

MEFOP
Società Sviluppo Mercato Fondi Pensione

Camera Dei Deputati
Commissione XI (Lavoro Pubblico e Privato)

Libro verde: Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa
COM(2010)365 definitivo

Audizione del Presidente di MEFOP
Prof. Mauro Marè

Roma, 12 ottobre 2010

1 Introduzione

Voglio ringraziare il Presidente della XI Commissione, On. Moffa e gli onorevoli deputati per aver voluto ascoltare MEFOP su un tema così importante per il futuro dei cittadini, quale il “**Libro Verde: Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa**”. Questa occasione ci offre la possibilità di esaminare i punti critici del nostro sistema previdenziale.

Nel mio intervento ricorderò molto brevemente gli aspetti principali del Libro Verde ed effettuerò alcune riflessioni sulle prospettive e i principali problemi dei sistemi pensionistici.

2 I temi del Green Paper

Il Libro Verde affronta alcuni temi cruciali dei sistemi pensionistici:

- a) il ruolo della Commissione e dell’UE in materia pensionistica;
- b) l’adeguatezza e la sostenibilità delle pensioni, che è il tema principale e più rilevante. L’obiettivo dichiarato è quello di garantire a tutti i cittadini comunitari un reddito di pensione adeguato e sostenibile;
- c) la sostenibilità delle finanze pubbliche nell’area dell’Euro;
- d) l’invecchiamento pronunciato della popolazione e la necessità di realizzare un deciso innalzamento dell’età effettiva di pensionamento;
- e) il ruolo potenziale della previdenza complementare nel raggiungimento dell’adeguatezza e della sostenibilità;
- f) la regolamentazione e la supervisione dei sistemi pensionistici a capitalizzazione e quello dei mercati finanziari in cui essi operano;
- g) la mobilità dei diritti pensionistici all’interno dell’UE, il mercato interno delle pensioni, la solvibilità dei fondi e i meccanismi di garanzia.

3 Il ruolo della Commissione Europea e dell’UE

L’argomento oggetto del Libro Verde, affrontato dagli Stati membri con varie riforme, merita, ad avviso degli organi comunitari, una nuova riflessione alla luce

dell'accelerazione della tendenza all'invecchiamento della popolazione e a seguito della recente crisi finanziaria.

Più in concreto, quale può essere l'ambito e lo scopo di un possibile intervento della Commissione? Essa riconosce che è compito degli Stati membri erogare le prestazioni previdenziali, il cui ruolo non viene perciò messo in discussione, come anche quello delle parti sociali. Il principio di sussidiarietà è rispettato.

Qui c'è un primo punto importante, la Commissione riconosce quindi le prerogative degli stati in materia; le pensioni sono argomento di competenza esclusiva degli stati.

Ma allora quale può essere il ruolo della Commissione in questa materia? Come si legge a pagina 3 del documento "quale può essere l'azione che la UE può svolgere a sostegno degli sforzi intrapresi dagli stati membri per garantire pensioni adeguate e sostenibili?".

Al di là della regolamentazione e della vigilanza sui mercati finanziari (che impatta sui fondi pensione) la Commissione non ha ad oggi poteri precisi, se non quelli di elaborare un Green Paper... D'altro canto, la gestione nazionale della previdenza interferisce con il funzionamento del mercato interno, ma soprattutto con gli obblighi imposti dal patto di stabilità e di crescita, nonché con la strategia "Europa 2020".

Una spesa pensionistica non sostenibile e fuori controllo può far emergere *spillover* negativi sulle finanze pubbliche nazionali, con ricadute sulle finanze pubbliche degli altri paesi. Quindi all'interno della governance appena rivista in materia di finanza pubblica (Patto di Stabilità e Crescita), il controllo della spesa pensionistica appare un punto cruciale.

Se non si intraprende la strada di un Tesoro europeo, di un ministro dell'Economia europeo, con poteri precisi in grado di gestire e controllare alcune voci chiave di spesa, come le pensioni, non è chiaro cosa possa fare la Commissione nei confronti di un paese che non riesce a realizzare riforme serie e sostenibili. E il caso recente della Grecia dovrebbe essere cruciale al riguardo! Ma i Paesi membri sono pronti a questo salto di qualità? A questo trasferimento di sovranità verso la dimensione europea? La risposta è negativa, per diverse ragioni.

Il “coordinamento aperto” delle politiche e la regolamentazione possono essere di aiuto, possono produrre un’azione di *moral suasion*, ma sono incapaci di porre freno ad eventuali scelte nazionali irresponsabili in materia di spesa pensionistica.

4 Adeguatezza e Sostenibilità

Il documento sottolinea l’importanza di avere sistemi pensionistici stabili e adeguati, che permettano il mantenimento del tenore di vita dopo la cessazione dell’attività lavorativa, pur mantenendo sotto controllo la spesa previdenziale. Avere pensioni adeguate consente di ridurre la povertà, in particolare tra le persone anziane, che è uno degli obiettivi della strategia “Europa 2020”.

L’altro aspetto rilevante è perciò il nesso tra adeguatezza e sostenibilità. Il Green Paper afferma con forza che “sono due facce della stessa medaglia” e che vanno affrontate congiuntamente. Si può essere d’accordo in linea generale con questa affermazione, ma io penso che le cose siano più complesse.

Non è detto che pensioni sostenibili siano necessariamente adeguate, anzi la storia recente di riforma dei sistemi pensionistici farebbe pensare il contrario, che il raggiungimento della sostenibilità, con i sistemi contributivi, finisca prima o poi, in un verso o nell’altro, inevitabilmente per ridurre l’adeguatezza.

Le riforme pensionistiche adottate di recente sono andate nella direzione di una riduzione del grado di copertura (tassi di sostituzione più bassi) dei sistemi pensionistici pubblici; l’aumento della sostenibilità, quasi sempre, è stato raggiunto con una riduzione, anche marcata, del grado di adeguatezza.

Esiste secondo me, invece, tra sostenibilità e adeguatezza, non sempre una complementarità ma un certo *trade off*; per garantire la sostenibilità economica e finanziaria dei sistemi pensionistici, saremo costretti a sacrifici in materia di adeguatezza. E ciò solleva problemi delicati e inquietanti.

Saranno disposte le future generazioni (ma anche la nostra) ad accettare una notevole riduzione del tenore di vita al momento della pensione? Se la risposta è negativa, come faremo fronte a queste nuove domande finanziarie? E d’altro canto, l’aumento dell’età del *median voter* [il peso crescente in termini elettorali degli

anziani] non si tradurrà in una richiesta prolungata di pensioni e prestazioni più elevate? Con quali conseguenze sociali, politiche e soprattutto finanziarie?

Una prima risposta è sicuramente quella di ribadire che la sostenibilità dei sistemi pensionistici è strettamente legata all'aumento dell'età pensionabile. Si tratta di una scelta che, pur avendo pesanti implicazioni politiche (si vedano le tensioni sociali innescate in Francia dall'aumento dell'età pensionabile a sessantadue anni), appare ineludibile visto il progressivo mutamento degli equilibri demografici. Nel Libro Verde si fa riferimento all'uso di meccanismi di automaticità per innalzare l'età pensionabile. A noi questa sembra una strada molto positiva, che l'Italia ha recentemente deciso di percorrere.

Un'altra buona risposta è quella di sottolineare che l'adeguatezza, oltre che con l'aumento degli anni di lavoro, si può migliorare con la previdenza complementare. L'adeguatezza delle pensioni, opportunamente integrate con il secondo pilastro, potrebbe consentire quindi di rafforzare la credibilità delle riforme della previdenza obbligatoria, accantonando eventuali tentazioni di incrementi delle prestazioni obbligatorie difficilmente sostenibili per le finanze pubbliche.

Quanto ai fondi pensione, poi, le iniziative comunitarie possono contribuire al completamento del mercato unico, per un verso rendendo il mercato interno dei prodotti finanziari più sicuro e meglio integrato, per l'altro facilitando la mobilità dei lavoratori nell'Unione europea.

L'aspetto centrale dell'agenda europea riguarda quindi l'opportunità o meno di affrontare in modo coordinato e con quali strumenti:

- a. l'adeguatezza delle pensioni;
- b. la sostenibilità per le finanze pubbliche;
- c. l'aumento dell'età effettiva di pensionamento;
- d. la regolamentazione dei sistemi pensionistici a capitalizzazione che ne assicuri l'efficienza e la sicurezza anche in caso di crisi finanziarie;
- e. una regolamentazione dei mercati finanziari efficace ed intelligente, data l'importanza che vanno assumendo i fondi pensione.

5 Demografia ed età di pensionamento

Il Green Paper richiama gli effetti dei trend demografici futuri: la riduzione della natalità e l'allungamento della speranza di vita (di 5-7 anni nel 2060), le modifiche del mercato del lavoro e dei tassi di partecipazione (anche per età), rendono un deciso allungamento del periodo di lavoro e quindi un innalzamento dell'età effettiva di pensionamento, non più rinviabile.

Questa è l'unica soluzione per evitare che gli sviluppi futuri della demografia e del mercato del lavoro si traducano in un profilo di spesa insostenibile oppure in una forte inadeguatezza del profilo delle prestazioni. È questo un aspetto fondamentale poiché, come mostrano le previsioni più recenti del Working Group on Aging della Commissione Europea, la spesa pubblica legata all'*aging* (pensioni, sanità, long term care, ecc.) è destinata a crescere, secondo lo scenario più credibile, di 5 punti percentuali rispetto al Pil (e metà di questo aumento è dovuto alla spesa pensionistica).

6 Il Libro Verde, la Commissione e i sistemi pensionistici nei Paesi membri

Gran parte degli stati dell'Unione e l'Italia tra questi, hanno già attuato importanti riforme per cercare di fronteggiare i nuovi scenari. Lo sforzo fatto negli anni scorsi rischia tuttavia di non essere più sufficiente: la crisi economica, l'accresciuta attenzione al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e la diminuzione dei tassi di occupazione rendono sempre più urgente la revisione dei sistemi pensionistici per adeguarli al mutato scenario.

Alcune situazioni rischiano di pregiudicare il raggiungimento di tali obiettivi: uscita anticipata dal mondo del lavoro, sperequazioni nei tassi di adesione alla previdenza complementare, problemi di *undersaving*, particolarmente rilevanti per alcune categorie vulnerabili (invalidi, disoccupati, lavoratori a tempo determinato, atipici, pensionati con prestazione ridotta).

Se le pensioni non garantiranno un adeguato standard di vita si potrebbero creare delle pressioni per adeguare le prestazioni, rimettendo in discussione l'obiettivo della stabilità finanziaria. Al contempo, l'insostenibilità finanziaria di lungo periodo dovrà essere sanata con misure di contenimento della spesa per ripristinare l'equilibrio tra entrate e uscite.

L'UE potrebbe giocare un ruolo importante nell'evidenziare i problemi strutturali dei sistemi pensionistici e la necessità di prolungare la carriera lavorativa. L'UE dovrebbe affiancare le politiche nazionali nell'ambito di un quadro comune che spazi dal coordinamento dei diversi approcci alla regolamentazione, con particolare riferimento a settori quali il mercato interno, il rispetto del Patto di stabilità e crescita e il raggiungimento degli obiettivi di "Europa 2020".

Si tratta di un'impostazione condivisibile, ma resta molto vago come possa farlo la Commissione, con quali poteri sugli stati, con quale forza di coercizione se le decisioni restano nazionali.

L'approfondimento in sede comunitaria del significato di adeguatezza della prestazione pensionistica è questione molto delicata. Ogni definizione rischia, infatti, di essere vaga con conseguente non uniforme interpretazione da parte degli stati membri. Il tema appare strettamente legato alle logiche costituzionali interne e all'organizzazione dello stato sociale (tutela della salute, assistenza, istruzione, ecc.).

7 Il Green Paper e la previdenza complementare

Dopo avere analizzato le problematiche dei sistemi pensionistici pubblici il Libro Verde propone alcune riflessioni legate alla crescita del secondo pilastro previdenziale.

Un primo aspetto riguarda la trasferibilità transfrontaliera delle posizioni di previdenza complementare. Il tentativo di una direttiva in materia, poi derubricata in una direttiva sulla conservazione dei diritti, senza il materiale trasferimento delle somme accantonate, si è arenato davanti alla resistenza di Stati membri con fondi pensione a prestazioni definite. Al momento non si ravvisano a livello comunitario le condizioni politiche per modifiche legislative, così come complessa appare la previsione di un documento unico di riepilogo dei diritti previdenziali acquisiti. A questo proposito, l'ordinamento italiano è molto avanzato e potrebbe sopportare – e anche trarre beneficio – da iniziative in questa direzione.

Un importante supporto potrebbe invece venire dalla dimensione comunitaria, con la creazione di uno spazio – fisico e virtuale sul web, come suggerito dal Green Paper – in cui siano disponibili, per gli istitutori di fondi che intendono svolgere attività transfrontaliera, informazioni attendibili circa le legislazioni nazionali in

materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale. Al momento, infatti, un operatore intenzionato a svolgere attività cross-border deve adeguarsi alla legislazione del paese ospite in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale. Ciò pone indubbi ostacoli all'operatività della cd. Direttiva Epap (2003/41/CE) che infatti non ha prodotto gli effetti auspicati. Poter disporre di un archivio (on-line più che cartaceo) delle singole legislazioni nazionali in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale consentirebbe agli istitutori dei fondi di avere un utile strumento per superare le barriere all'attività transfrontaliera legate alle difformità nelle legislazioni nazionali.

Quanto all'armonizzazione di altri aspetti della disciplina della previdenza complementare, l'UE potrebbe fornire un importante contributo per incrementare la trasparenza del mercato e prevenire fenomeni di selezione avversa, incoraggiando l'adozione di standard comunicativi quanto più possibili uniformi e confrontabili in materia di rendicontazione dei costi e delle politiche di investimento.

In materia di governance, risk management, custodia del patrimonio, modalità di investimento, invece, trattandosi di ambiti maggiormente esposti al profilo nazionale (si pensi ai limiti agli investimenti che regolano le politiche di asset allocation su cui tra gli stati membri si registrano sensibilità e approcci eterogenei), potrebbe essere difficile arrivare a regole condivise.

Su questi temi inoltre un codice sulle best practices può rappresentare uno strumento più rapido ed efficace rispetto alla codificazione legislativa comunitaria. In materia di trasparenza, ad esempio, la disciplina italiana è tra le più avanzate e potrebbe costituire un valido esempio per gli altri Stati membri.

Per quanto concerne la solvibilità dei fondi pensione, l'applicabilità della direttiva Solvency II ai fondi pensione italiani avrebbe un impatto marginale poiché le rendite sono erogate in regime di convenzione con le assicurazioni nella gran parte dei casi.

La proposta di creare un sistema di garanzie a tutela dei diritti pensionistici acquisiti, gestito dagli stati e coordinato in sede europea, presenta risvolti interessanti in termini di stabilizzazione dei mercati finanziari, come testimoniato di recente dalla crisi greca, dove l'intervento sinergico di UE, stati membri e FMI ha ripristinato la stabilità e ha evitato il default dello stato ellenico. Il paracadute

disegnato dal Libro Verde dovrebbe attivarsi in caso di fallimento dei fondi a prestazione definita o per compensare elevate perdite dei fondi a contribuzione definita.

Per l'Italia la proposta presenta tuttavia alcuni profili delicati. Prima di tutto non sono chiari i meccanismi di finanziamento: se l'onere dovesse essere posto a carico del bilancio statale, dovrebbero essere valutate le implicazioni per i vincoli del Patto di stabilità e le limitazioni in materia di aiuti di stato. Qualora lo stesso sistema della previdenza complementare fosse chiamato a sostenere tale meccanismo di sussidiarietà si porrebbero questioni di azzardo morale. Inoltre in Italia i fondi a prestazione definita sono una realtà poco significativa e la previsione del comparto garantito consente comunque di coprirsi da eventuali perdite nei mercati finanziari.

Anche in materia di insolvenza del datore di lavoro la posizione Italiana può definirsi soddisfacente – ed in linea con la disciplina comunitaria – alla luce della previsione del fondo di garanzia contro il rischio di omesso o insufficiente versamento da parte del datore di lavoro sottoposto a procedura fallimentare, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa, ovvero di amministrazione straordinaria.

Nel Libro Verde si sollecita infine un riscontro in merito alla previsione di una opzione di default nelle scelte di investimento degli aderenti inerti. Tale opzione rappresenta senza dubbio una risposta efficiente al problema dell'adeguatezza ma non dovrebbe essere intesa come l'unica risposta possibile. La scelta di default andrebbe percepita come stimolo per l'aderente a informarsi in modo da esprimere una scelta adeguata. L'obiettivo dei policy maker – e in questo ambito l'UE di concerto con i governi nazionali può assumere notevole rilevanza – dovrebbe essere quello di sensibilizzare gli aderenti rispetto alle questioni poste dall'invecchiamento della popolazione e alle conseguenze che esso produrrà sui sistemi pensionistici, al fine di stimolare comportamenti virtuosi da parte dei lavoratori. A questo proposito, un ruolo molto rilevante può essere svolto anche da iniziative di educazione finanziaria e previdenziale da attivarsi negli Stati membri, su stimolo delle istituzioni comunitarie.

8 Le sfide e le opportunità per l'Italia

Quanto alla situazione italiana, l'aumento dell'età pensionabile è stata in qualche modo anticipata nel nostro ordinamento. La legge 122/2010 stabilisce, infatti, un criterio di automaticità tra la determinazione dell'età minima di pensionamento e la

speranza di vita. Tale automaticità limita gli “effetti di scalettamento” nelle richieste di pensionamento e riduce l’incentivo al pensionamento anticipato. Anche il costo politico di tale misura è sinceramente più contenuto rispetto all’allineamento a una certa “età obiettivo” in un’unica soluzione.

Questo accorgimento contribuisce ad incrementare il tasso di sostituzione, in favore, dunque, dell’adeguatezza delle prestazioni – sia pur in misura minore rispetto al risultato che si sarebbe conseguito se non si fossero toccati contestualmente i coefficienti di trasformazione. Le stime, tuttavia, evidenziano tuttora che un’integrazione delle pensioni pubbliche è pur sempre necessaria.

Alla luce del tasso di adesione alla previdenza complementare registrato in Italia, emerge con chiarezza la necessità di adottare ulteriori accorgimenti per completare la riforma del secondo pilastro: in primo luogo, come suggerito dal Green Paper, la necessità di rafforzare l’informazione e la comunicazione sui diversi aspetti della previdenza complementare (rischio, natura delle prestazioni promesse, costi/spese, metodo di liquidazione, il meccanismo delle rendite), oppure, l’eventuale ricorso a forme di “iscrizione automatica con clausola di dissociazione”. Solo con un’adesione massiccia e diffusa, infatti, le prestazioni pensionistiche italiane potranno essere considerate adeguate, contribuendo così alla sostenibilità sociale delle riforme del primo pilastro.

Il Libro Verde rappresenta nel complesso un’occasione importante per i policy maker italiani. Emergono alcuni interessanti spunti di riflessione. Innanzitutto, appare evidente come il nostro primario obiettivo resti quello di garantire l’adeguatezza delle prestazioni pensionistiche attraverso il rafforzamento del secondo pilastro. Solo incrementando le adesioni e i livelli di contribuzione sarà possibile trasmettere il messaggio che le riforme del primo pilastro avviate dopo gli anni Novanta sono socialmente accettabili e soprattutto credibili e sostenibili; esse non vanno rimesse in discussione.

Come raggiungere questo risultato? Queste risposte non possiamo trovarle nel Libro Verde, poiché gli ostacoli al decollo del secondo pilastro italiano sono tutti interni e sono stati già illustrati in precedenti occasioni. Nel rinviare ad altri documenti di Mefop – e all’audizione di Mefop presso questa Commissione nel Marzo del 2010 – sia consentito richiamare il tema di un’informazione adeguata, quello della semplificazione dei meccanismi di adesione, l’individuazione di

meccanismi di agevolazione per le categorie di cittadini che hanno difficoltà ad accantonare risparmio previdenziale complementare, l'ammmodernamento della disciplina dei limiti agli investimenti dei fondi pensione.

Il Libro Verde individua altre possibili misure che possono accrescere le opportunità degli operatori previdenziali italiani, quali ad esempio, la rimozione degli ostacoli alla portabilità transfrontaliera dei montanti accumulati (anche nella versione più attenuata della conservazione dei diritti senza i cd. *vesting periods*), il diritto a un'informazione minima adeguata anche sul secondo pilastro (per il caso dei trasferimenti, circa il tasso di copertura complessivo, in termini di assistenza alle scelte di investimento, trasparenza su costi, comparabilità dell'offerta previdenziale), il rilancio dell'operatività transfrontaliera dei fondi pensione.

Dall'adozione di regole avanzate uniformi ne beneficerebbero i cittadini italiani che si muovono nell'Unione Europea e i fondi pensione attraverso l'operatività negli altri Stati membri. Su questi aspetti il sistema italiano è all'avanguardia e pronto a cogliere le opportunità che si presenteranno.