

MEFOP
Società Sviluppo Mercato Fondi Pensione

Camera Dei Deputati
Commissione XI (Lavoro Pubblico e Privato)

**Indagine conoscitiva sull'andamento e la gestione
dei fondi pensione e della previdenza complementare**

**Audizione del Presidente di MEFOP
Prof. Mauro Marè**

Roma, 9 febbraio 2010

1 Introduzione

Permettetemi innanzitutto di ringraziare il Presidente della XI Commissione, On. Moffa, e gli onorevoli deputati per aver voluto ascoltare MEFOP nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'andamento e la gestione dei fondi pensione e della previdenza complementare. È un'occasione importante per approfondire l'analisi della situazione del secondo pilastro pensionistico e per delineare i possibili sviluppi del settore.

Nel mio intervento svolgerò alcune considerazioni sullo stato dell'arte della previdenza complementare, sui risultati raggiunti e le criticità ancora da risolvere, soprattutto sulle possibili misure di riforma che appaiono ancora necessarie.

2 I compiti e le attività di Mefop

Vorrei iniziare ricordando brevemente cosa è Mefop e quali sono le sue finalità.

Mefop SpA, Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione, operativa dall'8 giugno 1999, in attuazione dell'art. 59, comma 31, della legge n. 449, 27 dicembre 1997, è stata creata al fine di favorire lo sviluppo dei fondi pensione.

Inizialmente il capitale sociale era interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Successivamente si è data la possibilità ai fondi pensione di acquisire a titolo gratuito una ridotta partecipazione azionaria. Oggi la compagine societaria comprende, oltre al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che per statuto non può scendere al di sotto di una partecipazione del 50% più una azione, anche circa 80 fondi pensione (negoziali, preesistenti e aperti) che detengono circa il 45% delle azioni. Di fatto sono presenti nel capitale sociale tutti i soggetti coinvolti nella partita della previdenza complementare: le parti sociali, attraverso i fondi negoziali, e tutti i più importanti gruppi bancari, assicurativi e finanziari, mediante fondi preesistenti o aperti.

Scopo sociale di Mefop è quello di contribuire alla piena affermazione nel nostro Paese della previdenza complementare. Obiettivo non secondario di

Mefop è anche quello di costruire un efficace canale tra i Fondi e le Istituzioni affinché i criteri giuridici e la normativa tengano il passo con le istanze e lo sviluppo della previdenza complementare. Al fine di consentire un sistematico confronto con l'esperienza dei Paesi "maturi" nel campo della previdenza complementare, Mefop partecipa ai lavori di alcune associazioni internazionali (Efrp, Aeip) di cui fanno parte gli enti rappresentativi dei fondi pensione operanti nei diversi Stati Membri dell'Unione Europea.

Mefop svolge un'importante attività istituzionale. Essa, infatti, in primo luogo informa gli operatori circa le novità relative all'adozione di nuove leggi, regolamenti e direttive comunitarie, sia direttamente con comunicazioni, giornate di formazione e convegni, sia indirettamente, tramite il sito web (www.mefop.it) che è un utile strumento di servizio per tutti gli operatori del settore. Mefop organizza inoltre frequenti confronti di consultazione al fine di favorire una produzione normativa in linea con le esigenze di un mercato che sempre più ha bisogno di strutture efficienti per far fronte alla concorrenza anche comunitaria. Oltre alle attività sopra ricordate, Mefop svolge una robusta ed ampia attività di formazione, rivolta prevalentemente a esponenti direttivi dei fondi pensione. Significativa è anche l'attività pubblicistica, che si compone della Newsletter, dei Quaderni, dei Working Paper e dell'Osservatorio Giuridico.

Mefop offre, inoltre, con impegno crescente il proprio supporto alle competenti istituzioni investite di compiti regolamentari e di vigilanza. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si ricorda l'attività di assistenza al Dipartimento del Tesoro e al Ministero del Lavoro e Politiche sociali. In occasione dell'anticipo della riforma nel 2007, Mefop è stata coinvolta a vari livelli nella campagna informativa, addestrando gli operatori del call center, garantendo un adeguato supporto tecnico, collaborando per l'aggiornamento del sito www.tfr.gov.it e nella risposta alle email ivi giunte.

Negli ultimi anni, Mefop è anche stato un'importante e permettetemi di dire apprezzato centro di studio e di elaborazione tecnica delle principali tematiche relative al sistema della previdenza complementare, in particolare di quelle legate all'organizzazione e alle attività quotidiane dei fondi pensione.

3 Le riforme della previdenza complementare e i risultati raggiunti

Il sistema italiano di previdenza complementare è stato oggetto, negli ultimi venti anni, di numerosi interventi normativi, tutti rivolti a incrementare la diffusione delle adesioni e a far decollare definitivamente il pilastro a capitalizzazione. L'idea di fondo che ha mosso il legislatore di entrambe le parti politiche – in accordo con le forze sociali – è stata quella di individuare meccanismi e incentivi che rendessero conveniente la sottoscrizione di un piano pensionistico complementare, il quale diventava strumento via via più importante con l'entrata a regime della riforma Dini della previdenza obbligatoria. La riforma del 2005, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ha portato a compimento questo percorso e ha introdotto modifiche significative per far effettuare alla previdenza complementare il salto definitivo.

Innanzitutto, con l'introduzione del tacito conferimento del Tfr si è data una forte spinta alle adesioni dei lavoratori dipendenti privati. Con l'individuazione della scadenza del 30 giugno 2007 (il famoso semestre di scelta) si è lanciata un'ampia campagna informativa, che ha permesso un significativo incremento delle adesioni e delle risorse in gestione. Da questo punto di vista, è stata significativa anche la liberalizzazione della contribuzione volontaria e l'apertura delle adesioni ai famigliari fiscalmente a carico.

Non meno rilevante è stata la scelta di attribuire ad un'unica Autorità la vigilanza su tutte le forme pensionistiche complementari, equiparando così il campo di gioco tra tutti gli operatori e consentendo un'elevata confrontabilità delle offerte. Passi avanti significativi sono stati compiuti anche sul piano del miglioramento della governance di tutte le forme pensionistiche complementari e delle regole relative alla mobilità del lavoratore.

A completamento del quadro, va ricordata anche la revisione della normativa in materia di diritti, prestazioni e trattamento fiscale, che ha impegnato notevolmente gli operatori in sede attuativa e di comunicazione agli iscritti, introducendo elementi di attrattività per gli aderenti e anche, con riferimento alle misure compensative, per i datori di lavoro.

4 I problemi ancora aperti della previdenza complementare

I dati mettono in evidenza che, dopo gli andamenti positivi del 2007 e del 2008, le adesioni hanno mostrato un chiaro segnale di rallentamento nell'ultimo anno e mezzo. Sono cresciute sensibilmente solo le iscrizioni ai Piani individuali pensionistici (PIP) e attualmente risultano iscritti poco più di 5 milioni di lavoratori. La parte principale degli iscritti è costituita da lavoratori dipendenti privati, mentre la quota di lavoratori autonomi sul totale resta modesta (circa il 20 per cento).

La riforma del 2007, pur rappresentando un passaggio importante per un effettivo rilancio delle adesioni nel settore del lavoro dipendente, non ha rappresentato la soluzione di tutti i problemi di un sistema che, seppur maturo, non può ancora dirsi pienamente affermato. Restano estranei alla copertura pensionistica complementare ancora troppi lavoratori e i dati ufficiali diffusi negli ultimi mesi supportano tale giudizio, evidenziando tassi di adesione non uniformi tra le diverse generazioni, tra i diversi ambiti territoriali (Nord da una parte, Sud e isole dall'altra), tra diverse aziende (piccole e grandi).

La realtà delle adesioni mostra una situazione a macchia di leopardo, con differenziazioni molto importanti tra settori industriali e professionali, tra dimensioni delle aziende coinvolte, tra età, genere e livello di istruzione degli aderenti. La percezione comune è che questa forma di copertura previdenziale non si è ancora diffusa adeguatamente tra le figure professionali (lavoro autonomo, a tempo determinato, atipico, ecc.) e i settori economici che ne avrebbero maggiormente bisogno, proprio in ragione della esiguità dei tassi di copertura che la previdenza pubblica sarà in grado di offrire loro.

I problemi della parziale e disomogenea diffusione della previdenza complementare possono essere attribuiti, almeno in parte, ad aspetti contingenti e strettamente legati alla fase di implementazione normativa e organizzativa della riforma, come:

- a. l'insufficiente attività di informazione e formazione dei lavoratori;
- b. la complessità della disciplina, in alcuni aspetti rigida e disincentivante;

- c. la crisi profonda dei mercati finanziari che ha fatto emergere dubbi sulla solidità del sistema e sulle sue capacità di offrire adeguati trattamenti pensionistici;
- d. il permanere, per varie ragioni, di un vero e proprio pregiudizio nei confronti dei fondi pensione¹;
- e. alcuni limiti oggettivi della capacità di risparmio e di accumulazione di alcune fasce della popolazione italiana.

Eppure esistono anche altri aspetti più strutturali che hanno, di fatto, interferito con un corretto sviluppo della previdenza complementare, quali ad esempio:

- i) la flessibilità crescente del mercato del lavoro, con il contestuale ridimensionamento dell'area del lavoro dipendente a vantaggio del lavoro autonomo e a tempo determinato;
- ii) la precarizzazione dei rapporti di lavoro con contestuale riduzione della capacità di risparmio;
- iii) le crisi aziendali e il continuo decentramento della produzione verso altri paesi.

A tre anni dall'entrata in vigore della riforma della previdenza complementare è perciò assolutamente opportuno tracciare un bilancio complessivo e valutare la necessità e la portata di eventuali nuovi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. È necessario riformare ulteriormente il sistema di previdenza complementare? E, in caso di risposta affermativa, l'ulteriore riforma deve scegliere nuove strade o proseguire nel solco di quella del 2005?

Si può affermare che l'ultima riforma abbia sicuramente rappresentato un punto di svolta per la previdenza complementare. I risultati conseguiti dalla riforma sono indubbiamente molto positivi e soddisfacenti. Il sistema della previdenza complementare, messo poi alla prova dalla crisi che ha caratterizzato i mercati finanziari nell'ultimo biennio, ha retto bene ma evidenzia alcune criticità che richiedono adesso una messa a punto. L'architettura del sistema, nel complesso solida e condivisa, richiede

¹ Si vedano, ad esempio, i risultati delle indagini campionarie svolte da Mefop nel 2007 e nel 2008 in *La previdenza complementare: cosa ne pensano i lavoratori?* Mefop, Roma 2010, dove sono esaminate alcune di queste ragioni.

anch'essa un'azione di manutenzione più o meno ampia. Il progetto positivamente intrapreso va oggi completato ed esteso.

5 Le possibili misure di riforma della previdenza complementare

Più in concreto e in modo alquanto sintetico – si veda l'allegato² dove queste possibili forme di intervento sono esaminate più in dettaglio – possono essere immaginate diverse misure di riforma, sia di breve termine, per così dire di manutenzione ordinaria, sia di lungo termine, quindi di manutenzione straordinaria.

Prima di tutto v'è sicuramente il tema delle adesioni. L'impostazione scelta dal percorso di riforma italiano è, come è noto, quella dell'adesione libera e volontaria. Essa è apparsa opportuna per ragioni sia di tipo istituzionale che economico. Una modifica radicale di questo approccio, nella direzione di una maggiore obbligatorietà, non appare nel complesso auspicabile – anche per le ovvie conseguenze ed implicazioni che essa potrebbe avere in termini di garanzie, costi e di libertà delle parti sociali. Tuttavia è opportuno esser consapevoli che la volontarietà presenta in sé dei limiti inevitabili, come hanno evidenziato le esperienze di alcuni paesi dell'area Ocse³, e che forse alcuni accorgimenti potrebbero essere studiati e forse sperimentati – ad esempio, un'adesione obbligatoria per via contrattuale, con il solo contributo del datore di lavoro; oppure forme più forti di *automatic enrollment*, con l'adesione automatica a meno di un rifiuto esplicito da parte del lavoratore.

Vi è poi il problema del pubblico impiego – tuttora non coperto per gran parte da forme pensionistiche complementari – che resta relegato alla vecchia disciplina, meno favorevole soprattutto dal punto di vista fiscale. A ciò si aggiunga che andrebbero studiati nuovi incentivi anche in relazione al lavoro atipico.

Qualche ulteriore accorgimento potrebbe riguardare le modalità di adesione per il tramite del cd. tacito conferimento, attraverso per esempio un'applicazione più generalizzata di tale istituto o attraverso la previsione di

² *Le possibili riforme per la previdenza complementare*, Mefop, Roma, febbraio 2010.

³ Infatti nel Regno Unito e in Svezia, ma anche in altri paesi, si è poi scelta, dopo un iniziale approccio soft volontario, la soluzione obbligatoria.

periodi più brevi del semestre per l'esercizio della scelta. Per converso, la possibilità di sospendere il versamento del Tfr maturando – a scadenze prefissate, per una sola volta – potrebbe contribuire a rimuovere alcune resistenze psicologiche piuttosto diffuse e ad aumentare la flessibilità delle adesioni.

Sul piano fiscale, invece, per un verso andrebbe approfondita la possibilità di ridurre la tassazione dei rendimenti, attuando il sistema di rinvio della tassazione secondo il modello EET; per altro verso varrebbe la pena di studiare strumenti di finanziamento sostitutivi del Tfr per i datori di lavoro che se ne privano, con un giusto mix di interventi pubblici e privati.

Meriterebbe qualche intervento, inoltre, il tema dell'omissione contributiva, attraverso la predisposizione di strumenti che rafforzino e semplifichino le procedure di recupero della contribuzione da parte dei fondi pensione.

Sul versante della disciplina dei limiti agli investimenti (risalente al 1996) è innegabile l'esigenza di un deciso e ampio ammodernamento del D.Lgs. 703, prevedendo una maggiore possibilità di diversificazione e creando le premesse affinché i fondi pensione si organizzino per controllare l'andamento delle gestioni e le politiche di investimento, soprattutto, la valutazione del rischio e la sua diversificazione.

Richiede altresì attenzione il tema della dimensione dei fondi e quello dei costi. Per il primo aspetto, si potrebbe, per un verso, incentivare i fondi ad estendere la platea dei potenziali aderenti al mondo del lavoro atipico e parasubordinato; per l'altro verso, andrebbero incoraggiati i processi di accorpamento dei fondi di piccola dimensione. Quanto ai costi, si potrebbe ipotizzare la fissazione di un vero e proprio "tetto". Infatti, per quanto l'attuale livello dei costi dei fondi italiani, nel complesso contenuto, potrebbe non richiedere un intervento di questo tipo, una simile iniziativa potrebbe favorire un processo di aggregazione tra fondi di dimensioni eccessivamente ridotte, con effetti favorevoli sulle economie di scala e di gestione e quindi sull'efficienza dell'industria dei fondi pensione.

Da ultimo, sarebbe opportuna una razionalizzazione della disciplina delle prestazioni, che attualmente si presenta in qualche misura contraddittoria con gli obiettivi previdenziali, essendo improntata a una tendenziale libertà di

scelta tra la rendita e la prestazione in capitale. A questo proposito si potrebbero ipotizzare soluzioni volte a migliorare i benefici legati alla prestazione in forma di rendita – ad esempio, con penalizzazioni di tipo fiscale per chi sceglie il capitale, oppure con benefici dello stesso tipo per chi sceglie la rendita – l'unica in grado di rispondere alla funzione previdenziale dei fondi pensione.

Se è vero che un'inversione di tendenza troppo brusca o repentina potrebbe addirittura risultare controproducente rispetto all'obiettivo di estendere l'adesione ai fondi pensione, dall'altra parte, non può negarsi che una più o meno grande operazione di manutenzione sia necessaria e contribuirebbe a dare un nuovo impulso alle adesioni.

6 Informazione, trasparenza e responsabilizzazione nel sistema pensionistico

Infine, forse dovremmo dire prima di tutto, resta la questione dell'informazione e della conoscenza: quella cioè della necessità di effettuare nuove campagne formative e informative, finalizzate all'alfabetizzazione dei lavoratori e alla crescita di una adeguata cultura previdenziale, sia per il pilastro a capitalizzazione ma anche per quello pubblico a ripartizione. Se ne è parlato molto, lo si è promesso e in parte effettuato, ma in fin dei conti i risultati raggiunti sono stati finora modesti.

Come hanno evidenziato alcuni studi⁴ e indagini campionarie recenti, come quelle svolte da Mefop nel 2007 e 2008⁵, il grado di conoscenza dei lavoratori del sistema finanziario e pensionistico è molto basso – non solo in Italia, ma in quasi tutti i paesi OCSE. Il tasso di *financial literacy* risulta nel complesso modesto, a causa di diversi fattori, tra i quali va ricordata l'assenza di sistematiche campagne di sensibilizzazione finanziaria dei lavoratori, la oggettiva difficoltà e complessità della materia, l'elevato grado di inerzia e di conservatorismo nelle scelte.

⁴ Si veda A. Lusardi-O. Mitchell (2009) "How Ordinary Consumers Make Complex Economic Decisions: Financial Literacy and Retirement Readiness", *mimeo*, September 2009.

⁵ Si veda Mefop (2010), op. cit.

Se non si dice la verità sul tasso di copertura e sul livello di prestazioni che il sistema pubblico a ripartizione contributivo sarà in grado di offrire, poi non ci si può sorprendere che i tassi di adesione alla previdenza complementare resteranno bassi e inadeguati. Ci si assume così soprattutto una grande responsabilità, si creano le premesse per future difficoltà, poiché di fatto si decide di avviarsi sulla strada della rimessa in discussione del delicato equilibrio raggiunto in questi ultimi quindici anni.

È sicuramente comprensibile che in termini politici sia molto costoso e penalizzante dire la verità e che nessuna forza politica o sociale vuole assumersi questo compito difficile e ingrato. Ma non verremo perdonati dalle future generazioni, dai nostri figli e nipoti, per aver mentito, per non averli adeguatamente informati, per non aver dato loro la consapevolezza e gli strumenti di scelta per costruirsi un adeguato profilo di risparmio previdenziale.

Quindi, non si tratta più ormai soltanto di sviluppare e stabilizzare il secondo pilastro. Infatti, gli effetti di un suo fallimento o di una sua non definitiva affermazione sarebbero drammatici e avrebbero riflessi rilevanti e decisivi anche sul primo pilastro, quindi sull'intero sistema pensionistico e sulla sua stabilità e sostenibilità. Si tratta di riaffermare che nel complesso il pilastro dei fondi pensione deve essere il necessario complemento a un sistema pensionistico pubblico equo sul piano attuariale, ma che non per questo sia privo del tutto dei connotati fondamentali di giustizia sociale e di solidarietà tra le generazioni che ogni sistema pensionistico deve avere.

Le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro hanno fatto emergere nuove figure e nuove tipologie contributive, con diversi bisogni pensionistici e di welfare; figure che non solo finiranno per avere un limitato accesso alla previdenza a capitalizzazione – per carenza di reddito e quindi di capacità di risparmio e per la scarsa informazione – ma che avranno anche una copertura parziale e limitata, il più delle volte discontinua, da parte del sistema pubblico a ripartizione.

Quindi questa situazione produrrà ben presto una nuova domanda per ulteriori coperture previdenziali, assistenziali e di welfare. Se non vogliamo far crollare il primo pilastro pensionistico, prima ancora della definitiva transizione ed affermazione del sistema pienamente contributivo – e quindi

ritornare alla situazione esistente prima del 1992, di un sistema retributivo con una forte componente fiscale – siamo costretti a fare qualcosa, c'è poco da fare.

C'è molto da lavorare, discutere e informare. Possono essere definite forme di pensione di base, con natura sociale e solidaristica, finanziate con il sistema tributario, oppure per rispettare la logica del sistema contributivo, si possono prevedere rendimenti espliciti di favore per alcune categorie specifiche, concordati e accettati da tutti e finanziati con il ricorso alla fiscalità generale.