

Senato della Repubblica  
11° Commissione Permanente  
(Lavoro, Previdenza Sociale)

## **Indagine conoscitiva sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari**

Audizione  
del Presidente della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione  
**Antonio Finocchiaro**

Roma, 29 aprile 2009

Ringrazio la Commissione Lavoro, Previdenza sociale del Senato della Repubblica per l'opportunità che mi ha offerto di intervenire in questa sede sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari del nostro Paese.

L'iniziativa del Senato è quanto mai opportuna in un frangente in cui sulla previdenza complementare si è attenuata l'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica.

Risulta invece essenziale stimolare il dibattito sulla previdenza integrativa per far sì che il nostro Paese consolidi un sistema previdenziale sostenibile e ben strutturato, con una componente complementare di significative dimensioni.

È, questa, un'occasione per compiere, a due anni dall'attuazione della riforma introdotta con il d.lgs. 252 del 2005, una valutazione di quanto è stato fatto e delle prospettive del settore.

Articolerò il mio intervento lungo tre linee: gli aspetti essenziali della previdenza complementare, i risultati conseguiti, le prospettive.

Desidero, peraltro, anticipare un giudizio di sintesi: le riforme che si sono succedute nell'arco degli ultimi 15 anni ci consegnano una previdenza complementare con un solido assetto; ma i risultati quantitativi, in termini di adesioni e di patrimonio accumulato, non sono soddisfacenti rispetto alle necessità del Paese.

Per il rilancio dei fondi pensione non sono necessarie riforme strutturali; "un cantiere legislativo aperto in continuazione" - come qualcuno ha scritto - potrebbe introdurre elementi di instabilità. Il rilancio, peraltro, richiede alcuni adattamenti che i risultati dei primi anni di applicazione consigliano.

Adattamenti mirati soprattutto a favorire l'adesione di categorie di lavoratori finora largamente escluse: lavoratori giovani, autonomi, atipici, delle piccole imprese, del pubblico impiego.

## **L'evoluzione della previdenza complementare**

La riforma del sistema pensionistico di base si è avviata nella prima metà degli anni novanta.

L'operazione di riequilibrio della spesa pubblica per pensioni non poteva non tradursi in una riduzione delle prestazioni, da conseguire progressivamente e compensata, negli intenti del legislatore, dalla diffusione della previdenza complementare.

Oltre a migliorare la rendita pensionistica dei lavoratori<sup>1</sup>, lo sviluppo della previdenza complementare contribuisce a rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico del Paese, articolato su più "pilastri". La struttura su più pilastri realizza una diversificazione del rischio complessivo insito nel sistema pensionistico: i rischi che caratterizzano la previdenza obbligatoria per legge, gestita secondo il principio della ripartizione, sono diversi da quelli che caratterizzano la previdenza complementare, gestita con gli strumenti dell'autonomia privata secondo il principio della capitalizzazione.

La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico nazionale è stata rafforzata dalla scelta di utilizzare, per il comparto complementare, il regime della contribuzione definita, che realizza una stretta correlazione fra contributi e prestazioni e, quindi, un intrinseco equilibrio finanziario; regole di calcolo delle prestazioni, eque in senso attuariale, evitano incentivi ad anticipare il momento di abbandono dell'attività lavorativa.

---

<sup>1</sup> Un piano di previdenza complementare impostato in giovane età e proseguito durante tutto l'arco della vita lavorativa, con versamenti nell'ordine del 9-10 per cento della retribuzione (percentuale raggiungibile con la destinazione ai fondi pensione del TFR e dei contributi aggiuntivi del datore di lavoro e del lavoratore, in linea con quelli previsti in media dai vigenti contratti di lavoro), consente di disporre, al termine della vita lavorativa, di una rendita pensionistica, aggiuntiva rispetto a quella di base, che può stimarsi tra il 15 e il 20 per cento dell'ultima retribuzione.

La delega al Governo per la definizione delle norme applicative venne esercitata con il decreto legislativo 124/1993, che definì per la prima volta nel nostro Paese una disciplina organica della previdenza complementare.

Il quadro normativo fu affinato nel 1995 dalla cosiddetta “riforma Dini” sul sistema pensionistico pubblico e completato negli anni immediatamente successivi. Da ricordare la legge 47/2000 che introdusse le polizze assicurative individuali nel novero degli strumenti di previdenza complementare.

La “riforma Maroni” del 2004 e il decreto legislativo 252/2005 hanno dettato la vigente disciplina delle pensioni complementari, introducendo il meccanismo del conferimento tacito del TFR ai fondi pensione.

La nuova normativa, nel confermare la volontarietà delle scelte degli aderenti, è stata impostata ponendo grande attenzione alla trasparenza dei comportamenti nei confronti degli aderenti.

Un elevato grado di trasparenza è richiesto anche dal numero e dalle tipologie dei piani previdenziali che operano in regime di concorrenza: fondi pensione negoziali<sup>2</sup>, fondi aperti<sup>3</sup>, piani individuali pensionistici<sup>4</sup> (PIP), fondi pensione "preesistenti"<sup>5</sup>.

Oggi i lavoratori dipendenti possono effettuare scelte consapevoli nell'aderire a forme di previdenza complementare, avendo alla base delle stesse la comparabilità tra le forme pensionistiche e l'omogeneità delle regole loro applicabili. Esiste infatti un unico schema di nota informativa che tutte le forme pensionistiche sono tenute a utilizzare per la raccolta delle adesioni e l'informativa ai possibili aderenti.

Al fine di favorire ulteriormente la pianificazione previdenziale individuale, agli aderenti va fornito un prospetto contenente una stima della

---

<sup>2</sup> I fondi pensione negoziali sono quelli costituiti in base all'iniziativa delle parti sociali; essi sono tipicamente limitati ai lavoratori appartenenti a certe aziende, settori o categorie di lavoratori.

<sup>3</sup> I fondi pensione aperti sono quelli istituiti da banche, SGR, SIM e imprese di assicurazione e rivolti in linea di principio a tutti i lavoratori.

<sup>4</sup> Per PIP si intendono i piani pensionistici realizzati attraverso polizze di assicurazioni sulla vita.

<sup>5</sup> I fondi pensione preesistenti sono quelli già istituiti alla data del 15 novembre 1992, quando entrò in vigore la legge delega in base alla quale fu poi emanato il d.lgs. 124/1993.

rendita che, sulla base di ipotesi predeterminate, essi possono ragionevolmente attendersi al momento del pensionamento.

Un elemento essenziale del nuovo sistema è rappresentato dalla concentrazione nella Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) delle competenze di vigilanza e di regolamentazione secondaria su tutte le forme pensionistiche.

Nella sua azione a favore degli aderenti ai fondi pensione, la COVIP ha posto specifica attenzione al profilo dei costi, predisponendo un indicatore sintetico cui deve essere dato particolare rilievo nella citata nota informativa.

Con gli interventi descritti e grazie al coinvolgimento dei rappresentanti di tutte le parti sociali, il nostro Paese si è dotato di un moderno sistema di previdenza complementare, in grado di offrire, in linea di principio, pensioni integrative adeguate, finanziariamente sostenibili e trasparenti.

### **I risultati conseguiti**

Sul piano quantitativo la diffusione dei fondi pensione tra i lavoratori resta insufficiente; il successo della riforma previdenziale è stato finora parziale.

A fine marzo u.s., le adesioni erano pari a 4,9 milioni di unità, con un incremento di oltre il 50 per cento rispetto alla fine del 2006, anno che precede l'attuazione della riforma. Le adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato, i maggiori interessati dalla riforma, hanno raggiunto i 3,6 milioni, con un incremento pari a due terzi. Oltre a 130.000 aderenti costituiti da dipendenti pubblici, le restanti adesioni fanno capo a lavoratori autonomi, liberi

professionisti e, residualmente, ad altri soggetti, eventualmente a carico dei lavoratori iscritti.

Si tratta di cifre importanti. Tuttavia, in rapporto al totale dei soggetti potenzialmente interessati, questi risultati non possono dirsi soddisfacenti: gli occupati totali sono attualmente 23 milioni circa, i lavoratori dipendenti del settore privato direttamente coinvolgibili dalla riforma del TFR sono stimati in oltre 12 milioni. La maggiore diffusione della previdenza complementare si registra fra i lavoratori che beneficiano di sentieri di occupazione più stabili, di retribuzioni migliori, di prestazioni previdenziali di base più elevate.

Se si pone attenzione alla distribuzione delle adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato per età anagrafica, per genere, per area geografica, per dimensione media dell'impresa di appartenenza, la situazione si diversifica molto.

I dati disponibili sulla distribuzione per età anagrafica indicano che la percentuale di lavoratori con meno di 35 anni di età che aderiscono alla previdenza complementare è pari al 25 per cento del totale, a fronte di un peso del 39 per cento delle stesse classi di età sul totale dei lavoratori considerati.

Rispetto al genere, gli uomini aderenti a forme di previdenza complementare sono pari al 67 per cento del totale degli iscritti, a fronte del 33 per cento delle donne.

Nella ripartizione geografica, i lavoratori residenti nel Nord del Paese sono pari al 64 per cento circa del totale degli iscritti alle forme previdenziali complementari, a fronte del 57 per cento dei lavoratori residenti al Nord. Solo il 15 per cento del totale degli aderenti risiede al Sud e nelle isole; l'analoga percentuale riferita al totale dei corrispondenti lavoratori è pari al 23 per cento.

Riguardo infine alla dimensione dell'impresa, le stime effettuate indicano che nelle imprese con meno di 50 addetti il tasso di adesione è pari al 12 per cento, rispetto al 42 riferito ai dipendenti di imprese con più di 50 addetti.

\* \* \*

Le difficoltà che caratterizzano i mercati finanziari e l'economia reale hanno imposto ai fondi pensione una prova severa; ne risentono i rendimenti delle risorse investite e le adesioni; sui versamenti contributivi potrebbe incidere anche la diminuzione del reddito disponibile.

Tuttavia, pur in circostanze difficili, i nostri fondi pensione hanno mostrato una apprezzabile solidità anche nei confronti di paesi, quali gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, che registrano perdite di ben altra dimensione.

Né tra gli operatori del settore, né tra gli aderenti si sono manifestate significative reazioni di sfiducia. Si va diffondendo la consapevolezza che il giudizio sui risultati dei fondi pensione va espresso con riferimento al lungo periodo; il consenso delle parti sociali per il loro sviluppo appare immutato; al pari della determinazione degli intermediari finanziari a considerare la previdenza come un settore di grande potenzialità.

Analoga valutazione emerge in ambito internazionale, come risulta da un recente documento pubblicato congiuntamente dall'OCSE e dallo IOPS<sup>6</sup>, le due organizzazioni, ai cui lavori la COVIP partecipa, che costituiscono punti di riferimento per la fissazione di standard in materia di regolamentazione e di vigilanza delle forme pensionistiche complementari.

Il positivo impegno del Parlamento, del Governo, di tutte le parti sociali nella fase di avvio della riforma ha costituito una robusta garanzia di validità della previdenza complementare.

---

<sup>6</sup> "Private pensions and economic responses to the economic and financial crisis", documento pubblicato congiuntamente dallo IOPS e dall'OCSE tra i rispettivi *working papers*, aprile 2009.

Esprimo la convinzione che, con la ripresa economica, i fondi pensione sono destinati a rafforzarsi come elemento essenziale di un sistema previdenziale equilibrato.

### **I possibili interventi per il rilancio della previdenza complementare**

Nella previdenza complementare sono presenti diversi soggetti: Parlamento, Governo, parti sociali, Autorità di vigilanza, operatori del settore. Da soli o interagendo fra loro possono contribuire alla definizione di interventi utili per una ripresa delle adesioni alla previdenza complementare.

Il doveroso rispetto per le competenze delle sedi istituzionali e delle parti sociali impone alla COVIP di prospettare soluzioni possibili soltanto per alcuni interventi.

Nel mondo della previdenza complementare esiste oggi una notevole dispersione dell'offerta. La dimensione media dei fondi pensione italiani è di molto inferiore a quella di altri Paesi. Occorre favorire un processo di aggregazione tra i fondi di minori dimensioni, sì da migliorare l'efficienza del sistema perseguendo economie di scala. Fondi di dimensioni adeguate consentirebbero controlli articolati e professionalità capaci di definire valide strategie in relazione alle linee di investimento e agli stili di gestione.

La COVIP non può imporre ma solo favorire una concentrazione della struttura dell'offerta; essa utilizzerà le occasioni di dialogo con le parti sociali e con gli operatori per evidenziare l'interesse per i fondi di piccole dimensioni a confluire in iniziative più solide. Un primo passo in questa direzione potrebbe vedere la messa in comune di attività amministrativo-gestionali capaci di produrre economie di scala.

Parti sociali e operatori devono effettuare un ulteriore sforzo per una *governance* atta a evitare forme di rischio reputazionale, suscettibile di incrinare la fiducia degli aderenti.

La reputazione è un valore prezioso, da salvaguardare con comportamenti trasparenti e irreprensibili; essa assume importanza ancora maggiore in momenti in cui il sistema della previdenza complementare, per effetto dello sfavorevole andamento congiunturale, può facilmente essere bersaglio di critiche; queste non devono essere alimentate da fattori intrinseci al funzionamento del sistema.

Correttezza dei comportamenti e relazioni trasparenti sono importanti non solo per la tutela dell'aderente, ma anche per la stabilità del sistema e per minimizzare i rischi per i singoli fondi, primi fra tutti quelli di natura legale.

Occorrono regole precise per la gestione, da parte dei fondi, degli esposti inviati dagli aderenti: un'efficace e tempestiva risposta consente di ridurre il contenzioso; anche per tale via passa il rafforzamento della fiducia nel sistema.

Le eventuali aggregazioni fra fondi non escludono l'opportunità di riflessioni sui costi, oggi caratterizzati da estrema variabilità, da addebitare agli aderenti; in un orizzonte medio-lungo costi sostenuti incidono in misura significativa sul montante finale e sulla rendita pensionistica. Occorre impegnarsi nel contenimento di tali oneri, in particolare nelle fasi in cui la gestione è caratterizzata da risultati negativi.

Centrale rimane il tema della corretta e articolata informazione da fornire agli iscritti, sia nella fase di raccolta delle adesioni, sia nel corso della partecipazione all'iniziativa previdenziale.

La COVIP sta valutando l'utilità di un affinamento delle regole emanate sul collocamento delle forme pensionistiche complementari; sotto esame è anche

il rafforzamento dei controlli sull'operato delle reti di vendita. In ciò risulterà utile la collaborazione con le altre Autorità di vigilanza.

Per quanto riguarda le comunicazioni periodiche agli iscritti, la Commissione è impegnata a semplificare i relativi adempimenti, allo scopo di pervenire a un'informazione più semplice ma capace di meglio polarizzare l'attenzione degli aderenti sui principali aspetti della partecipazione a forme pensionistiche complementari.

Va ammodernata la disciplina degli investimenti dei fondi che risale al 1996, salvaguardando quegli aspetti – come la centralità del principio della diversificazione del portafoglio – che hanno costituito un importante presidio, anche nella presente crisi finanziaria. Ai fini della sana e prudente gestione, potrà essere utile introdurre elementi di flessibilità atti a favorire una maggiore efficacia gestionale, con particolare riguardo all'adozione di diverse metodologie di monitoraggio del rischio. Contatti sono in corso con il Ministero dell'Economia per riprendere l'esame delle proposte avanzate qualche tempo fa dallo stesso Ministero e sulle quali si erano avviati degli approfondimenti.

Merita riflessione il tema delle garanzie da offrire agli iscritti ai fondi. La COVIP auspica che gli operatori del settore verifichino le possibilità che la tecnologia finanziaria offre per realizzare programmi pensionistici caratterizzati da strumenti di protezione degli aderenti; ad esempio, introducendo soluzioni del tipo *life-cycle*<sup>7</sup> e/o meccanismi di solidarietà che consentano di ridurre, in particolari situazioni, il rischio di risultati negativi per i singoli iscritti.

La portabilità del contributo datoriale al di fuori dei fondi negoziali e di quelli aperti ad adesione collettiva costituisce oggetto di dibattito. La materia

---

<sup>7</sup> Il *life-cycle* è un meccanismo, anche automatico, che variando il portafoglio in relazione al progredire dell'età dell'aderente, aumentando la parte obbligazionaria e riducendo quella azionaria, è in grado di ridurre l'incertezza circa il livello delle prestazioni che egli può ragionevolmente attendersi consentendogli al contempo di trarre vantaggio dai più elevati rendimenti attesi delle azioni.

investe la contrattazione collettiva e il ruolo delle parti sociali; accordi in materia, che identificassero le condizioni alle quali subordinare la portabilità, potrebbero favorire la diffusione della previdenza complementare, ampliando le scelte dei lavoratori e stimolando una concorrenza virtuosa tra i diversi fondi.

\* \* \*

Vi sono adattamenti realizzabili solo con interventi legislativi e/o governativi che richiedono scelte di natura politica.

La continuità di versamento dei contributi costituisce per i fondi un presupposto di rilievo per fornire, al termine della vita lavorativa, un sostegno reddituale adeguato. Su di essa potrebbe incidere l'introduzione della reversibilità della scelta di conferimento del TFR alla previdenza complementare. L'attuale impossibilità di un rientro del TFR in azienda è indicata, peraltro, come una delle remore alla crescita delle adesioni.

L'ipotesi da considerare potrebbe essere quella di una reversibilità limitata ai flussi futuri del TFR e opportunamente regolamentata.

Da valutare con interesse è la proposta di applicare il meccanismo dell'adesione tacita non solo per i nuovi assunti ma anche, in finestre temporali predeterminate, per tutti i lavoratori che non abbiano ancora aderito alla previdenza complementare. Nel contesto di tale proposta, specifica attenzione dovrebbe essere rivolta alla definizione delle linee di investimento alle quali assegnare i lavoratori, in assenza di una loro esplicita indicazione. Sarebbe utile prevedere che tali linee siano strutturate diversamente in funzione dell'età del singolo aderente e quindi del suo orizzonte di partecipazione.

Per le piccole imprese il conferimento del TFR ai fondi pensione non risulta indolore; esso si traduce in oneri aggiuntivi, oltre che per il versamento dei contributi datoriali, laddove previsto, anche per la necessità di sostituire il TFR con fonti di finanziamento più costose. Andrebbero valutate le modalità più opportune per rimuovere siffatti disincentivi agevolando così l'adesione alla previdenza complementare dei lavoratori ivi operanti.

Al tema della contribuzione del datore di lavoro si connette quello delle irregolarità e delle omissioni contributive che possono incidere notevolmente sul montante accumulato dal lavoratore interessato. Sarebbe opportuno introdurre maggiori tutele finalizzate ad assicurare la regolarità dei versamenti di parte datoriale, evitando che il singolo resti da solo a fronteggiare una situazione, di cui spesso viene a conoscenza in ritardo e che richiede estenuanti iniziative per il recupero dei propri crediti.

Il trattamento fiscale attribuito alla previdenza complementare è di favore; tale condizione non appare percepita in pieno dai lavoratori; né sembra rappresentare, sovente, un fattore determinante per l'adesione.

Quando le condizioni della finanza pubblica lo consentiranno, l'utilità di una riduzione, magari graduale, dell'attuale carico fiscale sui rendimenti dei fondi potrebbe costituire un ulteriore incentivo all'adesione a forme di previdenza complementare. In tale modo si verrebbe anche a realizzare una razionalizzazione e semplificazione del sistema, tendendo all'adozione del cosiddetto schema EET<sup>8</sup>, adottato nella maggioranza dei paesi europei.

Per le categorie di lavoratori meno abbienti potrebbe risultare opportuna l'introduzione di specifiche misure di incentivazione fiscale.

---

<sup>8</sup> Con tale acronimo si indica uno schema di imposizione fiscale che esenta i contributi e i rendimenti dei fondi pensione, mentre sottopone a tassazione le sole prestazioni.

Compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, appare opportuno estendere al pubblico impiego gli istituti della previdenza complementare, nonché dare impulso alle iniziative previdenziali dedicate al settore.

L'efficacia di eventuali soluzioni ai temi proposti all'attenzione di codesta Commissione verrebbe accresciuta da una visione d'insieme, condivisa, delle esigenze della previdenza complementare. In proposito, l'intensificazione del dialogo tra sedi della politica, parti sociali, operatori del settore e COVIP consentirebbe confronti proficui e soluzioni efficaci.

Su tutti, due interventi appaiono prioritari:

- il rilancio di una efficace campagna istituzionale di informazione e di diffusione della cultura previdenziale, che dovrebbe coinvolgere anche il sistema scolastico secondario e universitario. In taluni paesi, ad esempio il Regno Unito, l'insegnamento di elementi essenziali della finanza personale è materia di studio nella scuola pubblica. La cultura della previdenza ben si inquadra nel più ampio obiettivo della "*financial education*" che altre istituzioni hanno avviato e la cui carenza è stata definita, in una recente indagine della Banca d'Italia, come una "vera emergenza nazionale";
- la realizzazione di procedure capaci di fornire informazioni personalizzate e dettagliate circa le future pensioni "di primo pilastro" che è ragionevole attendersi. Un'informazione del genere indurrebbe i lavoratori meno interessati e quelli meno informati - che sovente sovrastimano la pensione pubblica che percepiranno con conseguente minore propensione ad investire per il futuro - a riflettere sull'opportunità di aderire ad un fondo pensione, mitigando così gli effetti penalizzanti derivanti dalle trasformazioni economiche, demografiche e occupazionali. Iniziative in tal senso

sono state annunciate dal Ministro del Lavoro e dal maggior ente previdenziale del nostro Paese.

\* \* \*

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi, a conclusione del mio intervento, alcuni cenni all'azione svolta dalla COVIP, cui la normativa assegna il compito di assicurare *“l’omogeneità del sistema di vigilanza sull’intero settore della previdenza complementare, con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive ed individuali previste dall’ordinamento”*.

Negli ultimi due anni, la Commissione ha operato in un contesto difficile e complesso: da un lato, è emersa l'esigenza di porre in essere iniziative di normazione secondaria e di regolazione amministrativa volte a consentire l'ordinato avvio della riforma della previdenza complementare, anticipato al 1° gennaio 2007; dall'altro, il settore vigilato si è trovato ad operare in una condizione di crisi dei mercati finanziari e dell'economia reale.

Con il pieno impegno delle risorse a disposizione, la Commissione ha emanato una rilevante mole di provvedimenti autorizzativi e regolamentari per consentire alle forme pensionistiche complementari di adeguare i propri assetti statutari e organizzativi alle nuove regole. Nei tempi fissati dalla legge, tutti gli operatori hanno ottenuto le autorizzazioni richieste.

Rilevanti sono state le azioni di indirizzo e di controllo per l'adeguamento delle numerose ed eterogenee forme pensionistiche complementari preesistenti alle nuove normative; i fondi interni bancari e assicurativi sono stati assoggettati, per la prima volta, alla vigilanza della Commissione.

Sono state intensificate le iniziative di indirizzo e di vigilanza sui profili della sana e prudente gestione in un contesto caratterizzato da rendimenti non positivi.

La partecipazione della COVIP ai lavori di numerosi organismi internazionali ha consentito di raccogliere informazioni e dati, nonché di effettuare utili confronti con i fondi di altri Paesi.

La Commissione, con assoluto rigore e neutralità, intende rafforzare le attività di controllo cartolare ed ispettivo, al fine di verificare il rispetto dei principi della trasparenza e della leale concorrenza.

Tutto ciò mi induce a sottolineare l'esigenza di un rafforzamento delle risorse umane a disposizione della Commissione.

L'organico della COVIP è inferiore alle 70 unità; i fondi pensione da vigilare sono oltre 600; tra quelli preesistenti permane una larga eterogeneità – consentita dalla legge – che richiede la predisposizione e l'utilizzo di strumenti di analisi e verifica diversificati; l'esigenza di controlli ispettivi sta crescendo.

Lo sviluppo di un'azione di vigilanza efficace e coerente con gli obiettivi assegnati dal legislatore alla COVIP richiede personale aggiuntivo selezionato con cura e imparzialità, dotato di specifiche qualificazioni professionali e delle giuste componenti motivazionali.

Contatti con le sedi istituzionali competenti sono stati avviati; confido che sarà prestata un'equilibrata attenzione a tale esigenza.