

Rapporto

numero

6347 R

data

24 agosto 2010

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 27 aprile 2010 concernente l'approvazione dei conti 2009 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato

1. IL RISULTATO D'ESERCIZIO 2009 E IL CONTESTO CHE L'HA RESO POSSIBILE

L'esercizio 2009 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (in seguito: Cassa) si è chiuso con un **avanzo di CHF 68'608'483.-**, a fronte di un disavanzo per il 2008 di ben 482'158'188.-. Il rendimento globale del patrimonio è stato pari al **10,10%** (contro il -9,28% del disastroso 2008) e può ben essere definito straordinario, ma alla luce dell'attuale andamento dei mercati finanziari e dell'euro è destinato ad avere carattere episodico e del tutto eccezionale.

È bene quindi fugare fin dall'inizio qualsiasi illusione: questo risultato - il migliore da sempre - **nulla muta alla gravità strutturale della situazione finanziaria in cui si dibatte la Cassa**. Su questo aspetto torneremo in seguito.

L'avanzo d'esercizio è stato reso possibile da un contesto favorevole contraddistinto, durante il 2009, dal buon andamento dei mercati finanziari, **in particolare di quelli azionari** a cui si deve principalmente il conseguimento di questo esito straordinario. La Cassa ha infatti investito, nel 2009, il 25% del suo patrimonio mobiliare nel mercato azionario, conseguendo una *performance* del +22,08% nella categoria "azioni svizzere", del +28,93% nella categoria "azioni svizzere piccola e media capitalizzazione", del +26,85% nella categoria "azioni estere" e del +69,74% nella categoria "azioni mercati emergenti".

Con ciò è stato possibile il recupero della perdita registrata nell'esercizio disastroso del 2008, quando il rendimento globale era stato del -9,28%. La redditività conseguita dalla Cassa limitatamente ai mandati azionari e obbligazionari affidati in gestione alle banche ha raggiunto il tasso del 12,56%, di poco superiore al valore mediano dell'11,6% registrato dalla casse pensioni svizzere nello stesso settore, secondo i rilevamenti dell'Associazione svizzera istituti previdenziali.

Di conseguenza, nel bilancio 2009 il capitale di copertura della Cassa (i suoi attivi netti) è aumentato da CHF 2'854,8 mio. a CHF 3'149,5 mio., con un incremento di **CHF 294,7 mio.** L'aumento patrimoniale si riparte in CHF 251,5 mio. per i titoli e le disponibilità gestite dalle banche, risp. in CHF 43,2 mio. per la quota gestita direttamente dalla Cassa.

Va però evidenziato che gli impegni della Cassa per prestazioni di libero passaggio e per la riserva matematica dei pensionati sono pure cresciuti di CHF 226,1 mio. La differenza tra l'aumento del patrimonio netto (+CHF 294,7 mio.) e l'aumento degli impegni (CHF 226,1 mio.) determina l'avanzo d'esercizio 2009 di appunto CHF 68,6 mio.. Ne scaturisce un miglioramento di 3,2 punti percentuali del **grado di copertura** che passa dal 61,91% al 31.12.2008 al **65,11% al 31.12.2009**.

2. IL QUADRO NORMATIVO IN EVOLUZIONE

Il 1.1.2009 è entrata in vigore la revisione dell'Ordinanza federale sulla previdenza professionale (OPP2) in relazione alle direttive di investimento, che ha introdotto un nuovo assetto del catalogo degli investimenti dei loro limiti. Tra i cambiamenti principali va segnalata la riduzione della percentuale massima ammessa per i collocamenti immobiliari dal 50 al 30% e l'inserimento della categoria "investimenti alternativi" (hedge funds, materie prime, private equity, ecc.) fino ad un limite massimo del 15%. La strategia della Cassa non contempla comunque investimenti in questa nuova categoria e la revisione dell'OPP2 non ha comportato la necessità di adeguare i limiti dei suoi investimenti.

In tema di investimenti la Commissione della Cassa ha approvato (nelle sedute del 15.10.2009 e del 28.1.2010) le proposte del Comitato di modifica della strategia, intese ad **accrescere la diversificazione del portafoglio e diminuire la volatilità dei rendimenti senza tuttavia modificare l'entità complessiva del rendimento atteso**: la quota del complesso "obbligazioni svizzere, prestiti e ipoteche" sarà dunque ridotta dal 50 al 39% e la quota delle azioni svizzere scenderà dal 12,5 all'11%. In compenso la quota obbligazionaria estera verrà incrementata dal 10 al 18%, quella azionaria estera dal 12,5 al 14% e quella immobiliare dal 10 al 15% (quest'ultima sia attraverso investimenti diretti nel mercato ticinese, sia attraverso investimenti in fondi e fondazioni immobiliari svizzeri). Nel mese di settembre dell'anno scorso, in ossequio alla decisione adottata dal Comitato, gli investimenti in fondi collettivi di obbligazioni estere sono stati trasferiti in fondi con copertura del rischio di cambio.

Per quanto attiene alla riforma della LPP in materia di finanziamento degli istituti previdenziali di diritto pubblico, il Messaggio del Consiglio federale è tuttora al vaglio delle Camere: Il Consiglio degli Stati non ha condiviso (all'inizio del 2010) l'obbligo - anche per gli istituti di diritto pubblico - di raggiungere il grado di copertura del 100% entro 40 anni, ritenendo sufficiente un grado di copertura dell'80%. La questione è ora all'esame del Consiglio Nazionale e i tempi inizialmente previsti per l'approvazione e l'entrata in vigore del nuovo ordinamento che dovrà disciplinare il finanziamento degli istituti previdenziali di diritto pubblico sono destinati ad allungarsi.

3. GLI STUDI COMMISSIONATI E LE PROSPETTIVE

Benché grazie soprattutto agli interventi di ragguardevoli proporzioni da parte degli Stati, la crisi finanziaria internazionale sia stata parzialmente riassorbita, e anche l'economia che ne è stata duramente colpita stia dando segni di ripresa, come attestano pure gli indicatori relativi al PIL e all'evoluzione della disoccupazione, le prospettive rimangono preoccupanti, non da ultimo per le dimensioni dell'indebitamento pubblico di molte nazioni (ed il caso della Grecia è solo quello più eclatante) con il relativo deprezzamento dell'euro e lo spettro dell'inflazione che si aggira per l'Europa e gli USA).

Per la nostra Cassa l'orizzonte è tutt'altro che sereno. Come riconosce la stessa Commissione della Cassa nel suo rendiconto, la situazione finanziaria è contraddistinta da grande precarietà e l'evoluzione conoscerà un rapido deterioramento se non verrà varato un piano di risanamento molto incisivo. Giova richiamare a tal proposito lo studio di Hewitt Associates SA del giugno 2008 denominato "*Projet de Loi fédérale sur le IPDP appliqué à la Caisse de pensions de l'Etat du Tessin*", sulla base dei cui risultati la Commissione della Cassa aveva incaricato un Gruppo di lavoro interno di individuare le possibili misure atte a raggiungere l'obiettivo del risanamento, con l'obiettivo del grado di copertura del 100%, conformemente agli intendimenti del Messaggio del Consiglio federale.

Il 24.4.2009 il Gruppo di lavoro aveva sottoposto alla Commissione della Cassa un primo rapporto preliminare con la richiesta di avallare la prosecuzione degli approfondimenti dei

provvedimenti di risanamento con **piano assicurativo in primato dei contributi** e non più, come in passato, con piano assicurativo in primato delle prestazioni (quello attualmente in vigore).

Il 18.6.2009 la Commissione della Cassa, tenuto conto dello studio Hewitt Associates SA del 27.5.2009 - che dimostrava l'insostenibilità di una proposta di risanamento integrale sull'arco di 40 anni con l'attuale piano assicurativo - aveva deciso di continuare gli approfondimenti per individuare le necessarie misure di risanamento, ma unicamente sulla base di un piano assicurativo in primato dei contributi. Ai fini del grado di copertura del 100% sull'arco di 40 anni, il Gruppo di lavoro propone nel suo rapporto, oltre al passaggio al primato dei contributi, misure di risanamento a carico dei datori di lavoro, degli assicurati attivi e dei pensionati, con disposizioni transitorie in favore degli assicurati più vicini al pensionamento.

La direttrice del DFE on. Sadis, nella sua comunicazione dello scorso 28.4.2010, ha dichiarato che l'allestimento della proposta del piano di risanamento - trasmessa dal Gruppo di lavoro alla commissione della Cassa con rapporto del 1.4.2010 - ha comportato un importante lavoro di approfondimento, allungando così i tempi rispetto alla pianificazione precedente, con il che sarebbe impossibile mettere in vigore il piano di risanamento al 1. gennaio 2011, come invece era stato inizialmente previsto.

Vista la gravità della situazione, la Commissione della gestione e delle finanze ritiene invece che nulla debba restare intentato, affinché si riesca a far entrare in vigore il 1.1.2011 almeno una parte delle urgenti misure di risanamento ed il nuovo piano assicurativo, accelerando gli adeguamenti informatici ed organizzativi indispensabili per l'implementazione della riforma, e ciò nell'interesse degli stessi assicurati. A tal proposito la Commissione della gestione e delle finanze ha deciso di incontrare il Comitato della Cassa per renderlo partecipe della sua preoccupazione e per comunicargli che si attende dalla Commissione della Cassa un pacchetto condiviso di provvedimenti di risanamento in tempi brevissimi. L'urgenza del risanamento non consente infatti un differimento di un anno dei sacrifici che devono essere necessariamente richiesti agli assicurati, ai datori di lavoro e ai beneficiari di rendite. Considerata la garanzia dello Stato di cui all'art. 51 LCP, il Consiglio di Stato è invitato - quale interlocutore della Commissione della gestione e delle finanze - a sollecitare gli organi competenti della Cassa affinché i tempi inizialmente previsti per l'entrata in vigore della riforma vengano rispettati.

La Commissione della gestione e delle finanze raccomanda al Consiglio di Stato di licenziare il relativo Messaggio in tempi utili affinché il Gran Consiglio possa discutere ed approvare la riforma entro il prossimo mese di ottobre.

4. PERCHÈ LA SITUAZIONE È GRAVE?

Gli impegni per la previdenza crescono **ogni anno** di circa **200 mio** a titolo di prestazioni di libero passaggio e di riserva matematica. Per conseguire il pareggio bisognerebbe poter contare su di un rendimento globale medio annuo del patrimonio di pari importo (200 mio.), il che appare decisamente irrealistico, a prescindere dal risultato eccezionale del 2009, ben difficilmente ripetibile nei prossimi anni. Le cause strutturali dello squilibrio finanziario della Cassa sono note: rapporto svantaggioso tra assicurati attivi e beneficiari di rendite, allungamento delle aspettative di vita e ricorso sempre più frequente al prepensionamento, così come alle prestazioni di libero passaggio e ai prelievi anticipati.

L'anno scorso, nell'ambito del Rendiconto 2008, la Commissione della Cassa aveva lanciato l'allarme: a p. 4 aveva infatti sottolineato le conclusioni a cui era giunto lo studio del perito attuariale, secondo cui con l'attuale piano in primato delle prestazioni e senza correttivi incisivi il **grado di copertura** della Cassa sarebbe diminuito progressivamente. Le

proiezioni eseguite indicavano che con un'ipotesi (realistica) di rendimento patrimoniale medio annuo del 3,5% il grado di copertura avrebbe raggiunto il 48,6% al 31.12.2027, per scendere poi al 29,5% al 31.12.2037 e crollare all'8% al 31.12.2047. Quale base di calcolo per questa proiezione era stata considerata la situazione al 31.12.2007 (caratterizzata da un patrimonio di CHF 3'122 mio., impegni previdenziali per CHF 4'396 mio., un disavanzo totale di CHF 1'274 mio. e un grado di copertura del 71%). Altre due proiezioni erano state eseguite ipotizzando un rendimento patrimoniale del 4,25%, risp. del 5% (cfr. tabella a p. 4 del Rendiconto 2008); ne era risultato che solo con rendimenti medi annui attorno al 5% sarebbe stato possibile migliorare leggermente nei prossimi anni il grado di copertura, senza tuttavia riuscire a raggiungere il 100%, neppure a lunghissimo termine. Lo stesso perito aveva quindi accennato a scenari di misure draconiane, come ad esempio la riduzione delle prestazioni, l'aumento dell'età del pensionamento ed il congelamento dell'adeguamento al rincaro. Vista la portata delle **misure di risanamento necessarie** per poter raggiungere gli obiettivi relativi al grado di copertura, stabiliti dal Consiglio federale nel Messaggio citato sopra, il perito aveva preconizzato l'abbandono del piano assicurativo attuale in primato delle prestazioni ed il passaggio ad un nuovo piano in primato dei contributi. Le prestazioni assicurate devono infatti scaturire sostanzialmente dal capitale disponibile **accumulato** da ogni affiliato attraverso il versamento dei suoi contributi e di quelli del datore di lavoro. Già allora era stato comunque spiegato che il solo cambiamento di piano assicurativo, senza l'applicazione di consistenti misure di risanamento, non basterebbe a riportare in equilibrio la situazione finanziaria della Cassa; tutt'al più contribuirebbe a scongiurare un ulteriore peggioramento e a migliorare la trasparenza, la sicurezza e la flessibilità del sistema.

Per comprendere compiutamente i rischi a medio termine, va intanto ricordato che la Cassa è un ente autonomo che copre in proprio tutti i rischi attuariali, senza l'esistenza di alcun contratto di riassicurazione. Com'è noto, lo Stato le riconosce una garanzia per l'adempimento delle prestazioni previdenziali (come stabilisce l'art. 51 LCP). Siccome la Cassa ha ottenuto dall'Autorità di vigilanza una deroga al principio del bilancio *in cassa chiusa* (cfr. gli art. 69 cpv. 2 LPP e l'art. 45 OPP2) essa è autorizzata ad avere un grado di copertura inferiore al 100%.

Il capitale previdenziale per gli **assicurati attivi** è rappresentato dalla totalità delle prestazioni di libero passaggio. Per ogni assicurato attivo è calcolata la prestazione di libero passaggio in base al valore attuale delle prestazioni acquisite al 31.12.2009, avuto riguardo al montante minimo garantito dall'art. 17 della LFLP. Tale importo ammontava alla fine dell'esercizio annuale qui in esame a CHF 2'340'219'928.-, contro i CHF 2'254'560'262.- al 31.12.2008, pari ad un incremento del 3,79% (mentre l'aumento nel 2008 era stato pari al 3,66%). A che cosa è dovuto questo ulteriore aumento? Oltre che ai fattori ormai ben noti, come l'allungamento del periodo assicurativo e l'aumento dell'età dei singoli assicurati, l'incremento è da "imputare" anche alla compensazione integrale del rincaro a far conto dal 1.1.2008 e al significativo aumento dei nuovi assicurati che è stato superiore alla loro diminuzione dovuta ai nuovi pensionamenti intervenuti nel 2009, per i quali la prestazione di libero passaggio non è più considerata; per questi ultimi l'impegno per la Cassa viene considerato nella riserva matematica dei pensionati.

Per gli assicurati attivi la Cassa deve tenere dei conti individuali di vecchiaia che soddisfino le prestazioni minime previste dagli art. 15 e 16 LPP e dall'art. 11 OPP2. Gli averi di vecchiaia devono essere comunicati annualmente agli assicurati mediante il certificato d'assicurazione, a conferma che le prestazioni minime secondo la LPP sono adempiute. Questi averi di vecchiaia sono parte integrante del capitale di previdenza degli assicurati attivi. Nel 2009 il tasso di interesse minimo LPP, per rapporto a l2008, è sceso dal 2,75 al 2%.

Per i **beneficiari di rendita** il capitale di previdenza (riserva matematica) corrisponde al valore attuale delle rendite e dei supplementi correnti al 31.12.2009 e delle relative pensioni future a favore dei superstiti. La riserva matematica - calcolata secondo le tabelle attuariali EVK2000 e applicando un tasso d'interesse tecnico del 4% - indica il capitale che la Cassa deve avere a disposizione per garantire il finanziamento delle rendite attuali e di quelle per i superstiti fino al loro presumibile esaurimento: a fine 2009 la riserva matematica ammonta a CHF 2'288'510'999.- contro i CHF 2'179'063'531.- al 31.12.2008, con una variazione di CHF 109'447'468.-, pari ad un aumento del 5,02%. In valori assoluti la variazione al 31.12.2009, per rapporto al 31.12.2008 ha registrato un aumento di CHF 2,7 mio.

Come rileva la Commissione della Cassa alle pp. 9-10 del suo Rendiconto, al 31.12.2009 si è registrato un aumento degli **assicurati attivi a 13'850** (ossia + 390 unità rispetto al 31.12.2008, anno in cui l'aumento era stato inferiore, e cioè di 177 assicurati). A prima vista questo significativo incremento nel 2009 indurrebbe a credere nell'arresto del continuo e progressivo deterioramento del rapporto demografico in atto ormai dal 1992, ma in realtà è ancora del tutto prematura qualsiasi previsione sull'evoluzione nei prossimi anni ed in ogni caso non è (ancora) possibile parlare di un'inversione di tendenza.

I beneficiari di rendita al 31.12.2009 erano in totale 6'142, contro i 5'951 al 31.12.2008, con un incremento di 191 unità. E' vero che l'aumento è più contenuto rispetto all'anno precedente, ma anche in questo caso non si è legittimati ad ipotizzare già ora un'inversione di tendenza neppure per i beneficiari di rendita, anche perché dall'esame di dettaglio risulta una progressione sostanzialmente analoga dei casi di pensione per vecchiaia, anticipata e invalidità.

Il rapporto tra assicurati attivi e beneficiari di rendita (rapporto demografico) non è sostanzialmente mutato: **2.25 nel 2009** e 2.26 nel 2008.

La pensione di vecchiaia è esigibile **tra i 60 ed i 65 anni**: la rendita è calcolata sullo stipendio determinante che corrisponde alla media degli stipendi assicurati degli ultimi 10. Lo stipendio determinante è pari al minimo al 90% dell'ultimo stipendio assicurato. La pensione massima si ottiene dopo 40 anni assicurativi di servizio e corrisponde al 60% dello stipendio determinante. Per ogni figlio minorenne o per ogni figlio agli studi che ha diritto ad una rendita completiva AVS/AI la pensione di vecchiaia viene aumentata del 10%; tuttavia per chi è stato assicurato prima del 1.1.1995 il periodo assicurativo per il raggiungimento del massimo della pensione è di 30 anni. La **pensione anticipata** è esigibile a **58 e 59 anni** e viene decurtata secondo criteri attuariali rispetto alla pensione di vecchiaia.

Il pensionato per vecchiaia ha diritto ad un **supplemento sostitutivo annuo** finché non percepisce una rendita AVS/AI. Tale supplemento sostitutivo è pari all'80% della rendita massima AVS/AI e viene ridotto proporzionalmente al grado di occupazione medio e agli anni mancanti al raggiungimento dei 40 anni di assicurazione; il supplemento è a carico della Cassa nella misura del 25%, mentre il 75% è a carico dei datori di lavoro e degli assicurati.

La pensione del **coniuge superstite** o del partner registrato è pari ai 2/3 della pensione del coniuge defunto, mentre la pensione degli **orfani** ammonta ad 1/5 di quella del genitore defunto. Le pensioni vengono adeguate al rincaro nella misura del 50% (cfr. art. 15a cpv. 1 LCP).

5. CONCLUSIONI

La situazione finanziaria della Cassa rimane grave e preoccupante, a dispetto del risultato eccezionale conseguito nel 2009. Misure di risanamento incisive e purtroppo impopolari si impongono con urgenza, contestualmente alla riforma del piano assicurativo: il nuovo assetto della Cassa pensioni dovrà quindi entrare in vigore il 1.1.2011, pena un ulteriore aggravamento della situazione ai danni degli assicurati attivi, dei datori di lavoro e dei beneficiari di rendite che saranno chiamati a pagare il prezzo del risanamento con sacrifici ancora più consistenti.

La Commissione della gestione e delle finanze invita gli organi competenti della Cassa a sottoporre, al più presto possibile, un pacchetto di proposte condivise al DFE, e per esso al Governo.

* * * * *

Ciò premesso, la Commissione della gestione e delle finanze, pur invitando il Gran Consiglio ad accettare il Rendiconto 2009 della Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, mediante approvazione del DL annesso al Messaggio n. 6347 del Consiglio di Stato, **ha deciso di licenziare formalmente il presente Rapporto solo quando l'organo competente della Cassa avrà trasmesso al DFE la proposta di nuovo assetto della Cassa con i singoli provvedimenti di risanamento finanziario.**

Per la Commissione gestione e finanze:

Giovanni Merlini, relatore

Bacchetta-Cattori - Bignasca A. - Brivio - Chiesa -

Foletti - Ghisletta R. (per approvazione conti) - Gobbi N. -

Jelmini - Lurati (per approvazione conti) - Regazzi