

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

PAGINA BIANCA

Signor Ministro, Autorità, Signore e Signori,

presentando la Relazione sull'attività della COVIP nel 2005, desidero innanzitutto indirizzare il saluto augurale, mio e di tutta la Commissione, al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al quale intendo confermare il massimo impegno della COVIP nell'assolvere i compiti istituzionali ad essa demandati.

Con l'occasione, non posso non rivolgere un pensiero al Presidente Carlo Azeglio Ciampi, per il contributo che ha dato al nostro Paese nel corso della sua lunghissima esperienza ai vertici delle Istituzioni.

Al nuovo Governo, che si accinge ad assolvere compiti fondamentali per lo sviluppo economico e sociale dell'Italia, esprimo l'augurio di buon lavoro.

Un saluto particolare e grato porgo al Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, on. Cesare Damiano, che ci ha fatto l'onore di partecipare ai lavori.

Ritengo, inoltre, doveroso esprimere un sentito riconoscimento al precedente Governo e, in particolare, al Ministro del Lavoro nonché all'intero vertice del Ministero, per l'impulso che ha inteso dare allo sviluppo della previdenza complementare nel nostro Paese e per l'attenzione con cui ha seguito l'attività della Commissione che mi onoro di presiedere.

Un particolare ringraziamento va, infine, a tutto il personale della COVIP, per la dedizione e la competenza professionale con cui svolge il proprio dovere. Auspico che possano risolversi a breve i problemi che la struttura della Commissione da anni si trova ad affrontare, per assicurarne il buon funzionamento anche in prospettiva e per continuare a coltivare un patrimonio di conoscenza e di esperienza sempre più importante per il sistema.

L'evoluzione del contesto internazionale

Nei Paesi più industrializzati è in atto un processo di transizione demografica caratterizzato da bassi tassi di natalità e dall'aumento della longevità della popolazione.

Nell'Unione europea, recenti proiezioni demografiche indicano che il tasso di dipendenza degli anziani, che misura l'incidenza della popolazione in età pensionabile rispetto a quella potenzialmente attiva, salirà dal 23 per cento del 2000 al 53 per cento nel 2050. Nel confronto con gli altri Paesi, l'Italia risulta particolarmente sfavorita: anche per effetto di una natalità tra le più basse in Europa, il tasso di dipendenza passerà dal 27 per cento del 2000 al 66 per cento nel 2050.

Le sfide lanciate dall'invecchiamento della popolazione sono molte. Il problema della sostenibilità finanziaria di lungo periodo dei tradizionali sistemi pensionistici a ripartizione, valutata in termini di impatto sulla finanza pubblica, si congiunge con quello dell'adeguatezza delle prestazioni corrisposte e della salvaguardia del tenore di vita degli individui nell'età anziana.

Molti Paesi hanno già proceduto sulla strada di una revisione dei propri sistemi di previdenza; in altri, progetti di riforma figurano da tempo nell'agenda dei Governi e dei Parlamenti nazionali.

Tutte le iniziative adottate da un lato perseguono l'equilibrio di lungo periodo della previdenza pubblica, dall'altro affidano alla previdenza complementare un ruolo crescente per l'integrazione delle rendite pensionistiche.

Si tratta di una tendenza che prescinde dall'attuale grado di diffusione della previdenza complementare nei diversi sistemi nazionali. Anche nelle esperienze caratterizzate da una più consolidata tradizione in questo settore, l'ulteriore sviluppo dello stesso è infatti considerato irrinunciabile per assicurare più adeguati livelli di copertura pensionistica.

E' il caso, ad esempio, del Regno Unito, dove il Governo ha, di recente, pubblicato un Libro Bianco sulle pensioni che pone al centro della propria strategia il rilancio della previdenza complementare, prevedendo, analogamente a riforme quali quella introdotta nel nostro Paese, l'iscrizione

tramite silenzio-assenso di tutti i lavoratori a un nuovo sistema interamente a contribuzione definita.

Ma anche la maggior parte dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, dell'America latina e dell'Asia tendono ormai ad affidare il proprio futuro previdenziale in misura sempre maggiore a schemi di previdenza complementare tipicamente a contribuzione definita.

Le esperienze che stanno maturando nei diversi sistemi costituiscono un patrimonio di conoscenze prezioso, in grado di consentire l'individuazione delle buone pratiche da seguire. E' con tale consapevolezza che la COVIP opera con impegno e convinzione all'interno delle organizzazioni internazionali che negli anni recenti sono state costituite al fine di favorire la cooperazione in questa materia: il *CEIOPS*, lo *IOPS*, il Gruppo di lavoro OCSE sulle pensioni private.

Lo scambio di esperienze che ha luogo in tali sedi è stato ricco di spunti per individuare gli aspetti del sistema italiano su cui intervenire.

Nel nostro Paese la necessità di sviluppare la previdenza complementare è apparsa cruciale fin dall'avvio del processo di riforma della previdenza pubblica nella prima metà degli anni Novanta. Per un lavoratore dipendente del settore privato con 60 anni di età e 35 anni di contribuzione, infatti, la pensione di base attesa nel 2050 si attesta a circa metà dell'ultima retribuzione percepita, con una riduzione di circa 20 punti percentuali rispetto ad oggi.

La crescita del settore è tuttavia stata finora insufficiente. Gli iscritti alle forme pensionistiche complementari rappresentano attualmente circa il 13 per cento degli occupati, mentre le risorse complessivamente destinate alle prestazioni previdenziali complementari equivalgono a circa il 3 per cento del Prodotto Interno Lordo.

Se confrontato con alcune significative esperienze internazionali, il nostro sistema è ancora di modeste dimensioni. Nel Regno Unito le adesioni interessano, infatti, circa il 60 per cento degli occupati e negli Stati Uniti il 50 per cento. Le attività complessivamente facenti capo ai fondi pensione sono all'incirca il 70 per cento del PIL nel Regno Unito e di ammontare equivalente al PIL negli Stati Uniti.

Le difficoltà incontrate non devono però scoraggiare dal proseguire nella strada intrapresa, rispetto alla quale è difficile individuare valide soluzioni alternative.

Dalla richiamata attività svolta nelle sedi internazionali emerge infatti che il sistema italiano, nel confronto con quelli degli altri Paesi, ha le potenzialità per rappresentare un importante modello di riferimento, soprattutto se il conferimento del TFR, stimolando l'innalzamento del tasso di adesione e fornendo la massa critica di risorse necessaria, sarà effettivamente in grado di promuovere l'autentico decollo del settore.

Le linee principali della riforma della previdenza complementare

La riforma attuata nel 2005, che in massima parte troverà applicazione dal 1° gennaio 2008, intende dare nuovo impulso allo sviluppo del secondo pilastro pensionistico.

Promuovere le adesioni e incrementare i flussi di finanziamento attraverso il conferimento del TFR: è questo l'obiettivo dell'intervento, perseguito anche introducendo regole volte ad innalzare il livello di concorrenza nel settore e ad ampliare così gli spazi di scelta, a livello sia collettivo sia individuale, in un quadro di rafforzata tutela per gli aderenti.

Si procede nel contempo ad un riconoscimento deciso della peculiarità del risparmio previdenziale, volto ad assicurare una adeguata tutela nell'età anziana, in prospettiva non realizzabile senza un significativo apporto del secondo pilastro pensionistico.

Le Direttive generali indirizzate alla COVIP dal Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia, e registrate dalla Corte dei Conti all'inizio di questo mese, inquadrano apertamente la riforma tra gli interventi tesi a *“definire una struttura del sistema previdenziale in cui (...) siano garantiti al lavoratore trattamenti pensionistici adeguati in rispondenza dell'articolo 38 della Costituzione”*.

Nel nuovo quadro normativo risulta rafforzata la centralità della Autorità di vigilanza di settore, il cui ruolo è ora potenziato attraverso il riconoscimento di una maggiore autonomia regolamentare e organizzativa

nonché mediante l'ampliamento delle attribuzioni ad essa spettanti, necessario a conseguire l'obiettivo di *“perfezionare l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare”*, espressamente posto dalla Legge delega quale principio portante della riforma.

Dal 2008, saper accogliere i flussi di TFR dei lavoratori dipendenti sarà dunque la sfida principale che il sistema si troverà ad affrontare. Sfida che — va subito detto — riguarderà tutte le forme pensionistiche complementari, posto che, in linea di principio, il TFR potrà essere destinato anche a forme di natura individuale.

Si introduce infatti un generale principio di libertà di adesione e di circolazione dei lavoratori nel sistema; principio al quale dovrà corrispondere, da una parte, una maggiore omogeneizzazione e trasparenza delle forme pensionistiche complementari e, dall'altra, la promozione di una maggiore consapevolezza delle decisioni di partecipazione.

L'omogeneizzazione delle forme *“in materia di trasparenza e tutela”*, disposta dal Decreto legislativo 252 del 2005, è condizione preliminare e necessaria perché detta libertà di scelta sia effettivamente esercitabile.

Il nostro sistema di previdenza complementare si è infatti aperto in questi anni all'ingresso di strumenti diversi, che hanno reso più ampia la gamma delle soluzioni utilizzabili dai singoli.

In tale quadro, il Decreto ha posto nel principio di confrontabilità il punto di equilibrio tra le richiamate istanze di concorrenzialità e il rispetto delle caratteristiche proprie di ciascuna forma.

La trasparenza delle informazioni deve svolgere nella previdenza complementare un ruolo centrale, anche in considerazione del fatto che il regime di contribuzione definita — modello privilegiato dal Legislatore italiano — pone in capo all'iscritto il rischio finanziario connesso all'investimento e quindi, in ultima istanza, la responsabilità circa la effettiva adeguatezza della prestazione maturata.

In un sistema concorrenziale, tuttavia, si impone l'esigenza non soltanto di consentire la conoscenza delle modalità di funzionamento e delle condizioni di partecipazione relative alla singola forma interessata,

ma di effettuare realmente un confronto con le altre opportunità offerte sul mercato, anche mediante l'adozione di strumenti e standard di trasparenza appositamente diretti a ricondurre a unità le informazioni proprie delle diverse forme.

All'Autorità di vigilanza, chiamata a *“definire le condizioni”* che, *“al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza, comparabilità e portabilità”*, le forme pensionistiche complementari devono soddisfare *“per poter essere ricondotte nell'ambito di applicazione del decreto”*, è affidato il delicato compito di farsi interprete e portatrice presso il sistema, mediante l'esercizio dei poteri che le sono attribuiti, dei valori affermati dal Legislatore.

Ciò ha implicato un riassetto dei poteri di vigilanza per ricondurre sotto la regolazione di una Autorità unica i profili attinenti ai principi sopra richiamati per tutte le forme pensionistiche complementari.

Tale riassetto, secondo quanto precisato dai competenti Ministeri, si realizzerà pienamente con effetti dal 1° gennaio 2008, in conseguenza della integrale abrogazione del Decreto legislativo 124 del 1993. Già nell'immediato, tuttavia, la COVIP è chiamata ad accompagnare il settore nell'adeguamento alla nuova disciplina, mediante l'emanazione di proprie direttive rivolte a tutte le forme pensionistiche complementari.

Dal 2008 alla Commissione risultano dunque attribuite le competenze in materia di trasparenza e correttezza dei comportamenti di tutte le forme, collettive ed individuali, oltre che in materia di sana e prudente gestione dei fondi pensione negoziali, dei fondi pensione aperti e delle forme pensionistiche preesistenti, anche interne alle banche e alle compagnie di assicurazione.

Resta importante che, per allora, trovino risposta, anche a livello normativo, le istanze di rafforzamento della struttura della COVIP e di riconoscimento alla stessa di una maggiore indipendenza; necessità peraltro ribadita, anche di recente, dalla Corte dei Conti, nel *“Rapporto sulla finanza previdenziale”* diffuso lo scorso mese di maggio.

Va inoltre ricordato che, per parte sua, la Commissione si è dotata all'inizio dell'anno in corso di un codice etico di condotta, consapevole del

fatto che su di essa grava la responsabilità di salvaguardare l'integrità e la reputazione del sistema della previdenza complementare.

L'esigenza di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale impone di guardare alla significatività delle prestazioni a scadenza e alla loro adeguatezza rispetto all'obiettivo di migliorare il tenore di vita assicurato dal sistema di base. L'utilizzo dei flussi di TFR assume dunque un ruolo centrale.

In linea con la soluzione seguita dal 1993, è confermata la volontarietà della scelta. Il singolo lavoratore potrà valutare, sulla base della situazione lavorativa e personale e del proprio bisogno di copertura pensionistica, se utilizzare o meno questo accantonamento per finalità previdenziali.

L'istituto del c.d. 'conferimento tacito', ora introdotto, costituisce peraltro uno strumento importante per volgere in favore dell'adesione alle forme di previdenza complementare la tendenziale difficoltà dei soggetti ad assumere decisioni in materia pensionistica.

Il conferimento tacito — che, si ricorda, riguarderà esclusivamente forme di natura collettiva — ha reso necessario individuare dei 'percorsi' predefiniti, supportati da meccanismi automatici in grado di supplire alla mancanza di una espressa indicazione dell'aderente.

Accanto a una maggiore libertà di scelta dell'individuo, si determina un rafforzamento degli ambiti decisionali di livello, per così dire, 'intermedio', specie mediante un ampliamento delle scelte possibili a livello aziendale, in un settore — quello del lavoro dipendente privato — caratterizzato dalla forte presenza di fondi di carattere negoziale istituiti a livello nazionale.

Le scelte negoziali collettive aziendali assumono infatti rilievo in primo luogo al fine della adesione a fondi pensione aperti, strumento che viene a perdere il carattere di residualità attribuitogli dal Decreto 124 del 1993; in secondo luogo, in presenza di una pluralità di possibili fondi di destinazione, al fine della individuazione della forma effettivamente destinataria delle adesioni dei lavoratori silenti.

Sotto altro aspetto, l'impiego del TFR porta in evidenza il ruolo che gli stessi datori di lavoro sono chiamati a svolgere nella fase preliminare al

conferimento. Ad essi è infatti demandata la essenziale funzione di informare il lavoratore circa le diverse alternative possibili e l'illustrazione delle modalità con cui procedere alle opzioni.

E' chiaro che alla adeguatezza ed efficacia di tali adempimenti informativi è rimessa larga parte del 'successo' del meccanismo. E' allora auspicabile che i soggetti interessati, anche attraverso le organizzazioni di rappresentanza e il coinvolgimento degli stessi fondi, valutino l'opportunità di definire fin da subito le modalità applicative, ad esempio ricorrendo a soluzioni di standardizzazione delle comunicazioni.

Una gestione ottimale della fase informativa in sede aziendale dovrebbe conseguire il risultato di suscitare quanto più possibile la manifestazione della volontà dei lavoratori.

In secondo luogo, va ricordato che al fine di 'proteggere' i flussi di TFR dei lavoratori rimasti silenti il Legislatore ha disposto che gli stessi possano affluire esclusivamente in linee di investimento a contenuto prudenziale.

La soluzione legislativa interpreta una comprensibile esigenza di sicurezza diffusa nel sistema, specie — appunto — a tutela dell'investimento di quanti non abbiano ritenuto di operare una scelta espressa. Ciò nondimeno, è opportuno tenere conto che atteggiamenti di eccessiva prudenza possono deprimere il risultato al termine del periodo di accumulo e dar luogo a prestazioni non soddisfacenti.

Al fine di assicurare l'adeguatezza del piano previdenziale e quindi delle prestazioni a scadenza, è infatti essenziale la scelta di un profilo di rischio-rendimento appropriato all'età, alle caratteristiche e alle propensioni dell'aderente.

La correttezza e l'accessibilità delle informazioni sono un punto cruciale della riforma e la prima responsabilità alla quale l'intero sistema è chiamato.

L'affermazione del principio di concorrenza, quale valore in grado di ampliare la gamma di opportunità per gli iscritti e di promuovere da parte degli operatori comportamenti più attenti ed efficienti, non può infatti

prescindere dalla qualità e adeguatezza delle informazioni che vengono rese.

Su questo punto, è importante non dimenticare che le esigenze proprie della platea degli aderenti alle forme pensionistiche complementari si presentano del tutto peculiari rispetto a quelle di soggetti interessati ad altre forme di impiego del risparmio. In tale contesto, l'esigenza di favorire scelte di adesione e partecipazione pienamente consapevoli risulta inevitabilmente amplificata e richiede anche particolare attenzione, impegno e responsabilità da parte degli stessi operatori.

La consapevolezza, tuttavia, non può attenersi soltanto alla piena conoscenza delle conseguenze derivanti dalla adesione in termini di impegno di finanziamento, rischio assunto, modificabilità delle scelte e così via. La consapevolezza deve partire da più lontano.

Larghe fasce della popolazione oggi non mostrano sensibilità all'avvio di un piano di previdenza complementare, anche perché non hanno una chiara percezione del livello delle prestazioni che possono ragionevolmente attendersi dal sistema di base. Tali attese sono, in genere, sovrastimate, specie da chi è più giovane e più lontano dal pensionamento.

Bisogna partire da qui. Come ha autorevolmente osservato anche il Governatore della Banca d'Italia, nelle sue *Considerazioni finali*, senza una conoscenza delle proprie esigenze di copertura integrativa è illusorio immaginare che il lavoratore sia in grado di effettuare le scelte in termini di partecipazione al sistema.

L'intervallo di tempo disposto per l'entrata in vigore della nuova disciplina diventa allora prezioso per attuare la prevista campagna informativa istituzionale. La COVIP e il Ministero del Lavoro hanno già raggiunto un'intesa finalizzata alla collaborazione per porre in essere un complesso integrato di iniziative di comunicazione. E' altrettanto importante il contributo che le parti sociali e le Associazioni di rappresentanza degli operatori sapranno dare.

Va comunque ricordato che le novità introdotte dalla riforma non interessano, al momento, il comparto dei fondi pensione preesistenti, che costituiscono una parte ancora assai rilevante del sistema, oltre che, innegabilmente, un prezioso patrimonio di esperienze.

La eterogeneità dei modelli organizzativi e dei regimi gestionali rende tuttavia essenziale tenere conto di alcune peculiarità che tuttora distinguono queste forme da quelle di nuova istituzione, ad esempio per la permanenza di regimi a prestazione definita, la possibilità di detenere immobili, il ricorso a gestioni patrimoniali tipicamente assicurative.

Per queste ragioni, le modalità di applicazione della nuova disciplina alle forme più risalenti è affidata ad un apposito provvedimento interministeriale, da emanarsi, sentita la COVIP, entro la fine di quest'anno.

La situazione attuale della previdenza complementare in Italia

Nel 2005 l'andamento del settore è stato caratterizzato da tendenze non univoche. L'incertezza legislativa che ha accompagnato l'iter di approvazione del Decreto legislativo 252 e il posticipo della riforma al 2008 non hanno giovato alla crescita delle adesioni.

Alla fine del 2005, gli aderenti alle forme pensionistiche complementari sono complessivamente 3 milioni; le risorse totali destinate alle prestazioni ammontano a circa 46 miliardi di euro, poco più dell'1 per cento delle attività finanziarie delle famiglie.

I fondi pensione di nuova istituzione (successivi al Decreto legislativo 124 del 1993) totalizzano più di un milione e mezzo di aderenti, con un incremento dell'8 per cento rispetto al 2004. I tre quarti degli iscritti fanno capo a fondi pensione negoziali mentre la restante parte a fondi pensione aperti.

Il patrimonio complessivamente gestito da tali fondi, in aumento di circa il 30 per cento rispetto all'anno precedente, è pari a 10,6 miliardi di euro, di cui 7,6 miliardi di euro costituiscono le risorse gestite dai fondi pensione negoziali mentre ammontano a 3 miliardi di euro quelle afferenti ai fondi pensione aperti.

Le polizze assicurative relative a piani individuali pensionistici (PIP), collocate sul mercato a partire dal 2001, sono 811 mila, in aumento del 18 per cento rispetto al 2004; le corrispondenti riserve destinate alle