

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 APRILE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LELLO DI GIOIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professor Felice Roberto Pizzuti e del professor Angelo Pandolfo:	
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	3	Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	3, 5, 7
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PREVIDENZIALE PUBBLICO E PRIVATO, ALLA LUCE DELLA RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA ED ORGANIZZATIVA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA STRUTTURAZIONE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE		Pandolfo Angelo	5
		Pizzuti Felice Roberto	3
		ALLEGATO: Documentazione presentata dal professor Felice Roberto Pizzuti	8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LELLO DI GIOIA

La seduta comincia alle 16.10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Felice Roberto Pizzuti e del professor Angelo Pandolfo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato alla luce della recente evoluzione normativa e organizzativa, anche con riferimento alla strutturazione della previdenza complementare, del professore Felice Roberto Pizzuti e del professore Angelo Pandolfo.

Come sapete, stiamo conducendo un'indagine conoscitiva per ciò che riguarda i problemi della previdenza sia di primo sia di secondo pilastro. Nella prossima settimana procederemo inoltre alla costituzione di un « tavolo tecnico » dove discuteremo principalmente dei fondi pensione e della possibile utilizzazione delle risorse finanziarie detenute dagli stessi in progetti di investimento e di crescita per il Paese, e per i cui lavori è previsto anche il vostro autorevole contributo.

Proporrei quindi che nel corso della odierna seduta illustraste le vostre relazioni, dopodiché le opportune osservazioni da parte dei commissari potranno avere luogo nel corso degli ulteriori incontri che avremo sin dalla prossima settimana.

FELICE ROBERTO PIZZUTI. Avendo già prodotto alla Commissione una dettagliata relazione, concentrerò il mio intervento all'analisi della previdenza complementare, limitandomi a dire relativamente all'assetto complessivo del sistema previdenziale come per lo stesso pur essendosi conseguito un aggiustamento sotto il profilo della sostenibilità finanziaria grazie alle riforme degli ultimi decenni, permane tuttavia un problema in termini di sostenibilità sociale.

Per quanto riguarda la parte della previdenza complementare, sulla base del fatto che questa copre un 25 per cento dei lavoratori, rispetto agli obiettivi governativi che erano del 40, e che questa previdenza riesce a coprire categorie che già sono più coperte dal sistema pubblico, cioè persone di una certa età che hanno già una buona anzianità contributiva e buoni risparmi, e quindi c'è un difetto in questo senso, tuttavia uno dei problemi della nostra previdenza complementare è che si inserisce in una specificità del nostro sistema economico e finanziario caratterizzato da un basso numero di imprese quotate in borsa e da una borsa molto ristretta.

Dal combinato disposto di questi due aspetti deriva che oltre il 70 per cento dei capitali gestiti dalla previdenza complementare è investito all'estero, quindi è risparmio previdenziale che va ad alimentare sistemi economici a noi concorrenti.

Cosa fare per cercare di attirare un po' più nel nostro sistema i capitali dei fondi? Nel dibattito che già si è molto sviluppato, si intravedono due strade o, perlomeno, sono due le strade su cui maggiormente si discute. Pongo a premessa che i fondi pensione di previdenza complementare attualmente gestiscono 113 miliardi di euro e ogni anno questa cifra si incrementa di circa 10 unità per il fatto che esistono nuove contribuzioni. Come dicevo, di questi 113 miliardi, più del 70 per cento va all'estero e la parte rimanente è investita prevalentemente in titoli di Stato.

Si potrebbe, anzitutto, stimolare i fondi pensione a individuare nuove forme di finanziamento alla pubblica amministrazione, che potrebbe dare delle garanzie di stabilità e sicurezza dei rendimenti. Con questi fondi si potrebbe lavorare in maniera condivisa tra le parti istitutive dei fondi (che per quanto riguarda i negoziali sono imprese e sindacati) e la pubblica amministrazione, dando luogo a un discorso di democrazia economica e istituzionale, di cui più c'è bisogno nel nostro sistema economico per incrementare quelle infrastrutture economiche e sociali da due decenni molto trascurate.

Un piano del genere avrebbe l'interesse della pubblica amministrazione in quanto fonte aggiuntiva di finanziamento, il che contribuirebbe a ridurre le disponibilità del bilancio pubblico e anche ad abbassare i tassi di interesse visto che i titoli sarebbero allocati nel mercato con un acquirente in più di grande importanza. Dall'altro lato, i fondi avrebbero una sicurezza legata al fatto che questi soldi sarebbero prestati a un imprenditore abbastanza sicuro.

Naturalmente, questi prestiti dovrebbero essere impiegati in modo da non rientrare nei vincoli comunitari di deficit del debito pubblico. Questo sarebbe possibile se il prenditore di questi prestiti non fosse direttamente un ente pubblico, ma ad esempio Cassa depositi e prestiti.

In tal caso, le garanzie sarebbero evidentemente abbastanza solide, ma questi soldi che entrassero nella disponibilità

della Cassa depositi e prestiti non rientrerebbero in quelli che sono considerati ai fini del *deficit* del debito pubblico e rappresenterebbero un'entrata per finanziare queste attività infrastrutturali. Questa è la prima strada, che trovo particolarmente interessante.

Una seconda strada è quella di consentire ai fondi pensione di investire direttamente nel sistema economico, di creare dei *credit fund*, dei fondi di credito, che acquisterebbero i cosiddetti *mini bond*, con i quali si potrebbero finanziare piccole e medie imprese. Siamo, infatti, in una situazione in cui specialmente le piccole e medie imprese hanno scarsissima disponibilità di fondi.

Tuttavia, è evidente che rispetto al primo strumento (prestiti diretti alla pubblica amministrazione) gli elementi di garanzia e di stabilità sarebbero molto meno certi. Inoltre, se i fondi pensione investono direttamente in un fondo comune, è abbastanza probabile che possano innescarsi problemi di conflitti di interesse. Cose del genere, purtroppo, sono già successe in altri Paesi.

La mia ultima considerazione è che non bisogna mai dimenticare che anche i fondi pensione fanno parte del sistema pensionistico, che fa parte del più generale sistema di sicurezza sociale. Ora, i sistemi di sicurezza sociale, oltre a svolgere funzioni di equità e solidarietà, svolgono anche la funzione economica molto importante di stabilizzazione sociale.

Quando il ciclo economico va giù, gli stabilizzatori sociali ritirano in qualche misura su l'economia. Se, però, gli stabilizzatori sociali sono alimentati, finanziati dallo stesso canale che alimenta il mercato, quando il mercato va giù, c'è il rischio che anche le fonti di finanziamento e gli stabilizzatori vadano giù e verrebbe meno la possibilità di funzionare da ammortizzatori sociali. Spingere, quindi, i fondi pensione nella direzione di contribuire allo sviluppo dell'economia italiana è auspicabile, ma tenendo conto anche di questo loro importante compito.

È per questo che il primo canale, nel mettere insieme pubblica amministrazione, imprese e i sindacati attorno a un tavolo per un discorso di democrazia economica istituzionale, corrisponderebbe anche a questo obiettivo.

Avrei molte altre cose da aggiungere su come, purtroppo, non funzionano al meglio le regolamentazioni dei fondi pensione, ma voglio accennare almeno a un aspetto. In questo momento, i fondi pensione devono ogni anno comunicare ai propri lavoratori quale sarà la loro pensione. La COVIP obbliga tutti i fondi pensione a un prospetto informativo compilato sulla base di regole secondo le quali, ai soggetti che saranno per 20-30 anni ancora lavoratori, si prospetta una pensione come se i loro risparmi renderanno per tutto il periodo il 4 per cento reale di interesse se investiti in azioni e il 2 per cento reale più inflazione se investiti in obbligazioni.

Questi rendimenti non stanno né in cielo né in terra. Questo significa che i fondi pensione sono costretti a dire ai lavoratori che la loro pensione sarà molto più cospicua di quanto effettivamente potrà essere. Questo avviene a rischio di essere scambiato per millantato credito, e ritengo quindi che costringere imprese e sindacati a dire ai propri lavoratori una cosa molto lontana dal vero sia molto pericoloso.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pizzuti per il suo intervento e cedo quindi la parola al professor Pandolfo.

ANGELO PANDOLFO. Anche io mi concentrerò sulla previdenza complementare e, da giurista, formulerò delle considerazioni un po' di cornice, di quadro normativo, per arrivare a valutazioni che possano essere anche fonte di indicazione per il lavoro da continuare su questa tematica. Sottolineo anche io la considerazione finale del professor Pizzuti sull'aggiustamento del quadro normativo.

Come parla della previdenza complementare la legislazione o, più in generale, cosa dice di se stesso il sistema normativo relativo alla previdenza nel suo complesso? A partire dalla riforma Amato, la legislazione dice di se stessa che ci sarà una prestazione pensionistica adeguata in quanto il pensionato avrà un trattamento complessivo risultante dalla somma di una pensione di base più un secondo addendo o la pensione complementare.

Peraltro, come mi sembra importante sottolineare, la previdenza complementare non soddisfa interessi meramente privati, ma quanto meno interessi socialmente rilevanti. La Corte costituzionale in più occasioni si è espressa in maniera molto impegnativa dal punto di vista della riflessione che da sempre, dall'entrata in vigore della Costituzione, c'è stata a proposito della previdenza sociale, in particolare nell'interpretazione/valutazione dell'articolo 38 della Costituzione.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, i fondi pensione e la previdenza complementare si pongono nell'alveo dell'articolo 38, secondo comma, come ben sappiamo il luogo della previdenza sociale, di quella che deve assicurare ai lavoratori prestazioni adeguate alle esigenze di vita in caso di infortunio o malattia, ma per quanto ci riguarda in questa sede in caso di vecchiaia e la cui adeguatezza realisticamente — dopo la riforma Amato e ancora di più dopo la riforma attuata con la legge n. 335 del 1995 — non può stare su un solo pilastro, ma su due.

Qui emerge però un grosso problema. Mentre la previdenza dell'INPS è obbligatoria, la previdenza complementare è invece volontaria, e a questa aderiscono maggiormente i lavoratori più vicini alla pensione, che magari hanno buona parte della pensione calcolata col sistema retributivo, e che astrattamente ragionando sarebbero quindi quelli che ne hanno meno bisogno.

Penso che non si possa assistere passivamente a tale miopia previdenziale dei giovani, tanto più che nell'area dell'oc-

cupazione giovanile i rapporti di lavoro sono spesso anche discontinui. A mio modo di vedere, quindi, non si può eludere il problema dei meccanismi; molto è stato fatto con il cosiddetto silenzio/assenso, ma a mio giudizio bisogna fare qualche passo in più, ed è questo un aspetto che può costituire momento di approfondimento e confronto nei successivi incontri che avremo.

Aggiungo che per il tema della previdenza complementare c'è stato effettivamente un momento magico, con l'ipotesi di messa in campo di specifici incentivi fiscali volti a premiare la fedeltà del lavoratore a forme di contribuzione volontaria, ed è quindi un merito di questa Commissione aver rimesso al centro dei propri lavori un tale tema che era stato un po' accantonato.

Vorrei anche sottolineare il legame col sistema degli ammortizzatori. Si parla di nuovo di una riforma degli ammortizzatori sociali. È chiaro che la tentazione di utilizzare, anche quando non c'è il fondo pensione, il TFR come una sorta di ammortizzatore sociale serve a far sopravvivere, nell'attesa di un nuovo posto di lavoro perché si è perso quello precedente, un riscatto alla posizione costituita all'interno del fondo pensione, ed è tanto più forte quanto meno adeguato è l'ammortizzatore sociale in caso di disoccupazione.

Siccome almeno nella delega ci sarà il problema delle risorse, si parla anche di irrobustimento del livello dell'ammortizzatore sociale in caso di disoccupazione; è chiaro tuttavia che bisogna compiere uno sforzo per ridurre la discontinuità lavorativa e portarla a livelli fisiologici, e andrebbe studiato qualche meccanismo che faccia restare iscritti al fondo anche per un contratto di soli 6 mesi o un anno. Questo è fondamentale, soprattutto se dobbiamo attrarre maggiormente i giovani lavoratori all'interno del sistema complementare.

Nell'avviarmi alla conclusione, intendo inoltre ricordare che la possibilità dei

fondi pensione di investire nell'economia reale, in particolare quella nazionale, è già prevista dal vigente quadro legislativo. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 252 del 2005 prevede addirittura delle possibilità di gestione diretta di risorse accumulate presso il fondo pensione.

Si tratta, è vero, di una gestione diretta per modo di dire perché si tratterebbe di investimenti che non passano attraverso convenzioni di gestione con operatori professionali, ma comunque passerebbero a investimenti in società immobiliari, una formula tutta da interpretare. In ogni caso, sarebbero investimenti vuoti di organismi di risparmio collettivo, chiusi, immobiliari, che comunque sono delle forme di risparmio gestito.

A mio avviso, evidentemente, bisognerà riflettere anche su questa normativa, rimasta negletta che io sappia, mai attuata, ma che eventualmente, magari con qualche perfezionamento legislativo, potrebbe essere attivata.

Anche io penso quindi che siano tante le cose da approfondire, ma sottolineo un aspetto evidenziato all'inizio: il problema fondamentale delle adesioni. Visto, infatti, il ruolo rilevante, arrivo a dire quasi pubblico, della previdenza complementare, bisogna individuare dei meccanismi.

D'altra parte, cosa è successo col silenzio/assenso? Riporto delle testimonianze anche da valutazioni di COVIP: alla fine, col silenzio/assenso si potrebbe diventare iscritti a un fondo pensione per un automatismo perché ci si è distratti, sono trascorsi 6 mesi e si è diventati iscritti di quel fondo, di fatto senza una scelta volontaria.

In realtà, il meccanismo dell'adesione tacita ha funzionato in pochi casi, mentre ha costretto soprattutto il lavoratore a riflettere sulla convenienza o meno dell'adesione alla previdenza complementare, per cui sotto questo aspetto il fenomeno è risultato interessante. Non sono state molte, dunque, da questo punto di vista adesioni « inconsapevoli », di chi non sapesse che si stava esaurendo il semestre

e si è ritrovato iscritto. Si è costretto, invece, i lavoratori ad aderire esplicitamente e questo è incoraggiante, fermo restando che è chiaro che aderisce più facilmente il lavoratore con un livello retributivo più elevato, ed anche in virtù di ciò va posta la giusta attenzione alla discontinuità lavorativa visti gli effetti che la stessa determina anche sull'adesione o non adesione ai fondi pensione.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i professori Pizzuti e Pandolfo per la loro partecipazione, dispongo che la documentazione

prodotta dal professor Pizzuti sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 25 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Documentazione presentata dal professor Felice Roberto Pizzuti**AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO DEGLI
ENTI GESTORI DELLA PREVIDENZA.¹****12 marzo 2014****1. Analisi delle politiche previdenziali seguite nel nostro paese****1.1 L'obiettivo di contenere la spesa rispetto al PIL e la sua sostenibilità sociale**

Negli ultimi decenni, l'obiettivo di fondo macroeconomico perseguito dalle politiche previdenziali è stato quello di contenere il rapporto tra la spesa previdenziale e il PIL.

Questo obiettivo era effettivamente giustificato dalla necessità di recuperare il controllo della spesa che, prima degli anni '90, era stata gravata sia da usi impropri (alcuni dei quali, in sé, potevano anche essere condivisibili, come alcune finalità assistenziali e di politica industriale) – sia da pratiche opportunistiche di consenso.

Tuttavia, già le riforme del 1992 e del 1995 si erano dimostrate sufficienti a stabilizzare il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL che, peraltro, ha sempre sofferto di valutazioni comparative disomogenee e strumentali.

In realtà, effettuando comparazioni statisticamente omogenee, da tempo non esiste più un'anomalia della spesa pensionistica italiana²

¹ Gli argomenti trattati nella presente relazione fanno riferimento alla griglia di domande predisposta dalla Commissione per l'indagine conoscitiva.

² In tutti i paesi europei, tranne l'Irlanda, la voce più importante della complessiva spesa sociale è la previdenza (15,2% nell'EU-15); questa voce in Italia è pari al 19,2%, in Francia al 16,4% e in Germania al 14,2%. Nelle statistiche europee la nostra spesa previdenziale risulta dunque superiore di quattro punti di Pil rispetto alla media europea; ma questo confronto è viziato da diversi elementi disomogenei:

- In primo luogo, l'Eurostat include nella spesa pensionistica italiana i trattamenti di fine rapporto (pari all'1,7% del PIL) che non esistono in nessun altro paese e comunque non sono prestazioni pensionistiche.
- In secondo luogo, le spese pensionistiche sono confrontate al lordo delle ritenute d'imposta, ma i trasferimenti che effettivamente escono dai bilanci pubblici verso i pensionati sono quelle al netto. Ciò vale per tutti i paesi, tuttavia,

In ogni caso, già nel 1996 – e poi ininterrottamente dal 1998 – il saldo tra le entrate contributive e le spese pensionistiche previdenziali al netto delle ritenute fiscali è diventato positivo, con valori che hanno superato anche i due punti percentuali di PIL. Nel 2011, il saldo attivo è stato di 24 miliardi.

Ciò non di meno, i successivi interventi nel settore previdenziale - uno ogni meno di due anni fino a quello del 2011, hanno sempre mirato a rastrellare ulteriori risorse dal sistema previdenziale per sostenere il bilancio pubblico.

Queste politiche previdenziali s'inseriscono in una visione economica, politica e sociale tuttora in auge secondo cui ridurre la pensione media rispetto al reddito medio e alzare l'età di pensionamento favorirebbero la crescita del PIL e aumenterebbero l'equità a vantaggio delle giovani generazioni.

In effetti, queste politiche hanno accentuato la tendenza della riduzione della pensione media rispetto al PIL *pro capite*³. Tuttavia, la scelta di ripartire gli effetti finanziari dell'invecchiamento demografico non sull'intera popolazione (cioè tendendo a lasciare costante il rapporto tra pensione media e reddito pro capite), ma gravandolo prevalentemente sugli anziani (cioè riducendo quel rapporto), oltre ad essere eticamente discutibile, altera il patto sociale tra le generazioni e la sua credibilità nel tempo. In ogni

mentre in Italia le aliquote fiscali sono le stesse che si applicano ai redditi da lavoro - per un ammontare trattenuto pari a circa il 2,5% del Pil

- In altri paesi, come la Francia, spesso sono inferiori e in Germania – dove il sistema pensionistico viene trattato in altro modo - sono addirittura nulle cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.
- Va poi considerato che nei paesi dove le pensioni private sono più diffuse, l'incidenza sul Pil di quelle pubbliche è corrispondentemente più contenuta. Tuttavia, dal punto di vista macroeconomico ciò che più rileva è l'incidenza dei trasferimenti pensionistici complessivi; ne segue che il confronto tra le sole prestazioni pubbliche può risultare distorsivo poiché paragona quello che in Italia rappresenta pressoché l'intero sistema pensionistico con una sola parte dei sistemi di altri paesi.

Anche considerando queste sole disomogeneità, ma ce ne sono altre con effetti dello stesso segno, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando in linea con quelle di Francia e Germania.

³ Attualmente la prima è poco più della metà del secondo; il rapporto era già previsto scendere a circa il 40% nel 2050, ma con gli effetti della riforma Fornero arriverà a circa il 38%.

A questo riguardo va anche considerato che dopo lo sganciamento delle pensioni dalla crescita reale delle retribuzioni decisa con la riforma del 1992, le misure di contenimento dell'indicizzazione delle pensioni all'inflazione - fino alla Riforma Fornero e alla legge di Stabilità per il 2014 - costituiscono un ulteriore causa di allontanamento dei redditi da pensione dal reddito nazionale pro capite.

caso, queste politiche non hanno affatto migliorato la crescita; anzi, è vero il contrario e non hanno migliorato affatto la situazione delle giovani generazioni. Infatti, il loro presupposto che basti aumentare l'età di pensionamento e l'offerta di lavoro potenziale per aumentare l'occupazione trascura che la situazione attuale è caratterizzata da una carenza strutturale della domanda effettiva.

Queste politiche hanno dunque accentuato la crisi generale del Paese, e i suoi costi sono stati distribuiti accrescendo le diseguaglianze di reddito, le quali non hanno discriminato in base all'età, ma in rapporto ad altri criteri quali i ceti sociali, i settori produttivi, la formazione professionale, i territori e anche il genere d'appartenenza.

In particolare, l'aumento dell'età pensionabile — che pure può trovare elementi di giustificazione nell'allungamento della vita media attesa e nel miglioramento delle condizioni di salute —, attuato in una situazione di disoccupazione accentuata e mediante incrementi improvvisi e molto consistenti come quelli decisi con la riforma della fine del 2011, non poteva evitare significativi effetti negativi quali: la riduzione del *turn over*, l'incremento della disoccupazione giovanile, l'aumento dell'età media e del costo della forza lavoro, la riduzione della capacità innovativa e della produttività, l'allontanamento dal pensionamento della fascia di popolazione in età matura senza lavoro e, dunque, la creazione del prevedibilissimo fenomeno dei cosiddetti esodati.⁴

Nell'assetto attuale, l'età di pensionamento è proiettata oltre i settant'anni, cioè ai valori massimi europei. Non è un caso che l'Italia sia diventato uno dei pochissimi paesi che non riceve più le raccomandazioni dalla Commissione Europea d'intervenire sulle pensioni;

⁴ L'aumento dell'età di pensionamento viene spesso presentata come la soluzione "naturale" all'invecchiamento della popolazione, e per certi aspetti lo è. In realtà, tale fenomeno demografico può essere fronteggiato con diversi approcci o loro combinazioni che hanno diverse implicazioni economiche, sociali e politiche.

Un primo approccio è lasciare costante la quota del PIL trasferita ai pensionati, indipendentemente dalla loro incidenza sulla popolazione; ma poiché essa aumenta, la pensione *pro capite* si riduce rispetto al reddito *pro capite* degli attivi.

Un secondo approccio, invece, è mantenere costante il rapporto tra il reddito medio dei pensionati e quello degli attivi; in tal caso la quota del PIL trasferita agli anziani aumenta proporzionalmente al loro maggior peso nella popolazione.

Un terzo intervento, abbinabile a ciascuno dei due approcci è l'aumento dell'età di pensionamento che tenderebbe a compensare alla radice, per definizione, l'accrescimento del rapporto tra anziani e attivi, ma, come si è visto, in presenza di elevata disoccupazione genera significativi effetti controproducenti

tuttavia sta maturando un grave problema di copertura pensionistica di cui non si avverte ancora la gravità economica e sociale perché riguarda maggiormente (ma non solo) le pensioni future.

1.2 *Il contenimento delle sperequazioni preesistenti e la creazione di nuove*

Un altro obiettivo della riforma del 1995 fu quello di ridurre le ingiuste sperequazioni esistenti nell'assetto preesistente. In effetti, con il passaggio al sistema contributivo sono state superate diverse incongruenze e iniquità attuariali (peraltro, molte di esse potevano essere eliminate anche rimanendo nel sistema retributivo).

Tuttavia nel nuovo assetto è stata soppressa ogni solidarietà interna di tipo equitativo e, invece, sono state introdotte nuove sperequazioni.

Nel sistema contributivo, l'uso dei medesimi coefficienti di trasformazione per il calcolo delle pensioni - che determinano la prestazione in base agli anni di vita mediamente attesi da pensionati - non tiene conto che i lavoratori che hanno avuto una vita lavorativa più usurante vivranno anche di meno. Si crea dunque un trasferimento iniquo, da coloro che per le loro condizioni di lavoro più faticose avranno una vita prevedibilmente più breve a coloro che avendo svolto attività meno usuranti - e spesso meglio retribuite - vivranno più anni da pensionati.

1.3 *Lo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione*

Parallelamente al contenimento della copertura pensionistica del sistema pubblico, un altro obiettivo che ha guidato le politiche previdenziali dei due passati decenni è stato lo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione, da molti intesa come sostitutiva e non aggiuntiva del sistema pubblico.

A questo riguardo va notato che già prima della crisi globale, l'instabilità dei mercati finanziari aveva evidenziato il limite strutturale dei fondi privati a capitalizzazione

inducendoli a passare, in tutto il mondo, dal metodo delle «prestazioni definite» a quello della «contribuzione definita» che scarica sui pensionati l'accresciuta incertezza dei mercati.

La crisi ha ulteriormente accentuato quel limite; inoltre, ha reso controproducente il passaggio dai sistemi a ripartizione a quelli a capitalizzazione che implica la necessità di risparmio aggiuntivo. La stessa Banca Mondiale che molto aveva spinto per lo sviluppo dei fondi privati a capitalizzazione ha dovuto rivedere le sue posizioni.

In Italia, le perplessità sull'affidabilità dei sistemi finanziari diffusa tra i potenziali iscritti alla previdenza complementare aveva limitato le loro adesioni già prima della crisi. L'obiettivo di raggiungere il 40% della quota di iscritti sugli occupati è stato largamente mancato nonostante la "spinta" operata nel 2007 mediante il ricorso al meccanismo facilitatore del "silenzio assenso".

La crisi ha inevitabilmente aggiunto ulteriori incertezze, ma – paradossalmente – ciò è stato avvertito soprattutto rispetto ai fondi negoziali che comunque sono i più vicini ai lavoratori (istituiti dalle imprese e dai sindacati), i più convenienti (usufruiscono dei contributi aziendali) e i meno costosi (fino a sette volte meno dei fondi individuali). Attualmente gli iscritti sono pari a 5,8 milioni pari al 25,5% degli occupati, ma 1,2 milioni di essi non versano regolarmente i contributi così che la quota degli iscritti in regola si riduce al 20,2%.

La composizione territoriale e per età delle adesioni mostra che la previdenza complementare si è sviluppata maggiormente tra chi ha già una adeguata copertura pensionistica nel sistema pubblico, cioè i lavoratori che hanno già un'elevata anzianità contributiva e sono occupati nei posti di lavoro meno a rischio (imprese medio-grandi, dislocate al Nord)

Nel valutare l'esperienza della previdenza a capitalizzazione nel nostro paese, si aggiunga, ma non da ultimo per importanza, una specificità del nostro sistema economico: la presenza di mercati finanziari ristretti e della bassa propensione delle imprese a quotarsi in Borsa fa sì che i fondi pensione sottraggono risparmio alle nostre aziende e lo trasferiscono all'estero dove finanzia sistemi produttivi concorrenti. Dei capitali gestiti dai

nostri fondi, circa il 70% viene investito in titoli stranieri e solo lo 0,8% è impiegato in titoli azionari di imprese nazionali.

2. Indicazioni per un riassetto del nostro sistema pensionistico

2.1 *Il contesto macroeconomico e gli obiettivi generali*

Negli ultimi tre decenni, le vicende economiche e sociali sfociate nella grande crisi globale e gli aspetti specifici dell'evoluzione del nostro sistema pensionistico pubblico e privato forniscono delle indicazioni per un suo auspicabile riassetto.

A tal fine, dal quadro evolutivo si possono evidenziare schematicamente alcuni suoi aspetti:

- La globalizzazione dei mercati, la finanziarizzazione dell'economia e la minore capacità regolativa delle istituzioni - rimaste per lo più operanti nei confini nazionali - sono tra gli aspetti evolutivi del sistema economico capitalistico che hanno contribuito ad amplificare grandemente gli elementi d'incertezza nel suo modo di funzionamento; è stata l'improvvisa simultanea consapevolezza da parte degli operatori di mercato del grado di fragilità raggiunto dal sistema che ha scatenare la crisi globale da cui non si vede ancora una credibile via d'uscita.
- La particolare instabilità dei mercati finanziari inevitabilmente si è riflessa sull'affidabilità delle prestazioni erogabili dai sistemi pensionistici a capitalizzazione le quali, negli ultimi anni, in tutto il mondo, hanno registrato elevate variazioni annuali, da positive a negative; anche se in misura inferiore, ciò è accaduto anche in Italia, dove i rendimenti dei fondi sono oscillati molto più di quanto non sia accaduto a quelli forniti dal trattamento di fine rapporto i cui flussi finanziari sono stati dirottati in buona parte verso i fondi pensione

- I costi di gestione dei fondi pensione sono strutturalmente superiori a quelli del sistema pensionistico pubblico a ripartizione: per le economie di scala enormemente superiori del secondo e per le spese della gestione finanziaria della capitalizzazione presenti solo nei primi. Per motivi parimenti strutturali, i costi di gestione sono nettamente diversi tra i fondi pensione di tipo negoziale, quelli aperti e quelli con adesione individuale. I costi dei primi sono inferiori fino a più di cinque volte rispetto ai secondi e fino a più di sette rispetto ai terzi. Ma per la scarsa trasparenza, informazione e razionalità di scelta presenti nel settore, negli ultimi anni le iscrizioni sono continuamente diminuite nei primi e costantemente aumentate nei secondi e ancor più nei fondi individuali che, oltretutto, non usufruiscono della contribuzione aggiuntiva dei datori di lavoro.
- Il ridotto numero delle nostre imprese, per lo più di medie e piccole dimensioni, e la complessiva ristrettezza del nostro sistema finanziario sono caratteristiche del nostro sistema economico che comprensibilmente hanno spinto gli investimenti dei nostri fondi pensione verso i più sviluppati mercati stranieri.

Questi aspetti generali e specifici del nostro sistema economico spiegano le differenze congenite di affidabilità delle prestazioni esistenti tra il nostro sistema pensionistico pubblico, obbligatorio, finanziato a ripartizione e i fondi pensione privati finanziati a capitalizzazione.

Tali diversità confermano l'opportunità di ripensare la tendenza alla privatizzazione dei sistemi pensionistici che negli anni passati, anche nel nostro paese, ha trovato diffusi consensi alimentati da una fiducia illusoria sulla possibilità che lo sviluppo vorticoso dei profitti prospettati dai mercati finanziari potesse avvantaggiare anche le prestazioni pensionistiche.

Nel riconsiderare l'approccio che ha guidato le nostre politiche previdenziali, per motivi sia di sicurezza sociale che di convenienza economica:

- sarebbe conveniente affidare al sistema pensionistico pubblico, obbligatorio e a ripartizione il compito di garantire una copertura sufficiente a tutti i lavoratori che abbiano maturato un'adeguata presenza nel mercato del lavoro.
- I fondi pensione privati potrebbero invece fornire una copertura facoltativa e aggiuntiva (non sostitutiva) a chi è in grado di effettuare risparmi ulteriori a fini previdenziali.
- Qualunque sia lo spazio dei fondi pensione privati, sarebbe estremamente opportuno che la gestione delle loro risorse finanziarie fosse incentivata verso allocazioni capaci di favorire lo sviluppo del Paese molto più di quanto non avvenga attualmente.

2.2 Misure per un riassetto del sistema pubblico

2.2.1 L'assetto attuale del sistema pensionistico pubblico non gli consente di svolgere in misura adeguata le funzioni economiche e sociali che sarebbe opportuno svolgesse.

Mentre la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico pubblico è stata messa in sicurezza già da circa 15 anni, diventando la riserva finanziaria del bilancio statale, sta maturando una vera e propria emergenza sociale costituita dalla impossibilità di offrire una copertura pensionistica adeguata alla generalità dei lavoratori.

Per rimuovere gli ostacoli esistenti, è necessario che nel metodo di calcolo contributivo vadano inseriti alcuni meccanismi solidaristici, pur nel rispetto degli equilibri finanziari e della trasparente distinzione tra componenti previdenziali e assistenziali.

D'altra parte, per eliminare le redistribuzioni inique che invece lo caratterizzano, i coefficienti di trasformazione utilizzati per il calcolo delle prestazioni andrebbero differenziati in rapporto alle diverse aspettative di vita connesse alle condizioni sociali e di lavoro.

Occorrerebbe tener conto della situazione sempre più diffusa di quanti - specialmente tra i giovani e le donne, con lavori precari e saltuari, con contratti part-time involontari, da parasubordinati e comunque con aliquote contributive ridotte - hanno già avuto e avranno una contribuzione insufficiente a maturare una pensione adeguata.

Nel calcolo della pensione, la storia contributiva da considerare dovrebbe includere anche i periodi di disoccupazione involontaria e rivalutare i contributi versati nei periodi di vigenza di aliquote inferiori a quelle attuali.

Andrebbe definito un ammontare di pensione garantita per i lavoratori che vanno in pensione all'età di vecchiaia e con un'anzianità di presenza nel mercato del lavoro (come occupati o disoccupati involontari) di 40 anni. La cifra potrebbe aumentare o diminuire in caso di ritiro posticipato o anticipato e in ragione di una maggiore o minore anzianità contributiva reale e figurativa.

Il finanziamento della contribuzione figurativa e della rivalutazione di quella effettuata con aliquote inferiori avverrebbe con modalità di solidarietà interna cioè attingendo al saldo attivo esistente tra contributi e prestazioni previdenziali al netto delle ritenute.

La mancata o parziale indicizzazione delle pensioni all'inflazione non dovrebbe più essere, come invece sta avvenendo, lo strumento di tagli indiscriminati e regressivi ai redditi da pensione. Questo modo di procedere sta seriamente intaccando la credibilità del sistema pensionistico pubblico e il patto sociale implicito a favore di forme private di risparmio per la vecchiaia che non sono accessibili a tutti, che sono meno sicure, hanno costi di gestione più elevati e sono il veicolo di trasferimento all'estero del nostro risparmio previdenziale.

Andrebbe risolto strutturalmente il problema grave e diffuso dei lavoratori che, a seguito dell'improvviso e consistente aumento dell'età di pensionamento, combinato con le carenze occupazionali, non hanno e/o non avranno per diversi anni né un reddito da lavoro né una pensione.

La questione dei cosiddetti esodati e l'irrigidimento dell'età di pensionamento andrebbero affrontati congiuntamente introducendo:

- la gradualità dell'innalzamento dell'età pensionabile di riferimento;

- la sua differenziazione in base all'usura delle mansioni svolte nella vita lavorativa;
- la flessibilità di scelta del pensionamento in un congruo arco d'età, senza ulteriori penalizzazioni, essendo già insito nel sistema di calcolo contributivo un meccanismo di incentivo-disincentivo che premia chi rimane al lavoro più a lungo;
- il rispetto degli accordi di pensionamento anticipato già contrattati tra lavoratori, imprese e Pubblica Amministrazione.
- la correzione del rigido automatismo dell'aumento dell'età di pensionamento legato alla speranza di vita e della sua modalità di calcolo.

2.2.2 Una questione importante concernente la funzionalità e il controllo anche democratico del sistema di welfare pubblico riguarda la *governance* degli enti previdenziali che da molti anni è caratterizzata da una eccessiva monocraticità.

Entrando più nel dettaglio, si possono schematizzare alcuni elementi valutativi e propositivi:

- a. La *governance* attuale è troppo accentrata, con rischi sia dal punto di vista dell'efficienza che della possibilità di controllarne i risultati.
- b. Sarebbe opportuno reintrodurre il Consiglio d'Amministrazione, ma fissando requisiti di professionalità per i suoi membri onde evitare che la sua composizione venga a dipendere da logiche spartitorie e che il suo operato sia un elemento d'intralcio alla conduzione dell'ente.
- c. Il Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza (CIV), composto da rappresentanze delle organizzazioni dei lavoratori, delle imprese e del governo, dovrebbe dare le linee d'indirizzo di tipo generale e verificare che esse siano rispettate, ma senza nessuna ingerenza nell'operatività dell'ente; il CIV dovrebbe concorrere alla nomina del CdA e del suo Presidente.

- d. Il sistema di controllo dovrebbe essere implementato dal Collegio dei Sindaci, dal Nucleo di valutazione e controllo (composto da tecnici esterni, con funzione di solo supporto tecnico consultivo, di analisi e valutazione agli altri organi) e dal Magistrato della Corte dei Conti
- e. Il Direttore generale dovrebbe avere responsabilità gestionali ben definite, con margini di autonomia chiari, ma sottostanti e coerenti alla responsabilità di conduzione dell'Ente che spetta al CdA e al suo presidente. E' il CdA che dovrebbe proporre la nomina del Direttore generale al CIV e ai Ministeri vigilanti. Il Direttore avrebbe invece la responsabilità di proporre le nomine dei dirigenti generali al CdA cui spetterebbe l'approvazione.
- f. L'attuale regime di vigilanza dei ministeri dell'Economia e del Lavoro dovrebbe essere ben definita; fermo rimanendo un loro specifico ruolo in materia di controllo sui bilanci, sull'organico e sulla creazione di nuove società, la loro azione dovrebbe essere esercitata essenzialmente tramite i loro rappresentanti nel CIV. Sulla nomina del CdA, del Presidente e del Direttore generale, i ministeri vigilanti dovrebbero comunque dare il loro parere.
- g. La Commissione parlamentare di vigilanza, nell'ambito delle sue funzioni istituzionali, dovrebbe – tra l'altro - controllare il rispetto dei ruoli dei vari organi, garantire la piena trasparenza delle loro azioni e verificare la coerenza complessiva dell'operato dell'intero sistema di *governance*; inoltre, dovrebbe assicurare la disponibilità pubblica delle informazioni e dei dati statistici riguardanti l'attività dell'ente

2.3 Misure per un riassetto della previdenza complementare

La previdenza complementare andrebbe riqualficata in rapporto alla sua funzione appropriata di fornire una copertura pensionistica facoltativa, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella pubblica.

Specialmente dopo l'esperienza della crisi, e considerando le specificità del nostro sistema economico, non è prevedibile né è auspicabile che nel nostro complessivo sistema pensionistico il ruolo dei Fondi Pensione finanziati a capitalizzazione vada oltre il peso relativo attuale, che pure è stato raggiunto a seguito di molti incentivi onerosi per il bilancio pubblico e ricorrendo a forzature come il silenzio-assenso. Sarebbe comunque opportuno un accorpamento dei fondi esistenti la cui insufficiente dimensione media attuale presenta evidenti elementi d'inefficienza.

In ogni caso, la gestione dei fondi pensione dovrebbe essere improntata

- a privilegiare la sicurezza e la stabilità delle prestazioni,
- ad evitare ogni conflitto d'interesse a danno degli iscritti
- e, compatibilmente con questi obiettivi prioritari, a contribuire alla crescita e allo sviluppo del Paese secondo un *Piano economico* aperto ai contributi delle parti istitutive dei Fondi e dello Stato.

2.3.1 I canali della previdenza complementare andrebbero implementati introducendo la facoltà di aumentare anche per periodi circoscritti la contribuzione al sistema pubblico a ripartizione.

Ciascun lavoratore che voglia incrementare la sua pensione obbligatoria dovrebbe poter scegliere liberamente non solo — come oggi è limitato a fare — tra i fondi privati, ma anche incrementando la copertura pensionistica dello stesso sistema pubblico, aumentando, nella misura e per il tempo preferiti, l'aliquota contributiva.

L'attuale metodo contributivo a ripartizione — che, naturalmente, tale deve rimanere — si presterebbe benissimo a questo ulteriore compito che non richiederebbe nessun costo gestionale aggiuntivo, con evidente vantaggio per le prestazioni.

Questo nuovo canale di previdenza complementare — che si gioverebbe di una elevata flessibilità di entrata e uscita, e dei rendimenti più stabili e sicuri offerti dal sistema pubblico a ripartizione — potrebbe stimolare una quantità maggiore di risparmio previdenziale.

Come avviene per le adesioni ai fondi privati, anche le prestazioni derivanti da questo nuovo canale non dovrebbero essere toccate da riforma del sistema pensionistico obbligatorio.

Sempre per omogeneità con l'adesione ai fondi privati, anche il finanziamento aggiuntivo al sistema pubblico dovrebbe poter utilizzare il TFR e i contributi delle imprese.

Ma oltre ad aumentare il risparmio previdenziale, l'uso di questa nuova opzione avrebbe un effetto finanziario di particolare rilievo: il maggior risparmio previdenziale che sarebbe stimolato migliorerebbe il bilancio pubblico e accrescerebbe le risorse a disposizione del *Piano economico* per lo sviluppo del Paese.

Ipotizzando che le iscrizioni ai fondi pensione rimangano all'attuale 25% degli aderenti potenziali e che del rimanente 75% un quarto decida d'incrementare la copertura del sistema pubblico, apportando quanto oggi viene versato dagli iscritti ai fondi privati, ci sarebbe un aumento delle entrate annue del bilancio pubblico valutabile intorno ai 5-6 miliardi di euro che potrebbero aggiungersi agli investimenti per lo sviluppo economico-sociale del Paese su cui si tornerà nel successivo punto (B).

Dunque, realizzando questa proposta, insieme all'aumento della copertura pensionistica si avrebbe un miglioramento del bilancio pubblico e delle sue possibilità di finanziare il *Piano economico per lo sviluppo*.

2.3.2 Tutti i fondi pensione della previdenza complementare attualmente gestiscono un patrimonio di 110 miliardi di Euro, che è costantemente in crescita; il flusso annuo di contributi è di circa 12 miliardi, ma come si è detto, circa il 70% è allocato all'estero dove finanzia sistemi economici concorrenti al nostro. L'allocazione interna è pressoché interamente assorbita dai titoli di stato.

Fermo rimanendo il compito primario dei fondi di garantire al meglio la pensione ai loro iscritti, sarebbe evidentemente auspicabile che una parte maggiore delle risorse da essi gestite rimanesse nel nostro paese e contribuisse a migliorare le sue strutture produttive e sociali.

Il dibattito su queste problematiche connesse al funzionamento dei fondi pensione è da tempo aperto nel Paese e la perdurante crisi economico-finanziaria esplosa nel 2007-2008 sta richiamando l'attenzione in molti ambiti sia privati che pubblici, tra le parti sociali e nelle istituzioni. Iniziative tese a favorire investimenti di lungo periodo da parte di investitori istituzionali sono in atto anche nella Comunità europea.

In linea generale, una riallocazione degli impieghi dei fondi pensione che sia più attenta anche a favorire la crescita del nostro paese potrebbe realizzarsi con due tipologie di modalità e strumenti:

I. partecipare - con finanziamenti garantiti direttamente o indirettamente dal settore pubblico - ad un piano di sviluppo del Paese che, insieme alle parti istitutive dei fondi pensione, coinvolga enti e/o strutture della pubblica amministrazione o che ad essa fanno sostanziale riferimento, come la Cassa Depositi e Prestiti

II. effettuare investimenti diretti in fondi di credito privati (*credit funds*), acquistando dei così detti *mini bond* rivolti a sostenere il credito alle imprese nazionali più colpite (le piccole e medie) dal restringimento del mercato finanziario (*credit crunch*).

(I.) La prima possibilità sarebbe attivabile mediante la collaborazione tra le parti istitutive dei fondi pensione (le associazioni delle imprese e i sindacati dei lavoratori, nel caso dei fondi negoziali) e il settore pubblico che potrebbero concordare modalità d'investimento da parte dei fondi anche specifiche: sia per le tipologie delle attività creditizie a favore degli enti e/o strutture della (o vicine alla) pubblica amministrazione sia per le finalità produttive.

Pensando a forme di prestito dedicate, oltre alle maggiori garanzie derivanti dalla controparte pubblica, ci sarebbe spazio per ottimizzarne i rendimenti, la loro stabilità e la loro sicurezza; si corrisponderebbe così alle specifiche caratteristiche del risparmio previdenziale che è un bene meritorio e richiede la minimizzazione del rischio.

L'ulteriore stimolo e possibilità per i fondi di affidare proprie risorse finanziarie a enti della pubblica amministrazione o che ad essa fanno riferimento

costituirebbe per il settore pubblico un ampliamento diretto o indiretto delle fonti di finanziamento, con possibili effetti benefici anche sui tassi d'interesse che si riverserebbero sull'intero sistema economico-produttivo.

La definizione delle specifiche modalità dei prestiti andrebbe studiata con particolare attenzione a non renderli rilevanti ai fini dei vincoli comunitari rispetto al deficit e al debito pubblico. Anche in questo caso l'effetto positivo si riverbererebbe sull'intero sistema-Paese

Non essendoci alcun rischio di conflitti d'interesse e nessuna particolare esigenza di professionalità gestionale, questi prestiti potrebbero essere decisi direttamente dai fondi, eliminando anche i costi d'intermediazione dei gestori finanziari la cui funzione, invece, rimane necessaria per tutti gli altri tipi d'investimento dei fondi onde evitare i comportamenti opportunistici che in altri paesi hanno provocato clamorosi casi di ingente distruzione di risparmio previdenziale dei lavoratori.

Queste nuove modalità d'investimento - oltre ai risultati finanziari interessanti sia per i fondi che per il settore pubblico - costituirebbero il presupposto per un secondo e più ambizioso obiettivo di tipo economico, sociale e politico.

I capitali così recuperati da impieghi esteri e canalizzati direttamente o indirettamente verso il settore pubblico, dovrebbero avere destinazioni produttive specifiche, condivise dalle parti istitutive dei fondi e dal settore pubblico; coerentemente anche alla loro natura di risparmio di lungo periodo, essi andrebbero investiti nel potenziamento e rinnovamento delle infrastrutture produttive, sociali e formative del Paese la cui arretratezza è tra le principali cause del suo «declino».

Dunque, Stato e parti sociali, collaborerebbero nella definizione di un *Piano di sviluppo economico e sociale* del Paese nonché di ampliamento della democrazia economica istituzionale, utilizzando risparmio previdenziale raccolto dai fondi pensione che comunque beneficerebbero di rendimenti più stabili e sicuri.

Una intelligente gestione della domanda aggiuntiva e qualificata alimentata dagli investimenti operati mediante questo *Piano* di sviluppo sarebbe un valido contributo alla ripresa dell'attività produttiva delle nostre imprese, dell'occupazione e della sua stabilità.

(II.) La seconda delle due possibilità prima richiamate (investimenti diretti dei fondi pensione in *credit funds*) trae un comprensibile stimolo da parte delle piccole e medie imprese che sono particolarmente colpite dalla difficoltà di accesso al credito. Tuttavia essa suscita diversi dubbi e preoccupazioni:

- Tanto più in mancanza di un'esperienza specifica nel nostro paese, è molto incerto e comunque tutto da verificare che i nuovi fondi di credito possano soddisfare le particolari esigenze di sicurezza e stabilità di rendimento richieste dal risparmio previdenziale e che siano in grado di fornire ai fondi pensione le adeguate garanzie. In ogni caso, è difficile pensare che la sicurezza, la stabilità e le garanzie che potrà offrire un *credit fund* siano superiori a quelle fornite da un ente pubblico.
- E' ragionevole almeno il dubbio che società finanziarie create ad hoc dai fondi pensione per consentire loro di effettuare investimenti diretti possano assicurare quella effettiva assenza di conflitti d'interesse nell'allocazione degli investimenti che è necessaria ad evitare le esperienze di riduzione o annullamento del risparmio previdenziale verificatesi in altri paesi.
- Attualmente non si conoscono esperienze di fondi di credito (*credit funds*) italiani. L'eventuale ricorso a *credit funds* stranieri inficerebbe l'obiettivo di ricollocare in Italia i loro investimenti/crediti.

Nella valutazione delle due possibilità di stimolare una riallocazione degli investimenti dei fondi pensione cui si è fatto riferimento, non va dimenticato che essi sono una componente del complessivo sistema pensionistico che, a sua volta, è parte del più generale sistema di sicurezza sociale il quale ha tra le sue motivazioni essenziali quello di compensare l'incertezza dei mercati.

Tali motivazioni implicano che le modalità di finanziamento delle loro prestazioni debbano essere il più possibile indipendenti dalle circostanze economiche oggetto della loro azione di riequilibrio.

Quando enti pensionistici, come i Fondi Pensione, nell'esercizio delle loro funzioni gestiscono risorse finanziarie, indubbiamente nasce la questione ulteriore di come valorizzarle al meglio anche in rapporto alle esigenze del sistema economico e sociale complessivo; ma nell'affrontare questo aspetto della loro funzionalità, non deve essere dimenticata la loro ragion d'essere primaria di salvaguardare la sicurezza delle pensioni e, così facendo, di stabilizzare la domanda e gli equilibri economici.

Il coinvolgimento diretto dei Fondi nel sostenere imprese in difficoltà finanziarie invertirebbe il nesso causale tra lo strumento (l'investimento finanziario dei fondi) e l'obiettivo (erogazione delle pensioni e sostegno alla domanda); si creerebbe un elemento di cortocircuito nel ciclo: processo d'accumulazione > instabilità dei mercati > sua compensazione da parte dei sistemi di welfare > riequilibrio e ripresa della crescita.

2.3.3 Il buon funzionamento della previdenza complementare richiederebbe anche altre misure volte a migliorare alcuni importanti aspetti quali:

- I. la regolamentazione degli investimenti per ridurre la rischiosità
- II. la corretta informazione sui costi di gestione delle varie tipologie di fondi e sulle loro prestazioni attese
- III. la funzionalità della Covip

A tale riguardo si segnalano alcune questioni:

- Il nuovo regolamento sui criteri e i limiti d'investimento dei fondi pensione proposto dal Ministero dell'Economia nella passata legislatura (in sostituzione del decreto

703/1996), e adesso in attesa di definizione (al Consiglio di Stato), risente di un'impostazione conforme ai processi di finanziarizzazione dell'economia che la crisi consiglierebbe di rivedere; tra l'altro, prevede nuove possibilità d'investimento del risparmio previdenziale in impieghi molto rischiosi quali: «*la gestione diretta in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati*» e «*l'uso di contratti derivati*».

Viceversa, il nuovo regolamento dovrebbe accentuare la prudenza nelle scelte allocative dei fondi pensione.

- A fronte delle nuove spinte che vorrebbero consentire ai fondi di effettuare investimenti più rischiosi e senza l'intermediazione dei gestori, va tenuto presente che già adesso i Fondi possono farlo acquistando direttamente, in misura non superiore al 5% degli investimenti complessivi, nei settori dell'immobiliare, delle materie prime e del *private equity*. Attualmente, per farlo i fondi devono modificare i loro statuti nelle rispettive assemblee dei soci e comunicarlo alla COVIP, ma quest'ultima ha annunciato di voler "semplificare" questo iter concedendo agli stessi CdA di poter modificare gli statuti e attribuirsi la possibilità di effettuare investimenti diretti.

Viceversa, andrebbe ribadita la necessaria divisione dei compiti e delle responsabilità tra i loro amministratori e i gestori finanziari per garantire i requisiti di professionalità e per evitare i conflitti d'interesse.

- Occorrerebbe dare una più corretta informazione ai lavoratori iscritti ai fondi sull'entità delle pensioni attese.

Esse andrebbero calcolate in base ad una pluralità di scenari, periodicamente aggiornati, immaginando impieghi particolarmente prudenti come si addice al risparmio previdenziale

Invece, su espressa indicazione della COVIP, i fondi devono prospettare le prestazioni che matureranno nell'intero periodo contributivo utilizzando una sola coppia di ipotesi di rendimento reale annuo: il 4% per gli impieghi azionari e il 2% per quelli obbligazionari. Ma si tratta di valori decisamente ottimistici e fuorvianti.

In un'intervista rilasciata nel luglio del 2012, quando la nostra inflazione era circa al 3%, il Governatore della Banca d'Italia disse "io ho sempre pensato che il cassiere in banca dovrebbe avere dietro di sé un grande cartello, con scritto che ... il tasso d'interesse, deve essere inferiore al quattro o cinque per cento [nominale]. Se è di più vuol dire che si stanno vendendo prodotti rischiosi e bisogna che chi li acquista ne sia pienamente consapevole".⁵

Dunque, per un comune investitore che pure può permettersi qualche rischio in più del risparmiatore a fini previdenziali, il Governatore, considera rischiosi impieghi che offrono tassi reali già superiori all'1-2%, cioè la metà di quelli indicati dalla Covip.

- La necessità di una maggiore attività d'informazione, controllo e trasparenza nel settore della previdenza privata è resa particolarmente evidente dal fatto che mentre la crisi continua a ridurre le iscrizioni ai fondi negoziali, contemporaneamente aumentano le adesioni alle polizze individuali le quali, tuttavia, oltre a non poter beneficiare della contribuzione aggiuntiva dei datori di lavoro, hanno costi di gestione che, mediamente, sono oltre sette volte superiori e in 30 anni di adesione riducono il montante accumulato fino al 36%.
- Infine, andrebbe corretta l'attuale normativa fiscale caratterizzata da elementi di regressività generati dal meccanismo della deducibilità dei contributi che favorisce maggiormente gli aderenti con redditi più elevati.

⁵ Intervista al Corriere della Sera del 7.7. 2012

3. Indicazioni per il sistema sanitario

La spesa sanitaria italiana in rapporto al PIL, pari al 9,3%, è inferiore alla media europea. Il *gap* negativo si accentua se si confronta la spesa annua *pro capite*: il valore italiano (2282 Euro) è inferiore del 22% rispetto a quello medio europeo (2909 Euro) e del 32% rispetto a quello tedesco (3337 Euro).

Ciò nonostante, per il triennio 2012-2014 sono previsti ulteriori tagli per un totale di 27 miliardi di Euro che potrebbero rendere ancora più difficile l'accesso alle cure sanitarie e la loro appropriatezza.

I problemi del nostro bilancio pubblico spesso vengono richiamati per giustificare il ricorso a forme di finanziamento privato della sanità come lo sviluppo dei fondi sanitari integrativi. Questi vengono accreditati di generare vantaggi che andrebbero anche oltre l'alleggerimento del bilancio pubblico; ma oltre a verificare la reale portata di tali benefici, non possono essere ignorati anche i costi e le disfunzioni connessi allo sviluppo della sanità integrativa che sono ben superiori.

Effettivamente le assicurazioni private potrebbero razionalizzare quelle spese sanitarie attualmente già sostenute in larga misura dai cittadini di tasca propria; esse sono il 90% della spesa sanitaria privata che è pari al 22% della spesa complessiva, per un ammontare pari a circa il 2% del PIL.

Tra queste spese si segnalano, in particolare, quelle per le cure odontoiatriche e l'assistenza ai lungo degenti e agli anziani; ma proprio con riferimento a queste cure, l'esperienza empirica segnala i forti rischi di selezione avversa da parte delle assicurazioni le quali limitano o escludono queste prestazioni proprio quando sono più necessarie.

Lo sviluppo di forme assicurative categoriali inevitabilmente ostacolerebbe l'adozione in futuro di soluzioni universalistiche più razionali ed eque.

A ben vedere, il cambiamento che si verificherebbe con lo sviluppo dei fondo sanitari integrativi non sarebbe solo da un'assicurazione sanitaria di tipo universale ad una di tipo

occupazionale, ma – più specificamente – verso un modello frammentato, soggetto alla discrezionalità dei datori di lavoro e alla capacità contrattuale dei lavoratori; dunque si avrebbe una discriminazione di trattamento tra gli stessi lavoratori.

I fondi integrativi potrebbero essere un'opportunità ulteriore per alcuni, ma a danno di altri; gli stessi benefici sarebbero distribuiti in modo inegualitario.

Ma il rischio maggiore è che inevitabilmente si creerebbero duplicazioni di finanziamento (verso il Servizio sanitario nazionale e ai fondi sanitari integrativi) che spingerebbero gli iscritti ai fondi a chiedere misure di *opting out* rispetto al sistema pubblico, cioè di esonero dal suo finanziamento a danno delle risorse disponibili e delle prestazioni erogabili a chi non avrebbe la possibilità di aderire ai fondi.

I premi assicurativi hanno poi un trattamento fiscale di favore che è iniquo poiché la loro deduzione dall'imponibile avvantaggia i titolari dei redditi più elevati e, di fatto, esclude dalle agevolazioni chi ha occupazioni precarie e basse retribuzioni cioè figure che nell'ultimo decennio si sono enormemente ampliate. Queste agevolazioni costituiscono comunque un consistente aggravio per il bilancio pubblico a favore della popolazione benestante che pregiudica un approccio universalistico più efficiente ed equo.

I confronti tra sistemi sanitari finanziati con le imposte generali e quelli basati sui contributi assicurativi mostrano chiaramente che i secondi sono più costosi, ma non forniscono risultati migliori in termini di salute della popolazione. E' noto che negli USA - dove la spesa privata, incentrata sulle forme assicurative private, supera quella pubblica - la spesa sanitaria complessiva (pari al 17% del PIL), pur essendo quasi doppia rispetto alla media dei paesi europei, non cura i suoi cittadini meglio di quanto avviene in Europa; anzi, rimane scoperta da ogni forma di assistenza circa il 15% della popolazione, cioè quelle persone che non possono permettersi un'assicurazione sanitaria privata, ma non sono sufficientemente povere per poter accedere all'assistenza pubblica.

L'esperienza del sistema sanitario italiano indica invece che sarebbe opportuno ripensare la sua organizzazione frammentata a livello regionale.

A questo riguardo va ricordato che la nostra Costituzione stabilisce l'esistenza di «livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁶. Tra questi diritti, che devono essere assicurati dalla Pubblica Amministrazione, c'è quello alla cura della salute.

Naturalmente, tale compito deve fare i conti con l'equilibrio dei bilanci pubblici i cui criteri sono diventati sempre più stringenti; ma anche dopo la riscrittura del titolo V e i nuovi vincoli imposti dal *Fiscal Compact*, rimane che nella Costituzione si fa riferimento a un nucleo irriducibile del diritto alla salute di cui lo Stato deve farsi carico; e deve farlo con azioni perequative tra i vari territori del Paese, compito che travalica le scelte regionali.

In effetti, la responsabilità e il compito di garantire un diritto di cittadinanza primario come quello alla salute risultano tra i meno idonei ad essere frazionati localmente. Ciò è vero anche per ragioni economiche che individuano nell'offerta del bene salute economie di scala fruibili solo o più facilmente con la sua centralizzazione. Inoltre, tale assetto genera riflessi positivi anche in termini di coesione sociale il che costituisce un ulteriore fattore di efficienza per il funzionamento di un sistema di mercato unitario.

A ben vedere, la crisi economica e i vincoli finanziari imposti dal «*fiscal compact*» stanno solo accentuando ed evidenziando una contraddizione preesistente: tra l'obiettivo di garantire in modo omogeneo sul territorio un basilare diritto di cittadinanza che sostanzia la coesione nazionale e la scelta a suo tempo fatta di regionalizzare il sistema sanitario.

Peraltro, a conferma di quell'incongruenza, i bilanci delle Regioni sono venuti a trovarsi «ingombrati» per circa l'80% dalla spesa sanitaria la cui gestione non di rado è diventata l'epicentro di comportamenti opportunistici operati dalle amministrazioni locali.

Ciò ha da tempo fatto crescere una comprensibile insofferenza verso le sovrapposizioni tra enti territoriali; le quali, se per alcuni enti, come le Province, ne giustificano l'abolizione completa, per altri, come le Regioni, richiedono una revisione dei loro compiti, sia per motivi economici sia per le esigenze di coesione sociale sancite dalla Costituzione.

⁶ Art 117, comma secondo, lettera m.

D'altra parte, liberare le Regioni dall'inadente, e a volte inquinante, amministrazione della spesa sanitaria, favorirebbe i loro più congrui compiti di valorizzare lo sviluppo economico-sociale territoriale.

Come si è visto, la spesa sanitaria italiana non è elevata, ma comunque è sottoposta a vincoli finanziari nazionali e comunitari; tuttavia, proprio per questo, ogni spreco nella sua gestione come quelli suscitati dalla regionalizzazione (o le inefficienze che deriverebbero dallo sviluppo sostitutivo dei fondi sanitari integrativi) pregiudica ulteriormente la sua efficacia nonché la disponibilità di risorse per altri settori.

Il nuovo criterio di distribuzione del fondo sanitario alle regioni basato sui fabbisogni standard, che ha «mimato» una logica di tipo federalista, ha contenuto la spesa complessiva, ma solo per il tetto che le è stato imposto; invece non si è avuto nessun risultato nel riequilibrio delle disomogeneità regionali e nel miglioramento dell'appropriatezza ed efficacia delle prestazioni fornite.

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0005240