

1. La previdenza complementare come modello per un possibile *welfare* integrato

1.1 La cooperazione pubblico-privato in un ambito di *welfare* integrato

In campo internazionale è in corso da tempo un ampio dibattito sulla previdenza e sulla tenuta dei sistemi previdenziali in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione e ai costi che da ciò derivano.

L'Unione europea ha favorito un processo di rivisitazione della complessiva architettura dei sistemi previdenziali nazionali. Sono in corso da tempo iniziative volte a conciliare la sostenibilità dei sistemi, in termini di oneri sopportabili dai bilanci pubblici, con l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche da assicurare agli individui.

In tale contesto, si è ragionato su sistemi previdenziali a due pilastri e sulle ulteriori forme di risparmio da destinare a fini previdenziali (cosiddetto terzo pilastro). Ci si è mossi, peraltro, nel più vasto ambito della tenuta dei conti degli Stati in relazione agli obiettivi fissati dalle politiche europee in materia di deficit pubblico.

Per effetto di questa impostazione è emersa, con forza, l'importanza della cooperazione tra risorse finanziarie del settore privato e quelle dei bilanci pubblici degli stati membri, allo scopo di conseguire appieno l'adeguatezza della copertura previdenziale dei cittadini dell'Unione.

Anche nel più generale settore del *welfare*, ambito correlato, in via esemplificativa ma non esaustiva, oltre che ai bisogni previdenziali a quelli di prestazioni per sanità, invalidità, disoccupazione, sostegno al reddito, politiche abitative, ci si interroga sulla necessità di promuovere una integrazione tra settore pubblico e privato.

In ambito internazionale e comunitario tutti i paesi a economia avanzata ricercano un corretto equilibrio tra intervento pubblico e iniziative private, in un'ottica di stretta cooperazione finalizzata a conservare le tutele sociali in essere.

1.2 Il settore della previdenza complementare in un nuovo modello di *welfare*

Il sistema pensionistico italiano, quale elemento centrale delle tutele sociali oggi garantite ai cittadini, rappresenta un valido modello di cooperazione tra settore pubblico e privato.

A seguito delle riforme introdotte, il sistema pensionistico di base ha raggiunto un equilibrio sostenibile nel tempo. All'adeguatezza delle prestazioni a favore dei beneficiari contribuisce un secondo pilastro previdenziale basato sull'accumulazione di risparmio privato finalizzata all'erogazione di prestazioni pensionistiche.

In tale sistema trovano una efficiente combinazione le esigenze degli individui con la capacità delle parti sociali e degli operatori del mercato di fornire una copertura previdenziale aggiuntiva. La configurazione che ne deriva vede il convergere dell'interesse pubblico alla costruzione di un sistema pensionistico sostenibile, adeguato e sicuro, con la necessità di coinvolgere gli individui nella realizzazione del proprio quadro di tutele.

Si tratta di un importante passaggio, se non il principale, di una nuova configurazione dello stato sociale che vede gli individui coinvolti con le proprie risorse e il proprio risparmio nella costruzione della "sicurezza" di cui essi hanno bisogno. La modalità con la quale si realizza la partecipazione degli individui è peraltro caratterizzata dal ricorso a strumenti di mercato. In questa configurazione l'intervento privato riveste un ruolo centrale, ma, per la finalità sociale che assume, non può operare senza un adeguato sistema di regolazione e controllo pubblico.

La previdenza complementare, infatti, si basa principalmente sulla costituzione di enti privati gestiti dai rappresentanti di coloro che conferiscono i propri risparmi al fine di ottenere una pensione, ma anche sulla offerta di strumenti previdenziali elaborati dal mercato, ancorché caratterizzati da alcuni meccanismi di rappresentatività degli interessati. Non è più lo Stato a farsi carico direttamente del raggiungimento dell'obiettivo di erogare un trattamento pensionistico adeguato, ma sono i fondi pensione a dover rispettare l'impegno assunto attraverso una gestione ottimale delle risorse.

Lo Stato ha assunto, dunque, un ruolo di garanzia, nel senso di controllo, affinché i meccanismi contributivi e di funzionamento del sistema operino in modo efficiente nell'interesse dei partecipanti. Per tale ragione l'Autorità di vigilanza, incaricata di tale funzione di controllo, svolge un compito essenziale.

Le caratteristiche della previdenza complementare sono tali da distinguerla da altri settori del mercato finanziario inteso in senso lato (bancario, assicurativo e finanziario propriamente detto).

In primo luogo gli attori del sistema, coloro che sono deputati a offrire gli strumenti della previdenza complementare, sono molteplici e non omogenei. Vi sono le parti sociali, con i propri contratti collettivi di lavoro, gli operatori bancari, finanziari ed assicurativi, enti pubblici, quali le Regioni, e, infine, gli enti previdenziali privati di base. I fondi pensione possono essere costituiti e offerti da tutti questi soggetti; in relazione a ciò si configurano con caratteristiche diverse.

È evidente come questo crocevia di multiformi esperienze e sensibilità richiede capacità di analisi e di intervento altamente specializzate.

La molteplicità di forme e di funzioni è ancora più evidente laddove si considerino le diverse modalità operative con le quali si realizzano il funzionamento dei fondi e la loro gestione.

I meccanismi di organizzazione e gestione dei processi mediante i quali viene perseguito l'obiettivo della erogazione di una prestazione pensionistica differiscono sia per tecniche di gestione sia per strumenti attraverso i quali dette tecniche sono realizzate.

I modelli di gestione vengono realizzati attraverso tipologie diverse di fondi: fondi negoziali (enti *non profit* tenuti all'obbligo di affidare a gestori specializzati le proprie risorse); fondi aperti istituiti da operatori finanziari, bancari e assicurativi che vengono gestiti direttamente da detti operatori; piani pensionistici individuali attuati mediante contratti assicurativi individuali.

In tutti questi modelli il tratto comune è la finalità previdenziale della funzione svolta. Ciò implica che tutti i soggetti partecipanti debbano rispettare presidi fondamentali quali l'ottimizzazione del rischio nella gestione in un'ottica prudentiale, la partecipazione degli iscritti alla vita del fondo mediante meccanismi rappresentativi, il riferimento costante all'evoluzione del sistema di previdenza obbligatoria al fine di misurare l'adequatezza delle prestazioni complementari.

L'esigenza di assicurare un quadro regolatorio e di controllo unitario ed omogeneo, in funzione di operatori che, pur partecipando ad una comune finalità del sistema, sono caratterizzati da rilevanti difformità strutturali e organizzative, rende ancor più necessaria l'esistenza di un'Autorità specifica e dedicata, distinta da quelle

che hanno come primario obiettivo istituzionale il compito di assicurare la stabilità degli intermediari finanziari ed assicurativi.

1.3 Il sistema di controllo pubblico nella previdenza complementare

La presenza di un'Autorità di vigilanza è di fondamentale importanza in un settore nel quale operano soggetti economici la cui attività di impresa è finalizzata al perseguimento di fini di tipo pubblicistico e di tutela sociale.

Nel sistema di previdenza complementare il legislatore ha attribuito all'Autorità funzioni di regolazione e di supervisione.

Con la riforma del 2005 è stato ribadito il compito della COVIP. L'art. 18, comma 2, del Decreto lgs. 252/2005, sorta di testo unico della previdenza complementare, individua la missione istituzionale dell'Autorità nello *“scopo di perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari, avendo riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare.”*

Dopo diversi anni di vita, il ruolo della COVIP risulta ormai consolidato. Gli operatori riconoscono all'Autorità una sensibilità specifica sui complessi temi del settore in cui opera; le funzioni di supervisione e controllo sono state svolte con lo scopo di favorire lo sviluppo dei fondi; non si è trascurata l'importanza di interventi correttivi in situazioni nelle quali gli interessi degli iscritti ai fondi non fossero adeguatamente perseguiti.

La verifica della funzionalità del sistema, che si realizza attraverso il perseguimento della stabilità ed economicità delle varie istituzioni coinvolte, è in definitiva finalizzata alla tutela ottimale degli interessi degli iscritti ai fondi.

Nell'esercizio delle sue funzioni la COVIP ha presente l'esigenza di garantire l'equilibrio tra interessi eterogenei in un contesto particolarmente sensibile, e di contribuire, per i profili di propria competenza, alla realizzazione di un sistema previdenziale adeguato e sostenibile.

1.4 Un possibile modello per il *welfare* sanitario integrativo

Le dinamiche osservate nel campo della previdenza complementare possono essere riferite ad altri ambiti dello stato sociale.

Con il crescere dell'aspettativa di vita ed il progressivo e costante invecchiamento della popolazione anche altri settori del *welfare* possono subire fenomeni critici. In particolare il settore della spesa sanitaria e quello dell'assistenza agli anziani sono ambiti nei quali i bisogni crescenti possono determinare un incremento delle risorse necessarie.

Secondo l'ultimo rapporto della Ragioneria generale dello Stato, la spesa sanitaria e di assistenza agli anziani è passata dal 7,4 per cento del PIL nel 2005, all'8,3 nel 2010 e dovrebbe raggiungere il 10 per cento del PIL nel 2060.

La criticità del quadro emerge in maniera ancor più evidente se si osservano le proiezioni demografiche relative alla crescita dei fenomeni di non autosufficienza e delle malattie parzialmente invalidanti, tipiche dell'età anziana. Si stima che nel 2050 un quarto degli ultra sessantacinquenni (che costituiranno circa un terzo della popolazione italiana) sarà interessato da problemi di disabilità o non autosufficienza.

Per il futuro la prospettiva dei bisogni da sussidiare e delle situazioni di disagio da sostenere appare, dunque, progressivamente in crescita. Non si attenuano le esigenze dell'intervento pubblico, ma anzi risultano ampliate. Lo Stato può svolgere la sua funzione di protezione sociale in molti modi, anche favorendo l'integrazione tra risorse pubbliche e private nel quadro delle esigenze di sostenibilità finanziaria.

Nel settore sanitario già operano numerose iniziative private con caratteristiche giuridiche ed economiche varie e disomogenee. Peraltro, i fondi sanitari, le imprese di assicurazione e gli altri operatori agiscono in un quadro regolamentare fortemente incompleto.

L'ordinamento della previdenza complementare può rappresentare un punto di riferimento per la costruzione di un sistema di *welfare* allargato che integri con risorse private le prevalenti tutele offerte dal sistema pubblico.

In particolare, per il settore della sanità integrativa, il sistema di regolazione della previdenza complementare può costituire, pur con le dovute differenze, un utile modello di riferimento per la regolazione di un "mercato" nel quale operano, secondo modelli giuridici ed organizzativi disomogenei, soggetti dalla natura diversa ma con finalità simili.

La contiguità dei settori è evidente; i fondi pensione sono strumenti realizzati per integrare prestazioni proprie dello stato sociale (le pensioni); già oggi il sistema

regolamentare prevede la possibilità per i fondi pensione di assumere rischi di tipo biometrico, connessi alla vocazione previdenziale degli enti. Essi, oltre a poter erogare direttamente le rendite pensionistiche, possono anche assumere impegni legati a prestazioni accessorie connesse alla pensione (invalidità, premorienza).

L'esperienza della previdenza complementare consente di affermare che occorre disciplinare in modo adeguato la natura e l'organizzazione delle istituzioni coinvolte, le modalità di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie necessarie per il perseguimento delle finalità attese e le modalità di erogazione delle prestazioni.

Ciò è tanto più rilevante quando i soggetti economici operanti nel settore hanno natura disomogenea e, analogamente a quanto avviene nel campo della previdenza complementare, si trovano ad operare in modo affiancato imprese con scopo di lucro ed operatori *non profit*.

Inoltre, il settore della sanità integrativa presenta connotazioni simili a quello della previdenza complementare anche per il ruolo che rivestono le parti sociali nello sviluppo delle varie forme di tutela integrativa, in coerenza con l'obiettivo di rafforzare tutele fondamentali per il benessere degli individui.

In definitiva, si ritiene che la positiva costruzione del modello di *welfare* integrato pubblico-privato realizzata nel sistema pensionistico italiano possa offrire utili spunti per un miglioramento dei modelli organizzativi esistenti in altri ambiti dello stato sociale.

2. Il quadro di insieme

Nel 2012 l'economia mondiale è cresciuta a un ritmo moderato (3,2 per cento, in termini reali), inferiore a quello del 2011 (4 per cento).

Nelle economie avanzate, il prodotto si è incrementato dell'1,2 per cento (1,6 per cento nel 2011). La crescita è stata del 2,2 per cento negli Stati Uniti, sospinta dalla ripresa degli investimenti privati; il mercato del lavoro ha mostrato segnali di miglioramento: il tasso di disoccupazione è sceso dall'8,9 all'8,1 per cento.

Nell'area dell'euro, l'attività economica ha segnato un ristagno (-0,6 per cento); sono perdurate le tensioni sui mercati dei titoli del debito sovrano di alcuni paesi dell'area e le azioni di aggiustamento dei bilanci pubblici nonché di salvataggio di imprese bancarie in crisi. Le condizioni del mercato del lavoro sono peggiorate, portando il tasso di disoccupazione all'11,4 per cento (10,2 nel 2011).

Nei paesi emergenti il prodotto si è accresciuto del 5,1 per cento, decelerando rispetto al 6,2 per cento del 2011; la crescita è rimasta robusta in Cina (7,8 per cento), sostenuta dal vigore della domanda interna.

Le spinte inflazionistiche sono rimaste contenute nei principali paesi avanzati: 2,1 per cento negli Stati Uniti e 2,5 per cento nell'area dell'euro; anche nelle economie emergenti la crescita dei prezzi si è moderata nel 2012. Per conseguenza, e visto il protrarsi di incertezze sulle prospettive dell'attività economica, l'orientamento della politica monetaria è rimasto accomodante nei principali paesi avanzati.

In Italia la debolezza congiunturale si è acuita. Il prodotto si è contratto del 2,4 per cento rispetto al 2011; negli ultimi cinque anni la caduta è stata del 7 per cento.

Nella media del 2012, il reddito disponibile delle famiglie è diminuito del 4,8 per cento; hanno contribuito il deterioramento delle condizioni occupazionali e l'innalzamento della pressione tributaria. Per le imprese, la redditività e la capacità di autofinanziamento si sono ulteriormente ridotte; le condizioni di liquidità e di accesso al credito sono rimaste tese.

Nella media del 2012 l'occupazione si è ridotta dello 0,3 per cento (circa 70.000 unità in meno), a fronte di una marcata crescita delle forze di lavoro (circa 570.000 unità); queste ultime si sono attestate a 25,6 milioni di unità. Ne è conseguito un forte incremento del tasso di disoccupazione balzato, nella media dell'anno, dall'8,4 del 2011 al 10,6 del 2012; ha raggiunto il 39 per cento nella fascia d'età tra 15 e 24 anni.

A fronte di un tasso di inflazione del 3,3 per cento, le retribuzioni nominali di fatto per unità di lavoro dipendente sono cresciute nel complesso dell'1 per cento (1,3 per cento nel 2011); esse sono cresciute dell'1,6 per cento nel comparto privato rimanendo invariate in quello pubblico.

Pur diminuendo il prodotto, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è sceso dal 3,8 al 3 per cento del PIL, per effetto dell'aumento delle entrate tributarie e della, seppur lieve, riduzione della spesa primaria anche in termini nominali; il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è, tuttavia, aumentato dal 120,8 al 127 per cento.

La prima parte dell'anno ha visto tensioni sui mercati dei titoli del debito sovrano dei paesi periferici dell'Unione monetaria europea, con rapida risalita dei rispettivi differenziali di rendimento rispetto ai titoli tedeschi.

Nel secondo semestre le condizioni dei mercati finanziari sono ritornate più distese; hanno contribuito: le nuove modalità di intervento della Banca centrale europea sul mercato dei titoli di Stato (*Outright monetary transactions*), volte a ripristinare la fiducia sulle emissioni di alcuni paesi dell'area dell'euro; le decisioni assunte a livello europeo verso la cosiddetta unione bancaria; le misure di politica monetaria adottate negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Giappone per sostenere la crescita.

Il differenziale fra il rendimento dei titoli di Stato italiani con scadenza decennale e i corrispondenti titoli tedeschi, che aveva superato la soglia dei 400 punti base al termine del primo semestre, alla fine dell'anno è ridisceso a 320; le tensioni si sono allentate anche sui titoli governativi emessi da altri paesi della zona euro con problemi di bilancio, quali Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia.

Nel complesso dell'anno, i principali mercati azionari mondiali hanno registrato risultati positivi. L'indice azionario dell'area dell'euro *Dow Jones Euro Stoxx* si è incrementato del 15,5 per cento rispetto al 2011; sostenuto è stato anche l'andamento dei corsi americani, con l'indice *S&P 500* in aumento del 13,4 per cento. In Italia, l'indice *FTSE MIB* è salito del 7,8 per cento.

Nel 2012, il tasso di cambio dell'euro contro il dollaro statunitense si è apprezzato del 2 per cento in termini nominali; rispetto allo yen giapponese, l'apprezzamento è risultato del 13 per cento.