



**COVIP**

*Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione*

**RELAZIONE  
PER L'ANNO 2007**

*Considerazioni del Presidente*

**Luigi Scimìa**

*Roma, 24 giugno 2008*



***Signor Ministro, Autorità, Signore e Signori,***

in occasione della presentazione della Relazione annuale sull'attività della COVIP intendo innanzitutto rivolgere, a nome della Commissione e mio personale, un saluto augurale al nuovo Governo e in particolare al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, sen. Maurizio Sacconi, che ci fa l'onore di presenziare a questa nostra assemblea.

Un doveroso ringraziamento va al precedente Governo e in particolare al sen. Cesare Damiano e all'intero vertice del Ministero del Lavoro, per l'impulso che con determinazione hanno dato allo sviluppo del secondo pilastro pensionistico, sostenendo attivamente l'operato della Commissione.

Desidero rivolgere, inoltre, un affettuoso ringraziamento a Federica Seganti, che all'inizio dell'anno ha concluso il suo mandato in Commissione, per il contributo di professionalità che ha saputo offrire ai nostri lavori e le formulo vivissime felicitazioni, anche a nome dell'intero Collegio, e un cordiale augurio per lo svolgimento del nuovo rilevante incarico assunto.

Con l'occasione, reputo opportuno richiamare l'attenzione sulla circostanza che la completezza del Collegio costituisce un fattore importante per il buon funzionamento dello stesso. Auspico, pertanto, che le integrazioni necessarie intervengano in maniera tempestiva.

In particolare, quest'anno desidero esprimere il mio più sentito e grato apprezzamento al personale della COVIP, il quale ha saputo mostrare nell'attività svolta elevata professionalità e vivo senso di responsabilità, elementi indispensabili per consentire al settore di raccogliere la sfida che la riforma ha lanciato. La Commissione ha trovato nell'impegno, nella sensibilità e nella dedizione della struttura un punto di forza per poter governare un momento di transizione tanto delicato e complesso.

### ***L'assetto del sistema a seguito della riforma***

Nel mese di settembre, in occasione della presentazione della precedente Relazione annuale della COVIP, ho avuto modo di soffermarmi sulle numerose novità che nel corso dell'anno hanno portato a introdurre nel settore importanti e profondi cambiamenti.

L'alacrità mostrata dagli operatori, la convinzione delle parti sociali, la sensibilità delle Istituzioni hanno costituito nel 2007 i fattori principali messi in campo per favorire il rilancio del sistema.

La riorganizzazione dell'offerta previdenziale è frutto di scelte convinte e professionali, poste in essere nella crescente consapevolezza della funzione sociale che le forme pensionistiche complementari sono chiamate ad assolvere.

Un brevissimo quadro aiuta a valutare tali segnali e ad apprezzare le dimensioni assunte dal sistema nel suo complesso.

Alla fine del mese di aprile di quest'anno risultano operanti nel Paese 198 forme pensionistiche complementari di nuova istituzione (cioè costituite dopo l'aprile del 1993) "adeguate" alla nuova disciplina di settore. In particolare, si tratta di 42 fondi pensione negoziali, 81 fondi pensione aperti e 74 PIP, oltre a Fondinps.

Alle citate realtà si aggiungono 424 forme pensionistiche preesistenti, di cui 286 soggetti autonomi e 138 forme interne a società, prevalentemente appartenenti al settore bancario.

Gli iscritti a tali forme pensionistiche complementari sono circa 4 milioni; includendo i sottoscrittori di piani individuali assicurativi non adeguati al Decreto legislativo 252 del 2005 e tuttora sottoposti alle disposizioni previgenti alla riforma si raggiungono i 4,7 milioni.

Con riferimento ai contributi raccolti nel corso del 2007, risultano affluiti alle medesime forme pensionistiche complementari 7,5 miliardi di euro; tenendo anche conto dei piani individuali assicurativi non adeguati al Decreto 252, il flusso dei contributi sale a 8,4 miliardi di euro.

Di questi, è pari a 3,2 miliardi di euro l'ammontare relativo alle quote del trattamento di fine rapporto (TFR). Si tratta di un importo certamente destinato a salire nel 2008, se si tiene conto che gran parte delle nuove adesioni è stata espressa a ridosso della fine del primo semestre e che, conseguentemente, i flussi di contribuzione – compreso il TFR – non hanno riguardato l'intero anno.

Le risorse destinate alle prestazioni raggiungono alla fine del 2007 quasi 58 miliardi di euro.

Può quindi dirsi davvero avviato il processo di accumulazione che in alcuni anni porterà il sistema della previdenza complementare a raggiungere una dimensione consistente anche in rapporto al prodotto interno lordo.

Guardando alla dinamica che ha caratterizzato nello scorso anno i singoli comparti della previdenza complementare, con specifico riguardo ai fondi pensione negoziali va detto che si è assistito all'avvio di ulteriori 4 iniziative, relative ai dipendenti delle aziende artigiane, della logistica, degli studi professionali e dell'agricoltura, e all'allargamento del bacino di riferimento definito per alcuni fondi già esistenti.

Occorre tuttavia osservare che talune forme previdenziali, a volte promosse a livello settoriale in contesti economici particolarmente frammentati, hanno mostrato in questi anni difficoltà. In tali casi, è auspicabile che le fonti istitutive manifestino sensibilità a effettuare una seria valutazione della sostenibilità delle iniziative intraprese, anche prendendo in considerazione possibili aggregazioni dei fondi.

Ciò porterebbe a realizzare economie di scala, conseguendo più elevati livelli di efficienza, e potrebbe anche consentire di indirizzare maggiori risorse allo sviluppo dell'organizzazione e della professionalità delle strutture nonché verso più continue ed efficaci iniziative di informazione e promozione.

La COVIP, per parte sua, sta effettuando valutazioni circa la capacità di tali realtà di perseguire effettivamente le finalità per le quali sono state costituite.

Con riguardo, in particolare, al comparto del pubblico impiego, va rilevato che, ancorché si tratti di un ambito per il quale di fatto la riforma non ha ancora trovato attuazione, l'unico fondo pensione ad oggi operante ha comunque registrato un andamento interessante in termini di raccolta delle adesioni. Per contro, resta assai preoccupante il ritardo che sta caratterizzando il passaggio dalla fase istitutiva a quella propriamente operativa delle ulteriori, pure importanti, iniziative avviate nei mesi scorsi.

Anche nell'ambito dei fondi pensione aperti si è registrato un ampliamento dell'offerta, attraverso l'istituzione di sei nuovi fondi e l'ingresso di due società. Si conferma così una dinamica non ancora esaurita e l'interesse degli operatori bancari, finanziari e assicurativi per tale settore.

E' rilevante notare come non sia finora emersa una tendenza da parte delle società che gestiscono i fondi pensione aperti alla costituzione di forme dedicate esclusivamente alle adesioni su base collettiva, possibilità offerta dalla nuova normativa e recepita nelle Direttive COVIP proprio per venire incontro alle richieste formulate in tal senso dagli operatori. Va tuttavia rilevato come, pur in mancanza di una specializzazione "formale", alcuni fondi siano comunque specializzati di fatto, caratterizzandosi per avere in larga prevalenza iscritti su base collettiva.

E' auspicabile che anche nel comparto dei fondi pensione aperti si pensi a forme di razionalizzazione dell'offerta. Qualche primo segnale in questa direzione sta in effetti arrivando. Nei mesi passati alcune società hanno realizzato operazioni di fusione di fondi, con finalità di riorganizzazione e maggiore economicità gestionale; iniziative analoghe si annunciano in prospettiva. E' comunque importante che tali scelte vengano adottate anche nel migliore interesse dei soggetti aderenti.

Dei 74 PIP conformi al Decreto 252, 26 derivano dall'attività di adeguamento di piani già esistenti; la restante parte è invece costituita da nuove iniziative. Emerge pertanto la scelta di gran parte delle imprese di assicurazione di affiancare ai PIP già in essere prodotti di nuova istituzione, piuttosto che allineare i vecchi prodotti alla nuova disciplina di settore. Va anche detto che numerose imprese di assicurazione non hanno ritenuto né di adeguare i PIP esistenti né di istituirne di nuovi, rinunciando così alla raccolta di nuove adesioni.

Nel comparto dei fondi pensione preesistenti, operazioni di riorganizzazione societaria, realizzate soprattutto (anche se non esclusivamente) nel settore bancario, hanno fatto aumentare talvolta in maniera significativa il numero delle forme pensionistiche operanti all'interno di uno stesso gruppo o di una stessa società. Pure in questi casi sarebbero auspicabili iniziative di razionalizzazione volte anche a meglio definire le platee di riferimento.

Tali fondi hanno compiuto nella seconda parte dell'anno un grande sforzo di adeguamento alle nuove regole. Resta in ogni caso importante che continuino fattivamente su detta strada, recependo le ulteriori indicazioni indirizzate dalla COVIP al settore nei primi mesi del 2008, così da assumere una configurazione quanto più possibile vicina a quella delle forme di più recente istituzione.

Nel guidare il sistema nella fase di passaggio che ha condotto al recepimento dei nuovi principi introdotti dal Legislatore, il ruolo della COVIP è stato in primo luogo quello di favorire la convergenza delle diverse tipologie di forme pensionistiche complementari verso un modello comune, rispettando al contempo i tratti peculiari di ciascuna di esse.

Ciò è stato possibile soprattutto grazie alla riorganizzazione dell'assetto dei controlli, realizzata con il Decreto legislativo 252 del 2005 e confermata con la legge sulla tutela del risparmio dello stesso anno, che, riconducendo in capo alla COVIP tutte le competenze di vigilanza sul settore, ha posto le premesse per una attività, anche regolamentare, efficace nel vigilare su tutta l'operatività delle forme complementari.

L'avvicinamento delle diverse tipologie ha rappresentato del resto un passaggio necessario per agevolare la comprensibilità e la comparabilità delle forme pensionistiche da parte dei soggetti potenzialmente interessati, favorendo maggiore conoscenza, consapevolezza e capacità di valutazione.

Va qui detto che con il rafforzamento delle competenze e in considerazione del particolare impegno intrapreso, la COVIP ha attivato per la prima volta nel 2007 il ricorso ad un finanziamento a carico del mercato di competenza, previsto dalla legge e da tempo introdotto per altre Autorità di settore, prevedendo il versamento da parte delle forme vigilate di una quota pari al 5 per mille dei contributi ricevuti. E' peraltro intenzione della Commissione, tenendo conto dell'aumento dei flussi

connesso all'andamento delle adesioni, avviare quanto prima il procedimento volto alla riduzione di tale aliquota.

### ***La diffusione delle adesioni***

Alla fine del 2007, sono quasi 2 milioni gli iscritti ai fondi pensione negoziali e 745 mila quelli iscritti ai fondi pensione aperti. I sottoscrittori di piani individuali assicurativi raggiungono a fine anno 1,2 milioni, di cui 500 mila aderiscono a PIP adeguati al Decreto 252. Sono infine 680 mila gli aderenti alle forme pensionistiche preesistenti.

In tutte le forme richiamate, l'incremento delle adesioni ha interessato, in particolare, i lavoratori dipendenti del settore privato, senza dubbio quelli cui più direttamente la riforma si è rivolta. Alla fine dello stesso periodo, i lavoratori di tale comparto iscritti ai fondi superano infatti i 3,4 milioni, incrementandosi di oltre 1,2 milioni di unità, circa il 58 per cento in più rispetto al corrispondente dato di fine 2006. Si tratta di un risultato significativo, anche se non deve dimenticarsi che la platea potenziale di riferimento è stimata in circa 12,2 milioni di soggetti.

Un ruolo solo marginale ha avuto, nella dinamica di crescita delle adesioni, il meccanismo del "conferimento tacito", che ha riguardato circa 70.000 nuovi iscritti.

Quanto alla distribuzione delle adesioni tra le diverse fasce della popolazione, è utile concentrare l'attenzione sul flusso di aderenti registrato nel 2007, anche per meglio isolare l'effetto della riforma in termini di incentivo all'iscrizione.

Dai dati sulle nuove adesioni si evince che, rispetto al passato, la riforma ha intercettato in misura maggiore strati della popolazione occupata che in precedenza erano risultati meno coinvolti dalla previdenza complementare.

Guardando in prima battuta alla distribuzione per sesso e classe di età dei nuovi iscritti lavoratori dipendenti del settore privato, anche se si conferma una larga prevalenza degli aderenti di sesso maschile, si osserva che le donne che hanno aderito nel 2007 sono pari al 37 per cento.

L'incidenza delle donne sul totale degli iscritti aumenta pertanto dal 30 per cento di fine 2006 al 33 per cento di fine 2007.

Gli aderenti con meno di 35 anni costituiscono il 36 per cento delle nuove iscrizioni; alla fine del 2007, tale categoria sale al 25 per cento del totale degli iscritti rispetto al 17 per cento di fine 2006. Un risultato che, per quanto positivo, non è ancora in linea con il peso della corrispondente classe di età sul totale degli occupati.

Come rilanciare in modo effettivo e consistente la partecipazione delle classi più giovani costituisce pertanto motivo di seria riflessione.

Il problema della partecipazione giovanile investe infatti un ambito ben più ampio. Si ricollega all'incertezza sulla condizione professionale, alla diffusione di forme di lavoro precario, alla connessa instabilità e insufficienza del reddito. E' inevitabile che tutto ciò si ripercuota sull'effettiva capacità di accantonare risparmio per finalità previdenziali. Si tratta di temi che richiedono scelte condivise e percorsi lunghi.

Non è però possibile dimenticare che il passare del tempo rende la situazione delle giovani generazioni sempre più problematica; anche un anno di ritardo nell'ingresso nel sistema può rivelarsi pesante in termini di prestazione finale. Promuovere un maggiore coinvolgimento dei giovani resta allora non "una" priorità ma "la" priorità per la previdenza nel nostro Paese.

In proposito, il Legislatore della riforma è intervenuto con un meccanismo fiscale di favore che, tuttavia, attivandosi soltanto in presenza di versamenti molto elevati, superiori all'attuale limite di deducibilità di 5.164 euro, e comunque a partire dal sesto anno di attività lavorativa, appare di dubbia efficacia.

Sarebbe forse preferibile, nel confermare a questo fine l'uso della leva fiscale, ripensarne le modalità, ad esempio introducendo un sistema di parziale detrazione dei contributi versati. Tale soluzione, che potrebbe operare limitatamente ai primi anni di partecipazione ma in misura più efficace rispetto al meccanismo di deducibilità (la cui convenienza notoriamente si accresce con l'aumentare del livello di reddito), costituirebbe un segnale più immediato e tangibile di attenzione nei confronti dei giovani.

Guardando alla ripartizione geografica dei nuovi aderenti, risulta una concentrazione nelle regioni settentrionali ben superiore a quella dell'occupazione: i nuovi aderenti situati in tale area geografica costituiscono il 66 per cento del totale a fronte del 57 per cento degli occupati. Per contro, nelle regioni meridionali e insulari è localizzato il 15 per cento dei nuovi iscritti rispetto al 23 per cento degli occupati.

Un accentuato dualismo territoriale continua dunque a caratterizzare le adesioni alla previdenza complementare.

Altrettanto interessante è l'esame della diffusione della partecipazione in rapporto alle caratteristiche strutturali dei settori produttivi ai quali sono destinate le iniziative previdenziali.

Sulla base dei primi risultati di un'analisi di raccordo tra le stime fornite dai singoli fondi pensione negoziali in relazione al bacino dei potenziali aderenti e i dati sull'occupazione diffusi dall'ISTAT, risulta che le attuali iniziative di carattere negoziale coprono pressoché interamente il settore industriale e quello agricolo e gran parte del terziario.

Dall'analisi è stato anche possibile pervenire ad una puntuale stima quantitativa della diversa diffusione della previdenza complementare in relazione alla dimensione dell'impresa nella quale il lavoratore risulta occupato. A livello aggregato, il tasso di adesione stimato per gli occupati in imprese con meno di 50 addetti risulta pari al 12 per cento mentre si attesta al 42 per cento se riferito alle imprese con almeno 50 addetti.

La maggiore partecipazione dei dipendenti di imprese con almeno 50 addetti si riscontra anche nei tassi di adesione ai singoli fondi pensione negoziali. Sussiste infatti una chiara correlazione positiva fra la dimensione aziendale che caratterizza il bacino dei potenziali aderenti di ciascuna forma e il relativo tasso di adesione.

Ciò dà ragione in molti casi dei ridotti tassi di adesione registrati in alcuni fondi di categoria operanti in settori in cui la platea di riferimento è molto ampia e dispersa in una pluralità di piccole imprese.

In tali contesti, diversi sono gli elementi che giocano un ruolo. La difficoltà di diffondere in modo capillare l'informazione e l'assenza di un

sistema esteso e consolidato di relazioni sindacali sono solo alcuni di tali fattori.

Va tuttavia detto che la raccolta di adesioni collettive da parte dei fondi pensione aperti ha iniziato a mostrare nell'anno trascorso di poter svolgere una preziosa funzione di complementarietà rispetto ai fondi settoriali, riuscendo a intercettare almeno in parte queste più difficili realtà.

Pure lo sviluppo dei fondi territoriali potrebbe agevolare il coinvolgimento dei lavoratori dipendenti di imprese di piccole dimensioni in aree geografiche circoscritte del Paese. Questo anche in considerazione del ruolo che – come alcune esperienze già dimostrano – può essere esercitato in tale ambito dalle Regioni, sia con riferimento alla promozione sul territorio di iniziative di carattere propriamente formativo e informativo sia attraverso forme di sostegno finanziario agli aderenti e ai fondi pensione interessati.

Una più estesa diffusione della partecipazione alla previdenza complementare nelle piccole imprese presuppone tuttavia che si sviluppi un atteggiamento proattivo da parte dei datori di lavoro. E' peraltro evidente che tale atteggiamento non può ragionevolmente verificarsi laddove sussistano problemi di sostenibilità finanziaria connessi alla devoluzione del TFR.

Risulta quindi necessario individuare soluzioni che rendano più facile per i datori di lavoro il reperimento di fonti alternative di finanziamento, superando in tal modo possibili resistenze. In proposito, si potrebbe ripartire dalla soluzione originariamente prefigurata nel Decreto 252 del 2005. In quella sede, infatti, il Governo aveva previsto la costituzione di un Fondo di garanzia per l'accesso al credito, poi sostituito con misure di altra natura, che avrebbe presumibilmente potuto svolgere con maggiore efficacia la funzione di facilitare le adesioni nelle aziende di minori dimensioni.

### ***Il periodo più recente***

Dopo quattro anni di crescita sostenuta, l'andamento negativo delle principali borse mondiali, iniziato nella seconda metà dello scorso anno in

coincidenza con le note vicende legate alla crisi dei mutui *subprime* e acuitosi nei primi mesi del 2008, si è purtroppo riflesso nei rendimenti non incoraggianti conseguiti dai fondi. In media i risultati sono stati inferiori alla rivalutazione del TFR. Tali circostanze hanno con ogni probabilità contribuito ad accrescere i timori di partecipazione alle forme complementari, per il rischio finanziario alle stesse associato.

Tutte le forme pensionistiche complementari (fondi negoziali, fondi aperti e PIP) hanno risentito degli effetti indotti dalla crisi soprattutto nel primo trimestre del 2008. Già dal secondo semestre dell'anno precedente, peraltro, le forti tensioni sui mercati avevano dato luogo a un graduale ridimensionamento dei risultati positivi accumulati nella prima parte dell'anno.

Nel 2007 il rendimento medio aggregato dei fondi pensione negoziali è del 2,1 per cento; per contro, i fondi pensione aperti registrano un rendimento negativo dello 0,4 per cento.

Il confronto con il tasso netto di rivalutazione del TFR nel 2007 è penalizzante per i fondi pensione: considerate le pressioni inflazionistiche nel corso dell'anno, il tasso di rivalutazione del TFR si è infatti attestato al 3,1 per cento, il livello più alto raggiunto dal 2002.

Sui diversi rendimenti conseguiti dalle suddette categorie di forme pensionistiche, oltre alle differenze nel livello medio dei costi praticati, influisce la composizione dei rispettivi portafogli: alla fine del 2007, l'esposizione media aggregata verso i mercati azionari, i più penalizzati dalla crisi finanziaria, è del 26 per cento nei fondi pensione negoziali e del 46 per cento nei fondi pensione aperti.

Come già si è detto, i segnali tutt'altro che incoraggianti giunti dai mercati finanziari e dal sistema economico nazionale hanno probabilmente reso più difficile ai lavoratori la scelta relativa all'adesione, anche per l'esigenza di considerare le prospettive di reddito in rapporto a una congiuntura economica nel complesso non tranquillizzante.

Le valutazioni in tale ambito dovrebbero, tuttavia, guardare ad orizzonti temporali più estesi: se consideriamo ad esempio il periodo 2003-2007 il rendimento medio aggregato è del 25 per cento per i fondi pensione

negoziali e del 25,5 per cento per i fondi pensione aperti, con uno scarto positivo di dieci punti percentuali rispetto alla rivalutazione netta del TFR.

Il 2008 ha fatto registrare finora un sostanziale consolidamento dei risultati ottenuti in termini di adesioni e l'inizio di una fase di rallentamento. Da gennaio ad aprile le iscrizioni sono cresciute del 2,8 per cento, con l'ingresso nel settore di quasi 130 mila nuovi soggetti, per circa l'80 per cento lavoratori dipendenti del settore privato.

Sembra essersi esaurita la spinta propulsiva derivante dalla riforma. Il ritorno a un *trend* di crescita che non appare discostarsi molto da quello tradizionalmente osservato negli anni precedenti l'introduzione della nuova normativa attesta come non possa propriamente dirsi avviato un processo virtuoso di sviluppo del sistema.

Il rallentamento della crescita ha riguardato soprattutto i fondi pensione negoziali e i fondi pensione aperti mentre ha interessato meno il comparto dei PIP. Emerge infatti un apprezzabile sforzo di espansione di queste ultime forme, le quali sono però spesso caratterizzate da costi più elevati.

Maggiori livelli di onerosità, ove non compensati da una migliore redditività, sottraggono risorse al processo di accumulazione del risparmio e quindi riducono il livello delle prestazioni al momento del pensionamento. E' allora necessaria da parte del sistema una particolare attenzione al livello dei costi praticati ed è auspicabile l'impegno a operarne per quanto possibile una riduzione, anche in considerazione della funzione sociale che le forme complementari sono chiamate a svolgere.

In particolare, sarebbe opportuno un migliore coordinamento tra l'onerosità della forma e il rendimento delle gestioni, realizzabile anche mediante forme di compartecipazione degli intermediari ai risultati, positivi o negativi, dell'investimento.

I recenti andamenti congiunturali dei mercati e la conseguente diffidenza manifestata dai lavoratori danno ragione della scelta operata dalla Commissione di individuare soluzioni specifiche, volte a "educare" gli aderenti a compiere scelte di lungo periodo. Appare infatti ancora scarsamente diffusa la capacità di adottare decisioni che guardino consapevolmente ad un orizzonte più lontano; capacità invece necessaria in

campo previdenziale sia sotto il profilo della valutazione del bisogno di copertura integrativa sia sotto quello delle iniziative più adeguate da assumere al riguardo.

Con la finalità di accrescere la consapevolezza degli iscritti circa le conseguenze delle decisioni assunte in sede di adesione o successivamente, nel corso del rapporto di partecipazione, la COVIP ha di recente introdotto l'obbligo per i fondi di mettere a disposizione degli aderenti, periodicamente, una stima personalizzata e aggiornata dell'andamento atteso della posizione individuale, fino al momento del pensionamento, e del livello atteso della rata di pensione.

Attraverso il "Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare" gli aderenti potranno valutare le conseguenze delle scelte operate, ad esempio, in termini di contribuzione o di profilo di investimento.

Tale strumento dovrà peraltro essere messo ulteriormente a punto nei prossimi tempi, in particolare introducendo meccanismi che diano evidenza della rischiosità connessa agli investimenti, così da fornire una rappresentazione ancora più attendibile delle vicende che possono verificarsi nel corso della partecipazione.

Nei mesi passati è stato sottoscritto un *Memorandum* d'intesa tra la COVIP e il Ministero della Pubblica Istruzione, che impegna le due Istituzioni a collaborare per promuovere l'educazione previdenziale nelle scuole secondarie di secondo grado, con particolare riferimento alle prospettive della previdenza complementare. Si tratta di un primo importante passo verso un più ampio spazio di interventi a carattere propriamente formativo.

Sotto diverso profilo, va infine ricordato che nei giorni scorsi la COVIP ha emanato un Regolamento sulle modalità di raccolta delle adesioni, in base alle nuove competenze di cui è titolare e che le consentono ora anche di disciplinare le modalità di offerta al pubblico delle forme pensionistiche complementari.

L'intervento è in particolare volto, oltre che a dettare regole chiare per la raccolta da parte delle diverse forme, a disciplinare le modalità di diffusione e di aggiornamento delle note informative e a definire norme di

comportamento, nell'intento di riportare ad unità, per questi aspetti, un sistema di regole prima eterogeneo.

Riguardo alle norme di comportamento, è stato peraltro ritenuto opportuno chiarire che le regole indicate ai fondi pensione si affiancano a quelle che le competenti Autorità dettano alle reti (bancarie, finanziarie o assicurative) incaricate della distribuzione, conseguendo così maggiore certezza circa le disposizioni applicabili alle varie fattispecie, anche sotto il profilo dei controlli esercitabili.

In considerazione della complessità e della delicatezza del tema, all'emanazione del provvedimento si è pervenuti solo dopo appositi approfondimenti condotti in primo luogo con le Autorità di vigilanza del settore bancario, finanziario e assicurativo, al fine di valutarne la compatibilità con l'assetto di regole e di controlli alle stesse demandati.

In tale occasione di coordinamento, che si inserisce nel solco tracciato dalla legge per la tutela del risparmio, tutte le Autorità interessate hanno mostrato un encomiabile spirito di collaborazione.

L'intesa con altre Autorità continua a rafforzarsi anche in campo internazionale. La COVIP partecipa fattivamente all'attività di cooperazione in materia di pensioni complementari in tutte le sedi europee e mondiali.

In particolare in ambito europeo, la COVIP ha di recente sottoscritto il *Memorandum* di cooperazione fra le Autorità di vigilanza sui mercati finanziari per la gestione delle situazioni di crisi.

### ***Riflessioni e proposte per lo sviluppo del sistema***

E' auspicabile che gli interventi della Autorità di vigilanza appena ricordati contribuiscano a promuovere una più ampia diffusione delle forme pensionistiche complementari e ad accrescere la consapevolezza con cui i lavoratori parteciperanno al sistema.

Cionondimeno, il quadro generale qui appena presentato porta a far rilevare l'irrinunciabilità di misure ulteriori, ad ogni livello, che possano concorrere a dare nuovo impulso al settore.

In occasione della preparazione della presente Relazione, la COVIP ha interessato un gruppo di autorevoli studiosi e esperti nel campo previdenziale, per una valutazione circa lo sviluppo delle adesioni e una riflessione su possibili utili interventi.

Si è ritenuto inoltre necessario acquisire una maggiore consapevolezza delle cause che rendono ancora insufficiente il ricorso alle forme pensionistiche complementari, per poter concentrare gli sforzi verso l'introduzione di soluzioni mirate, realmente in grado di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione.

A tal fine, sono stati condotti specifici approfondimenti per comprendere meglio le motivazioni delle scelte effettuate dai lavoratori. Tali approfondimenti, realizzati avvalendosi anche della collaborazione di primarie Istituzioni di ricerca (CENSIS), hanno consentito di mettere in luce alcuni interessanti elementi, che si reputa utile offrire alla riflessione comune.

Per larghe fasce della popolazione entrano in gioco innanzitutto fattori fondamentali quali quelli legati alla scarsa disponibilità di reddito e alle maggiori difficoltà che caratterizzano la vita lavorativa. Tali situazioni riguardano soprattutto le donne, i giovani e i lavoratori delle aree meno sviluppate del Paese, per i quali spesso gli obiettivi di stabilità e di serenità di vita si pongono a più breve termine che nell'età anziana.

E' chiaro che interventi in grado di superare tali difficoltà sono per lo più esogeni al sistema di previdenza complementare, avendo a che fare in generale con l'assetto economico del Paese, con la struttura del mercato del lavoro, con il sistema di *welfare*. Ogni opportuno intervento in questi ambiti potrà dunque favorire esso stesso una maggiore partecipazione.

Sussiste una larga fascia di soggetti che, pur non trovandosi necessariamente nelle situazioni appena dette, non avverte il problema della integrazione pensionistica come un problema attuale. Purtroppo, spesso si tratta anche in questi casi di soggetti giovani, i quali rischiano di

scontare successivamente il prezzo della non appropriata percezione del loro bisogno di previdenza.

Per questa fascia è indispensabile sviluppare una più corretta comprensione del problema, partendo dalla situazione di ognuno nel sistema di base. Potenziare l'informazione riguardante l'importo che ci si può ragionevolmente attendere dal regime pensionistico obbligatorio è il primo passo da compiere. Difficilmente potranno infatti operare scelte adeguate di partecipazione al secondo pilastro della previdenza soggetti che non abbiano percezione del futuro che potrà loro assicurare il sistema pensionistico di base.

Altri freni all'adesione sono di tipo "culturale" o comportamentale e promanano da una scarsa fiducia nella capacità del sistema complementare di rispondere efficacemente all'aspettativa di maggiore tutela pensionistica. Subentra qui, ad esempio, la percezione di una più elevata rischiosità dell'investimento e onerosità della partecipazione a fronte della sicurezza di tenere il TFR in azienda, così come – ancorché sia un fenomeno più limitato – la erronea percezione di un vincolo di indisponibilità fino al pensionamento.

Si pongono però su questo piano anche diverse motivazioni.

Spesso a drenare risparmio è l'obiettivo di acquistare una casa ma altre volte è la sostanziale assimilazione dell'investimento previdenziale a una qualsivoglia altra forma di investimento, non risultandone una chiara percezione della diversa e specifica finalità.

Resta infine diffuso un più generale problema di insufficiente conoscenza degli obiettivi e dei meccanismi di funzionamento delle forme complementari, anche sotto il profilo dei vantaggi fiscali connessi alla partecipazione. Una mancanza di educazione previdenziale attraversa il Paese indipendentemente dalle condizioni lavorative, culturali e di reddito e dalle possibilità e propensioni personali di ciascuno e conferma come l'azione di informazione, educazione e promozione resti il fattore centrale da attivare.

Lo sviluppo del sistema, infatti, richiede senz'altro che vi sia una offerta valida di prodotti e di servizi ma presuppone una domanda adeguata. La prima questione dunque resta quella di fare sì che si generi

una domanda di previdenza da parte di soggetti opportunamente informati e responsabilizzati nelle proprie scelte.

Bisogna creare “cultura previdenziale” e ciò vuol dire condividere conoscenze, sviluppare consapevolezza, alimentare fiducia nel sistema. Si tratta di un obiettivo che richiede un impegno strutturale e continuo in tutti gli operatori ma pone poi una responsabilità specifica in coloro che proprio di questa missione hanno deciso di farsi portatori in azienda, nel gruppo, nel settore o sul territorio.

E' necessario investire energie in progetti di crescita di lungo termine. A tal fine potrebbe essere presa in considerazione la proposta, avanzata da autorevoli esperti, di trovare risorse da indirizzare verso questa finalità consentendo di destinarvi il 5 per mille delle imposte sui redditi. Si tratterebbe di una soluzione innovativa, oltretutto priva di un costo diretto per la finanza pubblica.

Ciò nonostante, sarebbe insufficiente affidare la diffusione della previdenza complementare al solo risultato di iniziative di natura formativa e educativa. Queste attività, seppure indispensabili per promuovere una partecipazione più consapevole e convinta, guardano inevitabilmente al lungo periodo.

Occorrono allora anche interventi più rapidi e efficaci, che siano in grado di dare già nei prossimi mesi un contributo alla crescita del sistema.

Sotto tale profilo, va però attentamente valutato l'impatto che potrebbe avere l'apertura di un ennesimo “cantiere” di riforma. L'adozione di decisioni di lungo periodo, quali per loro natura sono quelle in ambito previdenziale, presuppone infatti una stabilità del quadro di riferimento, all'interno del quale il lavoratore possa operare serenamente le proprie scelte.

E' in altre parole importante intervenire chiaramente in continuità con quanto finora costruito, mantenendo l'assetto del sistema e operando pochi interventi incisivi al fine di ampliare le opportunità e le convenienze per gli aderenti.

In questa linea, molte voci auspicano un rafforzamento della convenienza associata al risparmio previdenziale mediante una riduzione

della tassazione sui rendimenti, intervenendo nei limiti del possibile sull'attuale imposta dell'11 per cento. Ciò avrebbe il pregio di favorire il processo di accumulazione delle posizioni individuali nel corso della partecipazione al fondo, incrementando gli importi disponibili a scadenza e dunque elevando il livello di tutela nell'età anziana.

Sotto altro profilo, potrebbe essere utile reiterare periodi in cui tutti i lavoratori non aderenti siano portati, anche attraverso rinnovate forme di automatismo, a entrare nel sistema, magari supportandoli con una attività informativa e promozionale *ad hoc*.

In tal caso, sarebbero però da costruire meglio i percorsi di *default*, sostituendo la soluzione della linea garantita (prospettata indistintamente a tutti i silenti) con meccanismi automatici che tendano a ridurre il rischio dell'investimento all'avvicinarsi del momento del pensionamento.

Autorevoli studiosi hanno invero anche prospettato la possibilità di introdurre modalità di adesione obbligatoria, veicolando tale soluzione mediante apposite previsioni delle fonti istitutive. Si tratterebbe senza dubbio di una misura incisiva, della quale andrebbe però verificata la compatibilità rispetto al quadro normativo attuale e che comunque, senza un intervento legislativo, non potrebbe riguardare i flussi di TFR.

Potrebbe in ogni caso essere interessante valutare tale soluzione quantomeno al fine di consentire al lavoratore di beneficiare senz'altro del contributo aziendale già destinato a finalità previdenziali dai contratti che disciplinano il rapporto di lavoro.

Questo aspetto si collega anche alla necessità di rendere effettivo il versamento aziendale, contrastando eventuali fenomeni di irregolarità o omissioni. In tale ambito, anche la stessa Autorità di vigilanza potrebbe fornire un importante contributo, qualora le venissero attribuiti specifici poteri di controllo e di intervento, in linea con modelli già sperimentati in altri Paesi europei, quale ad esempio il Regno Unito.

Diffusa appare inoltre l'opinione che possa giovare al sistema l'introduzione di una facoltà di "ripensamento" circa la scelta di conferire il TFR ai fondi, per superare la percezione negativa diffusa tra i lavoratori riguardo al vincolo di indisponibilità che si applica alle somme conferite ai fondi pensione.

In proposito, appare opportuno sottolineare che tale vincolo è una caratteristica necessaria di un sistema previdenziale che voglia seriamente perseguire l'obiettivo che gli è proprio.

Ciò nonostante, prendere in considerazione la possibilità che il ripensamento sia ammissibile in talune specifiche circostanze e regolarne i tempi e le modalità potrebbe probabilmente contribuire a mediare le esigenze di stabilità della scelta con quella di favorire comunque la diffusione delle adesioni.

In altre parole, mentre sarebbero certamente da evitare soluzioni che consentissero ai lavoratori di uscire più o meno liberamente dal sistema, potrebbero essere utilmente valutate ipotesi che permettano di interrompere o sospendere il flusso di TFR, in presenza di predeterminate condizioni.

In questo contesto, si rende in ogni caso necessario richiamare l'attenzione delle forme pensionistiche complementari sull'esigenza di rappresentare chiaramente agli iscritti gli effetti di anticipazioni o di riscatti anche parziali sull'importo della prestazione pensionistica a scadenza.

Di recente si è anche riproposto il tema della "portabilità" del contributo aziendale, vale a dire del diritto del lavoratore al versamento della contribuzione a carico del datore di lavoro anche in caso di partecipazione a una forma diversa da quella istituita dalla contrattazione collettiva. Si tratta di un argomento ampiamente dibattuto in occasione dei lavori preparatori della normativa di riforma, che non trova il consenso delle parti sociali.

\* \* \*

***Signor Ministro, Autorità, Signore e Signori,***

il quadro che oggi ho inteso tracciare mostra che la strada per un pieno sviluppo del sistema della previdenza complementare nel nostro Paese è stata certamente intrapresa ma, allo stesso tempo, che sono necessarie nuove iniziative volte a un ulteriore accrescimento del livello di consapevolezza dei lavoratori circa l'esigenza di costruire, per tempo, una pensione integrativa di quella di base.

E' per questo motivo che, pur nella convinzione che occorra preservare l'assetto complessivo dell'ordinamento di settore e dare così fiducia ai lavoratori circa la stabilità nel tempo del quadro normativo su cui hanno fondato le proprie scelte, la COVIP ha voluto prospettare alcuni possibili interventi.

L'auspicio è che tali indicazioni possano essere in buona parte condivise e trovare quindi riscontro negli interventi che, a vario livello, saranno presi in considerazione nel corso della legislatura appena iniziata.

D'altronde, l'esigenza di garantire una maggiore tutela economica e migliori condizioni di vita nell'età anziana è argomento sul quale sia i Governi precedenti che quello attuale hanno posto fortemente l'accento, partendo dalla consapevolezza della necessità di attenuare le difficoltà economiche di larghe fasce della popolazione.

Occorre favorire lo sviluppo di un *welfare* trasversale, che dia sicurezza agli individui e alle famiglie rispetto alle proprie necessità presenti e future: la previdenza complementare è ormai parte integrante di questo nuovo *welfare*.

Per questo è necessario porre mano subito ad interventi mirati, che consentano da un lato di superare quelle resistenze che, sovente anche per effetto di erronee percezioni, hanno indotto numerosi lavoratori a non aderire ancora a forme di previdenza complementare; dall'altro di accrescere, in concreto, i profili di convenienza che devono caratterizzare il risparmio con finalità previdenziale rispetto ad altre tipologie di investimento.

Nell'ambito di tali interventi, desidero ancora una volta richiamare l'attenzione sulla necessità di non dimenticare il pubblico impiego, che versa oggi, nel settore della previdenza complementare, in una situazione di sostanziale disparità di trattamento rispetto al restante mondo del lavoro dipendente.

Parimenti è auspicabile che siano avviate iniziative volte a soddisfare concretamente anche le esigenze previdenziali del comparto del lavoro autonomo e professionale, dove ancora emergono significative difficoltà di realizzazione.

Tutti gli interventi utili che si intenderà porre in essere dovranno comunque essere accompagnati da una diffusa attività di informazione, svolta attraverso campagne istituzionali.

Molto però il sistema può già fare con le proprie forze. In particolare, gli operatori possono infatti porre in essere da subito iniziative dirette a promuovere nei lavoratori una maggiore consapevolezza e responsabilità circa il proprio futuro previdenziale.

Sono certo che ciascuna delle parti del sistema, nella convinzione della importante funzione sociale che la previdenza complementare è chiamata a svolgere, saprà fornire il proprio decisivo contributo per disegnare in positivo il futuro del settore.