo paritetico da rappresentanti del datore di lavoro e dei dipendenti) ha avuto un ruolo puramente consultivo, cosa che il governo federale vuole oggi evitare.

4.2 La Cassa pensione dei dipendenti dello Stato

La CPDS si trova nella condizione (anche se non la peggiore) delle casse citate qui sopra. La nuova legge – se varata nei contenuti del progetto del DFI – avrà per effetto di rendere vano il piano di risanamento che, come visto, prevede un grado di copertura dell'80%, nella migliore delle ipotesi.

Sia la Cassa, sia lo Stato dovranno seriamente riflettere su come risolvere questo problema. Non sembra a prima vista possibile per il Cantone pensare di immettere sicuramente più di un miliardo di franchi nella cassa pensione dei dipendenti, così come non è pensabile accollare tutto l'onere del risanamento agli assicurati. Ma anche la soluzione di un'equa ripartizione potrebbe presentare non pochi problemi finanziari per lo Stato.

Sembra perciò questo un motivo in più per rivedere il piano assicurativo e per chiarire il problema dei "diritti acquisiti", in modo da avvicinarsi gradualmente all'obiettivo posto dalla legge federale.

Se infatti il cambiamento del piano assicurativo presuppone come finora, in particolare "mantenimento degli attuali contributi ordinari e straordinari, prestazioni analoghe a quelle attuali", non sarà mai praticabile senza costi superiori.

La futura nuova legge federale cambia totalmente l'ottica con la quale affrontare il problema. Bisognerà pensarci non appena la nuova legge dovesse entrare in vigore.

5. LA REDDITIVITÀ DELLA CDPS

Passiamo ora in rassegna le componenti principali della redditività degli investimenti della CDPS, confrontandoli con quelli dell'anno precedente. Ricordiamo però che il 2005 è stato un anno eccezionale, i cui risultati non si sono ripetuti nel 2006. Entrambi gli anni hanno però contribuito a migliorare la media dei rendimenti degli ultimi cinque anni.

	2006	2005	Variazione
Risultato patrimonio gestito dalle banche	116'756'805	222'160'214	-105'403'409
Risultato patrimonio immobiliare	7'866'413	5'431'287	2'435'126
Risultato patrimonio gestito CDPS	13'120'740	15'365'347	-2'244'607
Risultato patrimonio complessivo	137'743'958	242'956'848	-105'212'890

Nel 2006 il risultato del patrimonio investito in titoli, con un utile di Fr. 116.8 mio, corrispondente ad una performance del 5,19%, è tornato in linea con le aspettative di medio e lungo termine, dopo che nel 2005, grazie all'andamento particolarmente favorevole dei mercati finanziari, aveva segnato un utile particolarmente elevato di 222.2 mio, corrispondente ad una performance dell'11.61%.

Il risultato del patrimonio immobiliare migliora per rapporto all'anno precedente a seguito di minori assestamenti sui valori contabili degli stabili.

Il risultato del patrimonio gestito dalla CPDS è inferiore all'esercizio precedente a seguito della riduzione delle entrate per interessi sui prestiti allo Stato e sui mutui agli affiliati.

6. GESTIONE DELLA PREVIDENZA

Il passivo nella gestione della sola previdenza (contributi e apporti contro versamenti e spese), rispetto al miglioramento conseguito nel 2005, è nuovamente peggiorato nel 2006, salendo da 176,5 milioni a 187,9 milioni. L'aumento dei contributi del datore di lavoro e degli assicurati è stato di 2,9 milioni (1,5%), mentre l'aumento delle rendite versate è stato di 7,5 milioni (5,0%).

Questa evoluzione ha fatto sì che il risultato d'esercizio della gestione della sola previdenza peggiorasse nuovamente. Dal momento che il rendimento del patrimonio non ha più raggiunto i risultati dell'anno precedente, anche il risultato globale è stato inferiore a quello del 2005.

L'evoluzione della struttura demografica della cassa ha confermato i timori che da tempo si nutrono sull'evoluzione della previdenza. Infatti a un aumento di 130 assicurati attivi, corrisponde un aumento di 194 pensionati. Di conseguenza il rapporto fra assicurati attivi e pensionati è di nuovo diminuito, scendendo a 2,42 (contro 2,48 nel 2005).

Come negli anni precedenti, la crescita maggiore di assicurati attivi avviene nella fascia d'età sopra i 55 anni, mentre diminuisce il numero di assicurati giovani. L'età media degli assicurati sale quindi a 43,5 anni.

Sul totale degli assicurati, oltre la metà (51,2%) beneficia ancora del piano assicurativo che prevede il massimo delle prestazioni dopo 30 anni di assicurazione.

Tra i nuovi beneficiari di rendite, quelli di invalidità sono diminuiti di 35 unità rispetto al 2005, mentre sono aumentati a 187 i pensionati per raggiunti limiti di età (+36) e sono aumentati di 5 unità i pensionamenti anticipati. Il numero totale di pensionamenti è stato di 307 (+6).

La Cassa versa rendite a 3'935 pensionati (+185) e a 1'571 superstiti (+9). I contributi totali sono aumentati di 2'933'415 franchi, mentre le rendite totali sono aumentate di 7'464'476 franchi. Per finanziare questo divario – che in futuro tenderà ad aumentare, visto l'invecchiamento demografico degli assicurati e il debole arrivo di giovani alla cassa pensione – sarà quindi necessario migliorare il rendimento del patrimonio.

7. CONCLUSIONI

La probabile entrata in vigore della nuova legge federale sulle casse pensioni pubbliche modifica sensibilmente il quadro operativo della CPDS. Lo scopo della legge è quello di avvicinare la gestione delle casse pubbliche a quella delle casse private, quindi di sopprimere buona parte dei privilegi che le casse pubbliche ora concedono. Senza la garanzia dello Stato, una cassa come quella dei dipendenti dello Stato non potrebbe più sopravvivere senza grossi sacrifici finanziari. Essa caricherebbe inoltre un peso eccessivo sulle giovani generazioni per finanziare il pensionamento di quelle attuali e di quelle che giungeranno nei prossimi anni al pensionamento. La breve analisi che abbiamo proposto della gestione della previdenza dimostra chiaramente l'ineluttabilità di questa evoluzione.

I responsabili della CPDS sono quindi chiamati ancora una volta a riflettere seriamente sul futuro della cassa, in particolare alla luce di questa probabile evoluzione. Tra le misure da prendere sembra profilarsi sempre più la necessità di un cambiamento del piano

assicurativo, per cui la Commissione della gestione ripete in questa sede le raccomandazioni già espresse anche nel recente passato all'indirizzo dei responsabili paritetici della gestione della cassa.

* * * * *

Con questa raccomandazione, la Commissione della gestione e delle finanze chiede al Gran Consiglio di approvare i conti 2006 della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli, relatore

Bacchetta-Cattori - Bertoli - Ghisletta R. -

Jelmini - Lurati - Merlini - Orelli Vassere