



A.C. 3012

Disegno di legge “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”

Audizione informale presso:
VI Commissione (Finanze) e X Commissione (Attività produttive,
commercio e turismo)

CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione
del Presidente f.f. della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione

Francesco Massicci

Roma, 30 giugno 2015

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni riunite della Camera dei Deputati, VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo), per avermi invitato a partecipare al ciclo di audizioni sul Disegno di legge “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

Nell’ambito del Disegno di legge, si prevede, fra l’altro, con l’obiettivo di favorire una maggiore dinamica concorrenziale tra fondi pensione, l’introduzione di alcune disposizioni finalizzate ad agevolare la portabilità del contributo datoriale, il riscatto della posizione accumulata anche nelle forme individuali, l’ampliamento dell’area dei potenziali destinatari dei fondi negoziali anche al di là dei contratti collettivi di riferimento, la possibilità di anticipo delle prestazioni pensionistiche in caso di inoccupazione.

Nel condividere l’opportunità, nell’ambito di un più generale processo riformatore che sta interessando il nostro Paese, di una manutenzione della disciplina della previdenza complementare ad oltre venti anni dalla sua introduzione in Italia e a dieci dall’ultima riforma, ritengo utile svolgere una riflessione preliminare.

Da un’analisi comparativa dello sviluppo della previdenza complementare nei Paesi dell’UE, emerge come non vi sia, allo stato attuale, un modello specifico di riferimento. In ciascun Paese lo sviluppo della previdenza complementare è stato infatti sostanzialmente influenzato dalle caratteristiche peculiari del rispettivo sistema di previdenza obbligatoria di base.

In tal senso, si può rilevare che l’evoluzione del complessivo sistema di *welfare* nel nostro Paese, dopo un ciclo ventennale di riforme, sta modificando anche le esigenze di tutela riconducibili alla previdenza complementare; essa potrebbe oggi, tenuto conto del mutato contesto economico, normativo e sociale, essere chiamata a svolgere anche un ruolo ulteriore rispetto a quello originariamente previsto.

Mi spiego meglio.

Come è noto, la creazione di un sistema organico della previdenza complementare nel nostro Paese, a partire dalla metà degli anni '90, e la sua successiva evoluzione sono avvenute anche in ragione dell'esigenza di tener conto degli effetti delle riforme via via operate sul sistema pensionistico di base (dal decreto Amato del 1992 sino alla riforma del Governo Monti del 2011).

In una prima fase, tali riforme hanno interessato in modo particolarmente incisivo soprattutto le modalità di computo delle pensioni.

I successivi interventi di riforma sono stati invece prevalentemente volti all'elevazione dei requisiti di accesso alla pensione. In particolare, la riforma del governo Monti del 2011 è intervenuta in modo stringente proprio sui requisiti anagrafici e contributivi di accesso al pensionamento, determinandone un consistente incremento.

In tale contesto, la previdenza complementare, oltre a mantenere la funzione originaria di concorrere alla formazione di un adeguato reddito pensionistico, al fine di mantenere un congruo tasso di sostituzione tra le prestazioni pensionistiche complessive e le ultime retribuzioni percepite, può acquisire un'ulteriore valenza, al fine di contribuire a fornire una risposta ai mutati bisogni sociali, cui difficilmente, nel dato contesto di finanza pubblica, si può dare adeguato riscontro.

Tenuto anche conto dello sviluppo del mercato del lavoro e delle situazioni di disagio che in talune circostanze si possono verificare per la perdita del lavoro in età avanzata, ma non ancora sufficiente per conseguire il trattamento pensionistico di base, si potrebbero infatti valutare misure atte a consentire, in via anticipata e per un arco temporale definito, la fruizione delle prestazioni complementari per coloro che si trovassero in determinate situazioni. Ciò, al fine di accompagnarli redditualmente sino al momento della percezione della pensione di base, attenuandone le difficoltà.

In buona sostanza, si potrebbe immaginare un'evoluzione della funzione della previdenza privata nel nostro Paese, che, oltre a continuare a svolgere il tradizionale compito di integrazione della pensione di base, può rappresentare una “leva di governo”, svolgendo una più complessiva funzione “complementare” e agevolando la copertura di un bisogno di protezione sociale fortemente sentito.

In tale direzione muove una previsione contenuta nel DDL oggi in argomento che consente, in determinate situazioni, di usufruire della prestazione pensionistica complementare, su richiesta dell'iscritto, con un anticipo massimo di dieci anni rispetto ai requisiti per il pensionamento nel regime di base. Tale disposizione andrebbe tuttavia ulteriormente ampliata e potenziata nella direzione in precedenza rappresentata.

Ciò premesso, si osserva che, nel mutato contesto economico, normativo e sociale, un eventuale intervento organico sulla previdenza complementare dovrebbe tenere conto di due fondamentali esigenze.

Da un lato, quella di promuovere lo sviluppo delle adesioni, soprattutto per quelle categorie (giovani, lavoratori autonomi) che sinora hanno tardato ad avvicinarsi alla previdenza complementare (anche mutuando, come si vedrà più avanti, alcune positive esperienze di altri Paesi). Ciò, anche in ragione delle caratteristiche del mercato del lavoro, dei profili di carriera individuale, oggi spesso contrassegnati da periodi di discontinuità, con conseguenti interruzioni dei versamenti contributivi.

Dall'altro, quella di favorire un ulteriore efficientamento del sistema dei fondi pensione, chiamati oggi più che mai a migliorare i propri assetti organizzativi, al fine di fornire servizi qualitativamente elevati ai propri aderenti con costi contenuti.

L'attuale contesto di riferimento

Nel nostro sistema di previdenza complementare opera una pluralità di forme pensionistiche, talune promosse dalla contrattazione collettiva (fondi pensione negoziali e fondi pensione preesistenti), altre istituite da soggetti di mercato, quali imprese di assicurazione, banche, società di gestione del risparmio, società di intermediazione mobiliare (fondi pensione aperti e piani individuali pensionistici di tipo assicurativo – PIP).

In tale ambito, ancorché l'adesione sia sempre frutto di una scelta individuale del lavoratore, si suole distinguere tra adesioni collettive e adesioni meramente individuali.

Le prime avvengono sulla base di una pattuizione collettiva, che, per coloro che decidono di aderire, prevede anche un contributo a carico del datore di lavoro e individua la forma pensionistica di destinazione, che può essere un fondo negoziale, un fondo preesistente o un fondo aperto.

Le seconde derivano, invece, dalla sola scelta del lavoratore, che può liberamente destinare il TFR maturando, se lavoratore dipendente, e la propria contribuzione, nella misura ritenuta più opportuna, ad un fondo pensione aperto o ad un PIP. In tal caso, non trovando applicazione gli accordi collettivi, per il datore di lavoro non consegue automaticamente l'obbligo di versare una contribuzione a proprio carico. E' comunque fatta salva la facoltà del datore di lavoro di versare la propria contribuzione alla forma individuale prescelta dal lavoratore, non sussistendo alcun divieto al riguardo.

Tuttavia, siffatta facoltà di contribuzione da parte dei datori di lavoro alle forme individuali risulta poco praticata, sicché, nella gran parte dei casi, l'adesione individuale avviene senza beneficiare del contributo datoriale.

In tale contesto, si può valutare quale sia stato l'effettivo dispiegamento della concorrenza nel settore guardando all'andamento della raccolta delle adesioni, anche al fine di verificare se l'attuale assetto normativo abbia costituito un ostacolo effettivo allo sviluppo delle adesioni individuali a fondi aperti e PIP.

Su un totale di 6,5 milioni di aderenti, alla fine del 2014 i PIP "nuovi" offerti dalle imprese di assicurazione ne formano la quota maggiore: 2,5 milioni. Includendo anche gli iscritti ai "vecchi" PIP, ai quali è peraltro preclusa la raccolta di nuove iscrizioni, il segmento dei piani individuali offerti dalle imprese di assicurazione conta a fine anno 2,9 milioni di aderenti, circa il 44 per cento dell'intero sistema della previdenza complementare (*cf.* Tav. 1).

Per quanto riguarda le altre forme previdenziali, alla fine del 2014 i fondi negoziali contano 1,9 milioni di unità, i fondi pensione aperti 1 milione di aderenti e i fondi preesistenti circa 650.000.

Dall'avvio della riforma del 2005, i PIP hanno raccolto circa il 60 per cento delle nuove iscrizioni.

Pur offrendo adesioni solo su base individuale che, come osservato, in sostanza non beneficiano del contributo datoriale, l'attuale assetto normativo non ha dunque impedito ai PIP di intercettare tanto lavoratori autonomi quanto lavoratori dipendenti. Rispetto ad altri operatori, l'espansione è stata trainata da modalità di collocamento più commerciali grazie a reti di vendita diffuse in modo capillare sul territorio e remunerate in base al volume di prodotti collocati sul mercato.

Peraltro, proprio in funzione della remunerazione della fase di collocamento, i PIP sono in media più onerosi rispetto alle altre forme pensionistiche complementari.

L'Indicatore sintetico dei costi (ISC), calcolato secondo una metodologia definita dalla COVIP e uniforme per tutti i prodotti di nuova istituzione, presenta ampie differenze fra i valori medi registrati dalle diverse tipologie di forme (*cf.* Tav. 5).

I fondi pensione negoziali sono particolarmente competitivi in termini di costi: l'ISC medio è dello 0,9 per cento per periodi di partecipazione di 2 anni e si abbassa fino allo 0,2 su un arco temporale di 35 anni. Sugli stessi orizzonti temporali, l'ISC medio dei fondi aperti passa dal 2,1 all'1,1 per cento mentre per i PIP si va dal 3,5 all'1,5 per cento.

Su orizzonti temporali lunghi, differenze anche piccole nei costi producono effetti di rilievo sulla prestazione finale. Ad esempio, ipotizzando che su un periodo di accumulazione di 35 anni la pensione complementare ottenibile attraverso la partecipazione a un fondo pensione negoziale sia in media di 5.000 euro all'anno, la maggiore onerosità media dei fondi pensione aperti e dei PIP si traduce, a parità di altre condizioni, in una prestazione finale di circa, rispettivamente, 4.200 e 3.900 euro annui.

La relazione che finora si è instaurata fra i costi praticati da ciascuna forma pensionistica e la rispettiva dimensione in termini di patrimonio gestito costituisce un elemento di particolare interesse (*cf.* Tav. 6). Per i fondi pensione negoziali emerge una relazione inversa fra il livello dei costi praticati e la dimensione, evidenziando economie di scala specie sul fronte degli oneri amministrativi; alcuni fondi hanno già raggiunto dimensioni ragguardevoli anche nel confronto internazionale.

Viceversa, tale relazione inversa non si manifesta per le forme che raccolgono adesioni individuali e che sono collocate tramite reti di vendita (fondi pensione aperti e PIP): all'aumento della dimensione non si accompagna l'abbassamento dei costi e dunque, in ultima istanza, un beneficio effettivo per gli aderenti.

Va infine sottolineato che, a fronte della marcata crescita delle adesioni, le forme pensionistiche individuali (PIP e fondi aperti) fanno registrare un significativo

incremento della sospensione dei versamenti contributivi, fenomeno che negli ultimi anni è venuto ad assumere una notevole rilevanza.

Concorrenza e portabilità

Tra le previsioni che il Disegno di legge individua a favore della concorrenza, rientra la disposizione volta ad agevolare il trasferimento delle posizioni individuali di previdenza complementare grazie al superamento dell'attuale condizione, dettata dall'art. 14, comma 6, del Decreto legislativo 252/2005, secondo cui, in caso di esercizio della facoltà di trasferimento, la portabilità dell'eventuale contributo del datore di lavoro, è consentita *“nei limiti e secondo le modalità stabilite dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali”*.

Si tratta di una materia delicata, i cui termini della questione sono noti da tempo, essendo stati al centro di un lungo confronto fra tutte le parti interessate, già in sede di definizione dello stesso Decreto legislativo 252/2005.

In linea di principio, si può convenire sul fatto che l'ampliamento delle possibilità di circolazione all'interno di un mercato e il conseguente stimolo allo sviluppo della concorrenza possano determinare vantaggi per il consumatore.

Deve tuttavia rilevarsi come l'applicazione, in concreto, di tale principio al sistema pensionistico complementare necessiti di particolare cautela ed attenzione, tenuto conto delle specificità del settore.

Appare opportuno richiamare la natura sociale, costituzionalmente riconosciuta, del risparmio previdenziale, al quale gli iscritti destinano anche importanti quote della propria retribuzione per conseguire adeguate prestazioni in vecchiaia.

Tale risparmio non può essere né assimilato, né confuso con altre forme di risparmio e di investimento finanziario, né tanto meno con altri prodotti o servizi commercializzati nei rispettivi mercati di riferimento.

La fondamentale distinzione va compresa al fine di applicare correttamente, anche in tale settore, i principi di efficienza e concorrenza onde perseguire la migliore tutela degli aderenti

Le specificità del settore fanno sì che nella previdenza complementare giochino un ruolo essenziale la qualità e la stabilità del sistema delle relazioni industriali; in particolare, alle parti sociali va riconosciuto il merito di aver svolto un ruolo di rilievo nel percorso di sviluppo fin qui compiuto dal nostro sistema di previdenza complementare. La contrattazione collettiva assume un rilievo centrale nell'istituzione dei fondi pensione e nel consentirne l'avvio, nel garantirne l'equilibrio nella composizione degli organi di governo, nel definirne i flussi di contribuzione.

Come detto, il testo del disegno di legge in argomento prevede, fra le altre disposizioni dirette a promuovere una maggiore efficienza del settore, anche il superamento delle condizioni oggi esistenti per poter usufruire della portabilità dell'eventuale contributo datoriale. Tale previsione è riferita al solo esercizio dell'opzione di trasferimento, che può essere attivata decorsi almeno due anni dall'ingresso in una forma pensionistica complementare.

Non può non rilevarsi come la rimozione di tale vincolo in fase di trasferimento potrà determinare una maggiore dinamica competitiva fra le forme, con conseguenti possibili spostamenti di "quote di iscritti" da una forma ad un'altra.

Non è evidente, tuttavia, che a tali eventuali spostamenti di platee di aderenti corrisponda un effettivo vantaggio per gli stessi, anche in considerazione della significativa diversificazione dei costi tra fondi negoziali e PIP, di cui si è detto in

precedenza, e della circostanza che sinora la crescita dimensionale di questi ultimi non si è tradotta mediamente in una diminuzione dei costi a favore degli aderenti.

Si dubita poi che la disposizione – che, come detto, può operare in sede di trasferimento delle posizioni in essere e, dunque, con riguardo a soggetti già iscritti alla previdenza complementare - possa avere effetti sul rilancio delle adesioni, obiettivo ormai irrinunciabile per costruire un sistema pensionistico realmente basato su due pilastri, come auspicato anche in sede OCSE.

Rispetto a tale esigenza, altre iniziative potrebbero risultare efficaci. Al riguardo, la contrattazione collettiva può svolgere un ruolo essenziale, come dimostra la recente, innovativa esperienza del settore edile. A partire da gennaio di quest'anno, è stato introdotto un meccanismo di adesione automatica di tipo contrattuale che prevede il coinvolgimento, mediante il versamento del contributo datoriale, di tutti i lavoratori dipendenti del settore, per una platea di riferimento pari a circa 500.000 unità. Nei primi tre mesi dell'anno in corso, le adesioni al fondo di settore sono salite da 39.000 a 182.000 unità con un tasso di adesione del 40 per cento; in questi mesi, è in corso di completamento la copertura dell'intera platea potenziale (*cfr.* Tav. 1 *bis*).

Si tratta di un'esperienza da valutare attentamente perché, da un lato, può avvicinare i lavoratori alla previdenza complementare facendone apprezzare i benefici in vista di futuri e più consistenti versamenti contributivi, dall'altro, può fungere da esperimento “pilota” replicabile da altri contesti. Tra l'altro, l'esperienza degli edili assume particolare rilievo considerando che è stata realizzata in un settore caratterizzato da una significativa frammentazione delle aziende, con molte realtà di piccole dimensioni e a bassa sindacalizzazione.

Da ultimo, credo utile richiamare l'attenzione sul fatto che l'adozione di misure che tendono a favorire una maggiore trasferibilità delle posizioni di previdenza complementare può avere riflessi nella gestione dei flussi di liquidità dei fondi

pensione, non favorendo l'adozione di politiche di investimento orientate al lungo termine.

E' un tema che merita di essere valutato, dal momento che le forme previdenziali sono chiamate da più parti a una maggiore incisività nel finanziamento di progetti di investimento di lungo termine, contribuendo così al sostegno finanziario alle imprese e al rilancio del sistema Paese. Il che presuppone condizioni favorevoli affinché siano impostati programmi di investimento di lungo periodo, puntando alla prevedibilità e regolarità dei flussi previdenziali in entrata e in uscita.

* * *

Misure orientate a favorire la concorrenza e ad ampliare le possibilità di trasferimento all'interno del sistema devono in ogni caso essere accompagnate da interventi volti ad accrescere ulteriormente i profili di trasparenza. La consapevolezza nelle scelte dei lavoratori è un elemento cruciale nel contesto di sistemi complementari a contribuzione definita e ad adesione volontaria, nei quali il rischio è posto a carico degli aderenti.

Su tali aspetti la COVIP è già intervenuta più volte, disciplinando oltre alla trasparenza sul piano generale, la confrontabilità fra le diverse offerte previdenziali e l'informativa in sede adesione e nel corso del rapporto. Sono state adottate numerose iniziative: tutte le voci di costo sono riportate nella nota informativa, negli statuti e nei regolamenti secondo modalità di rappresentazione uniformi; sono vietate le strutture di costo che ostacolano la mobilità tra fondi (in particolare, commissioni di entrata elevate); è obbligatorio il calcolo e la pubblicazione dell'ISC nella nota informativa; è obbligatorio fornire proiezioni aggiornate sul livello della pensione attesa al momento del ritiro dall'attività lavorativa (la "busta arancione" dei fondi pensione è ormai una realtà da diversi anni); sono pubblicate sul sito *web* della COVIP tavole comparate dell'ISC e dei rendimenti storici per tutte le forme pensionistiche di nuova istituzione.

La COVIP è inoltre in procinto di adottare ulteriori misure volte a potenziare il livello di informazione e accrescere la trasparenza e la comparabilità dei costi tra le diverse forme pensionistiche, tanto in fase di adesione quanto di trasferimento, integrando la nota informativa con adeguate rappresentazioni, anche grafiche. L'obiettivo è rendere ancora più agevole e immediato il confronto dei costi delle diverse opzioni previdenziali, mettendo l'aderente in condizioni di comparare il fondo prescelto rispetto ai fondi più convenienti ovvero al settore di riferimento.

Occorre, infine, tenere presente che per promuovere maggiore consapevolezza delle scelte è necessario un adeguato livello di educazione finanziaria e previdenziale, a tutt'oggi piuttosto limitata nel nostro Paese. Su questo, la COVIP ha rafforzato da tempo il proprio impegno istituzionale volto a diffondere la conoscenza della previdenza complementare e, più in generale, del sistema pensionistico.

Concorrenza ed efficienza

Ferme restando le considerazioni in precedenza sviluppate e nel ribadire il pieno riconoscimento alle parti sociali e agli altri soggetti istitutori delle forme pensionistiche complementari del ruolo di rilievo svolto nel processo di sviluppo sin qui compiuto, ritengo doveroso rilevare come le forme pensionistiche, per essere all'altezza della crescente rilevanza sociale che la loro attività riveste, siano chiamate oggi ad un deciso salto di paradigma, in particolare:

- nell'organizzazione interna, attraverso strutture tecnico-professionali e procedure sempre più adeguate a gestire i rischi e corrispondere, in modo efficace e tempestivo, alle esigenze, anche di carattere informativo, degli iscritti;
- nelle politiche di investimento adottate, ampliando le opzioni e gli strumenti disponibili in ragione dell'evoluzione dei mercati finanziari, sempre

prestando attenzione ad un giusto temperamento nell'assunzione dei rischi;

- nella ricerca di dimensioni adeguate, che siano funzionali agli interessi degli aderenti.

Lo sviluppo di assetti organizzativi di tal genere consente, da un lato, di operare a costi amministrativi e di gestione contenuti, grazie ad economie di scala, con effetti positivi anche in termini di migliore qualità dei servizi offerti agli aderenti; dall'altro, di agevolare l'auspicato maggior ruolo delle forme pensionistiche nell'economia reale del nostro Paese.

Inoltre, l'attuale mutato contesto in cui sono destinate a ridursi le prospettive di guadagno sui titoli cosiddetti a reddito fisso – che tipicamente hanno costituito la forma prevalente di impiego da parte dei fondi pensione – rende necessario guardare a strumenti finanziari in prospettiva più redditizi ancorché con un profilo di rischio più elevato.

Ciò richiede lo sviluppo di politiche di investimento maggiormente articolate, che necessitano di strutture solide e con un elevato grado di competenza, essendo chiamate a compiere in un ambito più complesso l'attività di selezione e di monitoraggio degli investimenti, in linea con gli obiettivi di redditività e rischio.

In tale prospettiva e con la finalità di individuare misure atte a generare un effettivo efficientamento del settore, l'Autorità richiama l'attenzione del Parlamento sull'esigenza di stimolare, attraverso congrui processi, una maggiore concentrazione delle forme, e quindi il raggiungimento di masse amministrate più consistenti, anche attraverso la definizione di soglie dimensionali coerenti con gli obiettivi che i fondi pensione si pongono.

Al riguardo, si evidenzia che alla fine del 2014 le forme di previdenza complementare sono 496. I fondi con più di 100.000 iscritti sono 11 e raccolgono quasi

il 50 per cento delle adesioni complessive. Quelli con meno di 1.000 iscritti sono 268, prevalentemente fondi preesistenti, e raccolgono complessivamente solo l'1 per cento del totale degli iscritti (*cf.* Tav. 3).

Iniziative di consolidamento sono già state adottate nel settore dei fondi negoziali e, soprattutto, dei fondi preesistenti, anche grazie all'azione di *moral suasion* della COVIP. Occorre proseguire con maggiore determinazione su questo terreno, non solo stimolando processi di fusione o accorpamento di forme pensionistiche, ma anche sviluppando forme di sinergia e di integrazione funzionale tra fondi pensione.

Nell'ottica di incrementare le adesioni, potrebbero essere individuati ulteriori strumenti in grado di rispondere, in modo concreto e a condizioni convenienti, all'esigenza di copertura previdenziale complementare di tutte le categorie di lavoratori, ivi inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. Oggi infatti questi ultimi hanno a disposizione, tranne trascurabili eccezioni, solo fondi pensione aperti e PIP.

Al riguardo, è utile guardare all'esperienza del Regno Unito. A partire dal 2012, è in corso di attuazione il programma cosiddetto di *auto-enrolment*, che impone ai datori di lavoro di iscrivere i propri dipendenti a fondi pensione complementari. Ciò, per assicurare che tutte le categorie di lavoratori coinvolti abbiano a disposizione forme pensionistiche efficienti e caratterizzate da costi contenuti.

A tale scopo, per iniziativa pubblica, è stato istituito un fondo, denominato NEST (*National Employment Savings Trust*), che può raccogliere adesioni sia tra i lavoratori dipendenti che tra gli autonomi. Tale fondo, dopo la fase di *start-up* in cui ha goduto di un limitato sostegno pubblico, opera già oggi senza aiuti pubblici a costi operativi contenuti, seguendo le migliori pratiche di mercato (ad esempio offrendo agli iscritti un insieme di opzioni di investimento limitato ma molto attentamente definito, con i programmi di tipo *life-cycle* che fungono da opzioni *default*).

E' da notare che il NEST agisce in condizioni di piena concorrenza rispetto agli operatori privati. Esso in effetti sta costituendo – soprattutto in termini di costi - un *benchmark* di riferimento per tutti gli operatori privati i quali, con finalità di lucro, intendono acquisire quote di mercato importanti nell'operazione di *auto-enrolment* in corso. Alcuni di questi ultimi stanno in effetti riuscendo a essere competitivi nei confronti del NEST, cosicché l'intero mercato inglese delle pensioni complementari sta conoscendo una fase di concorrenza virtuosa, che la costituzione del NEST ha innescato.

Verso un Welfare integrativo più solido ed efficiente

Ad iniziative volte a sviluppare le forme pensionistiche complementari innalzandone ulteriormente l'efficienza, potrebbero accompagnarsi interventi relativi all'assistenza sanitaria integrativa, anche nell'ottica di favorire forme di sinergia e integrazione con la previdenza complementare nel quadro del complessivo *welfare* integrativo.

Nel settore della sanità integrativa opera una pluralità di enti con caratteristiche giuridiche, assetti strutturali e modelli gestionali significativamente diversi tra di loro; ciò rende importante e urgente la realizzazione di un apparato normativo, oggi carente e disomogeneo, che regoli in modo organico il settore per tutti i profili relativi al funzionamento e alla tutela degli iscritti e degli assistiti.

Si tratta, peraltro, di un settore rilevante in cui, pur con margini di incertezza sui dati, operano circa 500 enti, con 6 milioni di iscritti e 10 milioni di assistiti; essi gestiscono annualmente circa 4 miliardi di euro di risorse su 30 miliardi di euro di spesa sanitaria privata.

Sotto tale ultimo aspetto potrebbe essere valutata anche l'opportunità di affidare compiti di controllo ad un'Autorità, mantenendo in capo al Ministero della Salute il ruolo di alta vigilanza e di governo sulla funzione unitaria del sistema sanitario pubblico e privato.

La scelta, poi, di un'unica Autorità di controllo del *welfare* integrativo, oltre a consentire di mettere a frutto l'esperienza maturata in un ambito affine come quello della previdenza complementare, potrebbe anche favorire la realizzazione di opportune sinergie tra fondi pensione e fondi sanitari integrativi e di forme di razionalizzazione dei relativi spazi operativi.

* * *

Concludendo, nel ringraziare nuovamente per l'opportunità concessami, reputo di far cosa utile allegando al testo della presente audizione alcune proposte di modifica all'articolo 15 del Disegno di legge in esame, prevalentemente finalizzate ad un miglior coordinamento tra le nuove disposizioni e quelle contenute nel decreto legislativo n.252 del 2005.

Sono altresì allegate alcune tavole statistiche, con i principali dati sulla previdenza complementare alla fine del 2014, con un aggiornamento alla fine del primo trimestre di quest'anno per quanto riguarda l'andamento delle adesioni alle varie tipologie di forme pensionistiche complementari.

APPENDICE STATISTICA

Tav. 1

La previdenza complementare in Italia. Numero fondi e iscritti.

(dati di fine anno; flussi annuali per nuovi ingressi e uscite)

	Numero fondi	Consistenze finali			Iscritti ⁽¹⁾	
					Flussi annuali ⁽²⁾	
		2013	2014	var. % 2014/2013	Nuovi ingressi	Uscite
Fondi pensione negoziali	38	1.950.552	1.944.276	-0,3	71.000	77.000
Fondi pensione aperti	56	984.584	1.055.716	7,2	97.000	26.000
Fondi pensione preesistenti	323	654.537	650.133	-0,7	14.000	18.000
PIP “nuovi” ⁽³⁾	78	2.134.038	2.445.984	14,6	337.000	25.000
Totale⁽⁴⁾	496	5.760.488	6.132.636	6,5	494.000	120.000
PIP “vecchi” ⁽⁵⁾		505.110	467.255		-	24.000
Totale generale⁽⁴⁾⁽⁶⁾		6.203.673	6.539.936	5,4	480.000	144.000

(1) I dati possono includere duplicazioni relative a soggetti iscritti contemporaneamente a più forme. Sono inclusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(2) Dati parzialmente stimati. I dati riguardanti le singole tipologie di forma (fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti, ecc.) sono al netto degli iscritti trasferiti da forme della stessa tipologia.

(3) PIP conformi al Decreto lgs. 252/2005.

(4) Nel totale si include FONDINPS. Il totale è inoltre al netto di tutti i trasferimenti interni al sistema della previdenza complementare.

(5) PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al Decreto lgs. 252/2005.

(6) Sono escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP “nuovi” e “vecchi”.

Tav. 1 bis

La previdenza complementare in Italia. Adesioni al primo trimestre 2015.

(dati di fine periodo; dati provvisori per il 2015)

	Mar 2015 ⁽¹⁾	Dic 2014	var. % Mar15/ Dic14
Fondi pensione negoziali	2.085.823	1.944.276	7,3
di cui: LDSP	1.909.048	1.769.084	7,9
Fondi pensione aperti	1.074.086	1.055.716	1,7
di cui: LDSP ⁽²⁾	482.373	472.270	2,1
PIP “nuovi”	2.508.551	2.445.984	2,6
di cui: LDSP ⁽²⁾	1.538.744	1.500.805	2,5
PIP “vecchi”	467.000	467.255	
di cui: LDSP ⁽²⁾	159.000	159.652	
Fondi pensione preesistenti	650.000	650.133	
di cui: LDSP	624.000	624.402	
Totale iscritti⁽³⁾	6.760.321	6.539.936	3,4
di cui: LDSP ⁽³⁾	4.713.796	4.527.509	4,1

LDSP: lavoratori dipendenti del settore privato

(1) Per i PIP “vecchi” e i fondi pensione preesistenti non si dispone di rilevazioni in corso d'anno. I dati indicati sono basati su quelli della fine dell'anno precedente.

(2) Si è ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.

(3) Nel totale si include FONDINPS. Sono inoltre escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP “vecchi” e “nuovi”: a fine 2014 circa 60.000 individui, di cui 35.000 lavoratori dipendenti.

Forme pensionistiche complementari. Risorse e contributi.*(dati di fine anno; flussi annui per contributi; importi in milioni di euro)*

	Risorse destinate alle prestazioni ⁽¹⁾			Contributi	
	2013	2014	var. % 2014/2013	2014	di cui: TFR
Fondi pensione negoziali	34.504	39.644	14,9	4.399	2.779
Fondi pensione aperti	11.990	13.980	16,6	1.428	491
Fondi pensione preesistenti	50.398	54.033	7,2	3.797	1.558
PIP "nuovi" ⁽²⁾	13.014	16.369	25,8	2.963	472
Totale⁽³⁾	109.966	124.091	12,8	12.594	5.307
PIP "vecchi" ⁽⁴⁾	6.499	6.850	5,4	414	-
Totale generale⁽³⁾	116.465	130.941	12,4	13.008	5.307

(1) Risorse complessivamente destinate alle prestazioni. Comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali, aperti e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le imprese di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative; le riserve matematiche per i PIP di tipo tradizionale e il valore delle quote in essere per i PIP di tipo *unit linked*.

(2) PIP conformi al Decreto lgs. 252/2005.

(3) Nel totale si include FONDINPS.

(4) PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al Decreto lgs. 252/2005.

Forme pensionistiche complementari. Distribuzione per classi dimensionali degli iscritti.⁽¹⁾*(dati di fine 2014)*

Classi dimensionali degli iscritti	Fondi pensione negoziali		Fondi pensione aperti		PIP "nuovi"		Fondi pensione preesistenti		Totale generale ⁽¹⁾	
	N°	Iscritti	N°	Iscritti	N°	Iscritti	N°	Iscritti	N°	Iscritti
> 100.000	4	864.124	2	283.230	5	1.723.078	-	-	11	2.870.432
tra 50.000 e 100.000	6	439.573	1	67.450	3	223.211	1	77.745	11	807.979
tra 20.000 e 50.000	13	519.646	13	444.583	10	252.209	9	243.790	46	1.496.755
tra 10.000 e 20.000	4	54.677	13	181.424	8	115.994	6	77.239	31	429.334
tra 1.000 e 10.000	10	65.938	20	74.296	33	123.332	66	215.667	129	479.233
tra 100 e 1.000	1	318	7	4.733	17	8.024	82	33.684	107	46.759
< 100	-	-	-	-	2	136	159	2.008	161	2.144
Totale	38	1.944.276	56	1.055.716	78	2.445.984	323	650.133	496	6.132.636

(1) Nel totale generale si include FONDINPS.

Forme pensionistiche complementari. Rendimenti medi annui composti.⁽¹⁾*(valori percentuali)*

	31.12.2013- 31.12.2014	31.12.2012- 31.12.2014	31.12.2011- 31.12.2014	31.12.2009- 31.12.2014	31.12.2005- 31.12.2014	31.12.1999- 31.12.2014
	1 anno	2 anni	3 anni	5 anni	10 anni	15 anni
Fondi pensione negoziali	7,3	6,3	7,0	4,8	3,9	3,2
<i>Garantito⁽²⁾</i>	4,6	3,9	5,1	3,0	-	-
<i>Obbligazionario puro</i>	1,2	1,2	1,8	1,5	1,9	-
<i>Obbligazionario misto</i>	8,1	6,6	7,1	5,1	4,1	-
<i>Bilanciato</i>	8,5	7,5	8,1	5,4	4,3	-
<i>Azionario</i>	9,8	11,3	11,3	7,3	4,6	-
Fondi pensione aperti	7,5	7,8	8,2	5,2	3,5	1,8
<i>Garantito⁽²⁾</i>	4,3	3,2	4,3	2,7	2,6	2,8
<i>Obbligazionario puro</i>	6,9	3,9	4,7	3,2	3,0	3,3
<i>Obbligazionario misto</i>	8,0	5,8	6,5	4,5	3,4	3,2
<i>Bilanciato</i>	8,7	8,5	9,0	5,8	3,8	2,3
<i>Azionario</i>	8,7	12,3	11,8	7,2	3,6	1,0
PIP “nuovi”						
Gestioni separate	2,9	3,0	3,1	3,2	-	-
Unit linked	6,8	8,8	8,5	4,9	-	-
<i>Obbligazionario</i>	3,3	2,6	2,6	1,9	-	-
<i>Bilanciato</i>	8,2	7,0	6,8	3,7	-	-
<i>Azionario</i>	7,1	12,1	11,2	6,2	-	-
<i>Per memoria:</i>						
Rivalutazione del TFR	1,3	1,5	2,0	2,4	2,5	2,6

(1) I rendimenti sono al netto dei costi di gestione e dell'imposta sostitutiva per tutte le forme pensionistiche incluse nella tavola; anche per il TFR la rivalutazione è al netto dell'imposta sostitutiva. Per l'anno 2014 è stata applicata l'aliquota sui rendimenti previgente alla Legge 190/2014 (11,5 per cento). Per la metodologia di calcolo, *cf.* anche Relazione COVIP 2014, *Glossario*, voce “Indice di capitalizzazione”. Per i PIP, i rendimenti netti sono stati stimati applicando al rendimento lordo retrocesso un coefficiente di nettizzazione in base all'aliquota dell'11,5 per cento per il 2014 e dell'11 per cento per il periodo 2008-2013; i singoli rendimenti sono stati aggregati secondo la metodologia dell'indice di capitalizzazione per quanto riguarda i prodotti di ramo III ovvero ponderati per le rispettive risorse gestite nel caso delle gestioni separate di ramo I.

(2) I rendimenti dei comparti garantiti non incorporano il valore della garanzia.

Fondi pensione e PIP “nuovi”. Indicatore sintetico dei costi.⁽¹⁾

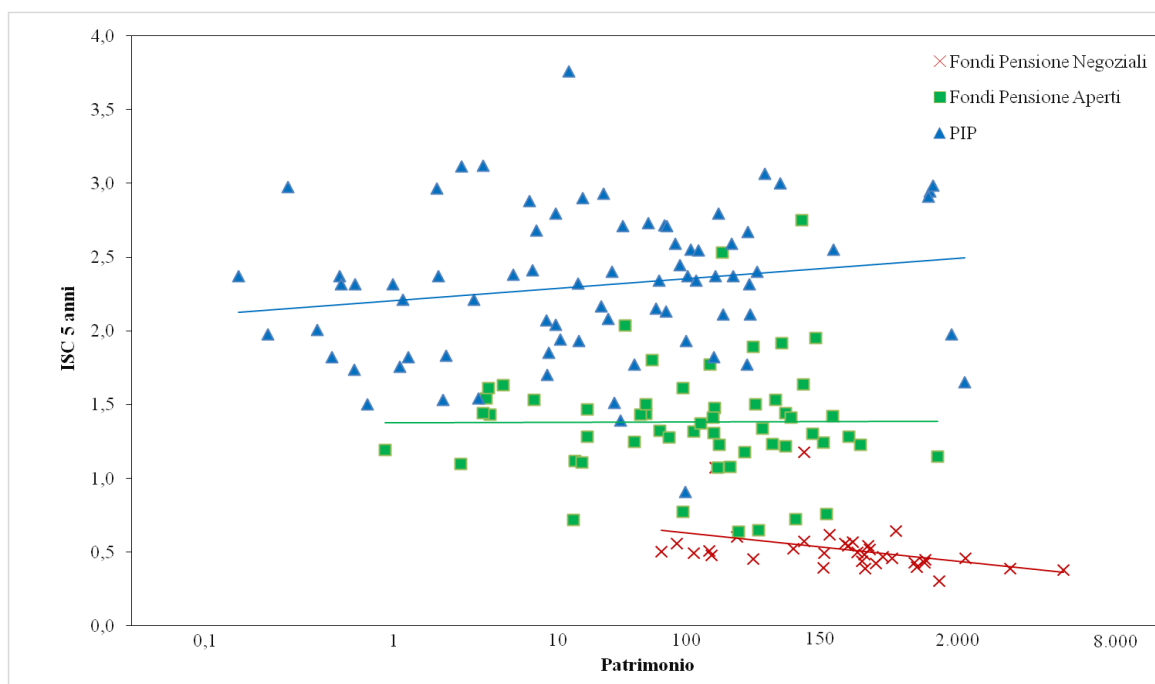
(dati di fine 2014; valori percentuali)

	Indicatore sintetico dei costi (ISC)			
	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali	0,9	0,5	0,3	0,2
<i>Minimo</i>	0,4	0,2	0,1	0,1
<i>Massimo</i>	2,6	1,2	0,7	0,3
Fondi pensione aperti	2,1	1,4	1,2	1,1
<i>Minimo</i>	0,6	0,6	0,6	0,5
<i>Massimo</i>	4,5	2,8	2,1	1,7
PIP “nuovi”	3,5	2,3	1,9	1,5
<i>Minimo</i>	0,9	0,9	0,9	0,7
<i>Massimo</i>	5,4	3,8	3,0	2,5

(1) L'indicatore sintetico dei costi (ISC) a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti. L'ISC è calcolato al netto del prelievo fiscale sui rendimenti.

Fondi pensione e PIP “nuovi”. Relazione fra ISC a 5 anni e patrimonio.

(dati di fine 2014; valori percentuali; importi in milioni di euro)



**SCHEMA TECNICA
PROPOSTE EMENDATIVE ALL'ART. 15 DEL DDL CONCORRENZA (AC 3012)**

1. PROPOSTE DI COORDINAMENTO

Si illustrano di seguito le modifiche che si ritiene debbano essere apportate ai fini di un complessivo coordinamento delle nuove norme con il vigente D. Lgs. n. 252/2005.

Emendamento all'AC 3012

1. All'art. 15, comma 1, lettera c), dopo le parole: "all'articolo 14:" sono inseriti i seguenti numeri:

"01) al comma 2, lettera b), le parole "48 mesi" sono sostituite dalle seguenti parole: "24 mesi";

02) al comma 2, lettera c), le parole: "superiore a 48 mesi" sono sostituite dalle seguenti parole: "superiore a 24 mesi".

Relazione illustrativa

L'art. 15, lettera b) del DDL, modificando l'art. 11, comma 4, del decreto legislativo n. 252/2005, intende consentire a chi perde il lavoro e resta inoccupato per un periodo di tempo superiore a 24 mesi di conseguire la prestazione pensionistica di previdenza complementare (che, a seconda dei casi, potrà essere erogata tutta in capitale ovvero dovrà essere liquidata per quota parte in rendita) con un anticipo di 10 anni rispetto alla data ordinaria di maturazione dei requisiti.

Tale modifica rende necessario intervenire anche su altre previsioni del D. Lgs. n. 252 che alla stessa fanno riferimento o che alla stessa sono strettamente connesse.

Con l'emendamento proposto si intende, in primo luogo, modificare l'art. 14, comma 2, lettera c) del decreto n. 252/2005 che, tra l'altro, consente il riscatto totale della posizione individuale a coloro che abbiano perso i requisiti di partecipazione in ragione della cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo superiore a 48 mesi. Al riguardo la norma vieta espressamente l'esercizio del riscatto nel quinquennio precedente la maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche complementari, dovendosi in tal caso applicarsi le previsioni di cui al comma 4 dell'articolo 11.

Tale previsione, nella misura in cui fa rinvio a quanto oggi disposto dall'11, comma 4, del decreto dovrebbe essere pertanto riformulata alla luce delle novità recate a quest'ultima norma, sia per quanto riguarda il dimezzamento dei mesi di inoccupazione sia per quanto riguarda il raddoppio del periodo precedente la maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche complementari che viene preso in considerazione.

Conseguentemente, l'emendamento intende modificare anche la previsione contenuta nell'art. 14, comma 2, lettera b), del decreto n.252/2005 che, sempre in caso di perdita dei requisiti di partecipazione, consente il riscatto parziale, nella misura del 50 per cento della posizione individuale maturata, nei casi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo non inferiore a 12 mesi e non superiore a 48 mesi. In linea con le altre disposizioni anche il

termine di 48 mesi previsto da detta norma andrebbe pertanto dimezzato, in un'ottica di coerenza complessiva del sistema.

2. ESIGENZE DI RIFORMULAZIONE DELLE DISPOSIZIONI

Si illustrano le modifiche che si ritiene debbano essere apportate per evitare il permanere di alcuni problemi interpretativi della normativa.

Emendamento all'AC 3012

1. All'art. 15, comma 1, lettera *a*), la parola “aderenti” è sostituita dalla seguente: “appartenenti”.
2. Al comma 1, lettera *b*), dopo le parole “in caso di” sono introdotte le seguenti parole: “invalidità permanente che comporti la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo e a seguito di”.

Relazione illustrativa

La disposizione di cui alla lettera *a*) dell'articolo 15 del DDL reca modifica all'art. 3 del decreto n. 252/2005, esplicitando la possibilità per le fonti istitutive dei fondi pensione negoziali e preesistenti a contribuzione definita e con soggettività giuridica di aprire i fondi stessi all'adesione collettiva o individuale anche di soggetti diversi rispetto alla categoria di riferimento.

Con riferimento a detta nuova norma, si fa presente che sarebbe preferibile sostituire la parola “*aderenti*” riferita alle altre categorie di soggetti con la parola “*appartenenti*”, in quanto più appropriata.

In tal senso è stata formulata la presente proposta emendativa (cfr. comma 1).

Il secondo comma dell'emendamento intende invece sanare una discrasia oggi presente nel decreto legislativo n. 252/2005.

Al riguardo occorre fare preliminarmente presente che vi è una stretta correlazione tra la modifica prevista dall'art. 15, lett. *b*) del DDL e quanto disposto attualmente dal D. Lgs. n. 252/2005 agli artt. 11, comma 4 e 14, comma 2, lettera *c*).

Laddove infatti ricorrano le condizioni per l'applicazione della prima (art. 11, comma 4, del decreto n. 252/2005) l'iscritto non ha titolo per chiedere il riscatto totale della sua posizione individuale ai sensi della seconda (art. 14, comma 2, lettera *c*)).

A normativa vigente, tuttavia, esiste per l'appunto una discrasia tra le due previsioni. Mentre l'art. 11, comma 4, del decreto n. 252/2005 prevede, come unica ipotesi che dà titolo all'anticipo del trattamento pensionistico, quella della cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo superiore a 48 mesi, l'art. 14, comma 2, lettera *c*) del decreto n. 252/2005 prevede, oltre all'ipotesi di cui sopra, anche quella della invalidità permanente che comporti la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo.

Tale discrasia è stata corretta dalla COVIP in via interpretativa nelle proprie “*Direttive generali alle forme pensionistiche complementari*” adottate con deliberazione del 28 giugno 2006 e, segnatamente, nel paragrafo relativo alle “*Prestazioni pensionistiche*”. In tale sede è stato infatti chiarito che dalla lettura coordinata delle due disposizioni deriva che l'accesso anticipato alle

prestazioni pensionistiche complementari, sia in capitale sia in rendita, previsto dall'art.11, comma 4, deve intendersi ammesso anche nel caso di invalidità permanente che comporti la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo.

Tale discrasia e la connessa difficoltà interpretativa sussisterebbe anche con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 11, comma 4, del decreto n. 252/2005, introdotta dall'art. 15, lettera b) del disegno di legge per la concorrenza.

Il DDL potrebbe essere pertanto l'occasione opportuna, oltre che per una sua riformulazione in senso più favorevole per gli aderenti, anche per la correzione di detta discrasia.

L'emendamento (cfr. comma 2) intende quindi inserire il riferimento all'ipotesi di invalidità permanente che comporti la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo anche nell'art. 11, comma 4, del D. Lgs. n. 252.

3. ULTERIORI MODIFICHE NORMATIVE A TUTELA DEGLI ADERENTI

Si fornisce di seguito indicazione di quelle ulteriori modifiche normative che potrebbero essere introdotte al fine di assicurare una migliore tutela degli aderenti a previdenza complementare e che risultano a vantaggio del buon funzionamento del sistema.

Emendamento all'AC 3012

1. All'art. 15, comma 1, lettera c), dopo il numero 2), è inserito il seguente numero: "3) al comma 8, le parole "sei mesi" sono sostituite dalle parole "tre mesi".
2. All'art. 15, comma 1, dopo la lettera b) è inserita la seguente: "*b-bis*) all'articolo 11, dopo il comma 10, è inserito il seguente comma:
"10-bis. Gli adempimenti a carico delle forme pensionistiche complementari conseguenti all'esercizio delle facoltà di cui al presente articolo devono essere effettuati entro il termine massimo di tre mesi dalla data di esercizio stesso."

Relazione illustrativa

La modifica indicata al comma 1, mira a ridurre i tempi per l'espletamento delle procedure di trasferimento delle posizioni individuali e per la liquidazione dei riscatti. Attualmente, infatti, l'articolo 14, comma 8, del decreto legislativo n.252 del 2005 in tema di trasferimenti e riscatti prevede un termine massimo di 6 mesi per gli adempimenti a carico delle forme pensionistiche complementari conseguenti all'esercizio delle relative facoltà. Tale termine appare eccessivamente ampio.

Con il comma 2), l'emendamento mira ad inserire, in linea con il termine come sopra rivisto per i trasferimenti e i riscatti, un termine anche per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche e per le anticipazioni, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 252 del 2005. Non risulta infatti al momento disciplinato il termine massimo entro il quale devono essere posti in essere da parte delle forme pensionistiche complementari i relativi adempimenti. La norma in questione intende pertanto colmare il relativo vuoto normativo.

Emendamento all'AC 3012

All'art. 15, dopo il comma 1, è inserito il seguente comma:

“2. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 2751-*bis*, comma 1, dopo il numero 1) è inserito il seguente numero:

“1-*bis*) I crediti dei prestatori di lavoro derivanti dal mancato versamento, da parte del datore di lavoro, dei contributi dovuti alle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252, ivi comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti al mancato versamento;”.

b) La rubrica dell'articolo 2751-*bis* è sostituita dalla seguente: “Crediti per retribuzioni e provvigioni, crediti per contributi di previdenza complementare, crediti dei coltivatori diretti, delle società od enti cooperativi e delle imprese artigiane”;

c) all'articolo 2776, comma 1, dopo le parole “trattamento di fine rapporto” sono inserite le seguenti parole: “, anche se devoluto alle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252,”.

Relazione illustrativa

Considerata la rilevanza costituzionale delle forme pensionistiche complementari e la loro finalità di erogare trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio, è necessario rafforzare la tutela degli aderenti quanto ai contributi dovuti da parte del datore di lavoro, ivi incluse le quote di trattamento di fine rapporto devolute a previdenza complementare, prevedendo espressamente che il credito del prestatore di lavoro sia privilegiato, anziché chirografario.

Si ritiene necessario apportare pertanto alcune modifiche ad alcune disposizioni del codice civile.

La modifica di cui alla lettera a), estende anche ai crediti dei prestatori di lavoro derivanti dal mancato versamento dei contributi dovuti dal datore di lavoro alle forme pensionistiche complementari i privilegi spettanti per i crediti dovuti per retribuzioni o per contributi a previdenza obbligatoria. In tal senso viene modificato l'art. 2751-*bis* del codice civile, relativo al privilegio generale sui mobili.

La modifica di cui alla lettera b), aggiorna la rubrica dell'art. 2751-*bis* del codice civile.

La modifica di cui alla lettera c) interviene sull'art. 2776 relativo alla collocazione sussidiaria dei crediti sugli immobili, chiarendo che il regime di favore previsto dal comma 1 trova applicazione a tutti i crediti relativi al trattamento di fine rapporto, anche se devoluto alle forme pensionistiche complementari. Ciò al fine di evitare possibili dubbi interpretativi che potrebbero sorgere alla luce dell'attuale formulazione del comma 1 e del rinvio previsto dal comma 2 all'art. 2751-*bis* del codice civile.