



COVIP

Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione

**RELAZIONE
PER L'ANNO 2009**

Considerazioni del Presidente

Roma, 15 giugno 2010

Autorità, Signore, Signori,

l'incontro odierno fornisce, ancora una volta, l'occasione per dare conto dell'attività della COVIP; consente di prospettare gli interventi che, nelle valutazioni della Commissione, agevolerebbero la crescita della previdenza complementare.

Il Collegio è di nuovo incompleto: annovera oggi 4 membri su 5.

Da alcune settimane il dr. Bruno Mangiatordi ha completato il suo secondo mandato da Commissario. Negli otto anni di permanenza nell'Autorità ha contribuito in misura rilevante ai lavori consiliari e al consolidamento del sistema dei fondi pensione, apportandovi l'articolata esperienza maturata nell'Amministrazione dello Stato e in sede internazionale. Desidero esprimergli, anche a nome degli altri Commissari, un sentito ringraziamento e i migliori auguri per un futuro ricco di soddisfazioni professionali.

Nel 2009 la COVIP è stata sottoposta al periodico controllo della Corte dei Conti, volto alla verifica della legalità e dell'efficacia del suo funzionamento. Le conclusioni dell'indagine testimoniano un sostanziale apprezzamento per il lavoro svolto; contengono suggerimenti utili per l'operatività futura.

La legge finanziaria per il 2010 ha disposto, per tre anni, il trasferimento tra Autorità di disponibilità finanziarie; la COVIP vi partecipa con un contributo pari al 10 per cento delle proprie risorse. La proposta di analizzare i bilanci delle Autorità anche dal lato della spesa, oltre che da quello delle entrate, non ha finora trovato accoglimento.

La ricerca di un immobile nel quale ospitare, in modo dignitoso, gli uffici della Commissione non si è ancora conclusa.

Rispettando le indicazioni governative in tema di incrementi salariali, è stata raggiunta con le rappresentanze sindacali l'intesa sul riconoscimento economico per il biennio 2009-2010. Auspico che in futuro sia possibile usufruire di un contratto di settore concernente il trattamento economico-normativo del personale addetto a tutte le Autorità di regolamentazione e vigilanza; favorirebbe, tra l'altro, percorsi di mobilità nell'ambito di tali Autorità.

È in corso un limitato potenziamento degli organici da destinare a compiti istituzionali. Il contributo fornito dal personale nell'azione quotidiana è essenziale. Si caratterizza per professionalità, abnegazione e spirito di servizio. La Commissione ne apprezza la qualità dell'agire e il legame con l'Istituzione.

* * *

Il sistema previdenziale è un meccanismo complesso che opera in una prospettiva di lungo periodo. Assicurare alle generazioni che si succedono nel tempo una pensione dignitosa è un importante fattore di coesione sociale.

Nella nostra epoca, essenziale è il contributo della previdenza che integra quella obbligatoria; un'integrazione che sempre più si prospetta come indispensabile sostegno nell'età anziana, in un contesto articolato sul quale incidono diversi fattori.

Rilevano innanzitutto l'andamento del sistema economico-finanziario, che influenza il rendimento degli investimenti e la situazione dell'occupazione, che a sua volta si riflette sulle dimensioni del bacino dei potenziali aderenti.

Altrettanto importante è l'evoluzione della speranza di vita, che incide sul grado di copertura delle future pensioni obbligatorie e sulla spesa pubblica pensionistica.

Determinante è la qualità dei fondi pensione, che devono risultare affidabili, trasparenti e capaci di attuare efficaci strategie di investimento.

Essenziale è la fiducia degli iscritti e dei potenziali aderenti, che si alimenta con un'adeguata educazione previdenziale e una corretta informazione che consentano di valutare opportunità e rischi.

In sintesi, la previdenza complementare ha bisogno di un andamento favorevole del sistema economico e finanziario; risente indirettamente dell'evoluzione della durata della vita umana; deve basarsi su fondi dotati di un'adeguata *governance* che garantisca competenza professionale ed efficienza operativa.

Sulle autorità pubbliche e sulle parti sociali incombe la responsabilità di realizzare, nell'ambito delle rispettive competenze ma con un'azione comune e con condivisione di obiettivi, iniziative volte a promuovere le condizioni utili all'adesione dei lavoratori e allo sviluppo della previdenza complementare.

Su questi temi si snodano le odierne Considerazioni.

1. Il contesto economico e finanziario dell'ultimo biennio

La condizione del quadro economico e finanziario è oggi diversa rispetto allo scorso anno: segnali di inversione di tendenza per la nostra economia sono emersi durante il 2009; la produzione si è avviata verso una ripresa timida e fragile; la tensione sui mercati finanziari si è a tratti allentata, anche se l'incertezza resta elevata; l'andamento dei mercati azionari rimane discontinuo. Su tale condizione incidono le recenti difficoltà di alcuni paesi europei con bassa crescita economica, ampi deficit di bilancio, alti livelli di debito pubblico; ne sono scaturite ripercussioni negative sulla moneta comune; la coesione dell'area è stata messa alla prova.

L'incertezza sulle prospettive macroeconomiche rende ancora difficile decifrare il futuro per operare proficuamente.

Le difficoltà hanno accelerato la ricerca di strutture e regolamentazioni che trascendano i confini nazionali; si è approfondito il tema del rafforzamento dei controlli da coordinare a livello internazionale con l'obiettivo di rendere più solido il sistema finanziario.

Sulle nuove architetture di vigilanza europee sui settori finanziari, che risultano in linea con l'attuale modello italiano di supervisione, la Commissione ha fornito, in sede di indagine del Parlamento, un articolato contributo; è incentrato sulle caratteristiche della vigilanza microprudenziale sui fondi pensione e sulle prospettive di un maggior coordinamento a livello europeo anche in questo ambito, di cui si occuperà una delle tre nuove Autorità di vigilanza.

In coerenza con l'impegno assunto lo scorso anno, la COVIP ha approfondito – con specifico riferimento ai fondi pensione – ragioni ed evoluzione degli eventi che hanno caratterizzato l'ultimo biennio. Ne dà conto nella Relazione di quest'anno.

* * *

La caduta del commercio mondiale ha avuto ripercussioni sulla nostra economia: la flessione dell'attività produttiva è risultata rilevante; sul piano sociale, i suoi riflessi negativi sono stati contenuti da una rete di ammortizzatori opportunamente estesa. Nel 2009 il Prodotto Interno Lordo è diminuito del 5,0 per cento; nella media dello stesso anno il reddito delle famiglie è calato in termini reali del 2,5 per cento.

Le perturbazioni che hanno investito la finanza internazionale hanno prodotto effetti ridotti sul sistema finanziario nazionale. La sua solidità, le iniziative di rafforzamento patrimoniale hanno evitato interventi pubblici significativi. Nella

media delle altre economie del G7 questi ultimi si sono ragguagliati a 3,8 punti del PIL.

Nel 2009, l'andamento dei mercati mobiliari ha consentito ai fondi pensione italiani di compensare gran parte delle minusvalenze registrate nell'anno precedente.

A fine 2009 le risorse delle forme pensionistiche complementari ammontavano a 73 miliardi di euro, con un incremento, rispetto a dicembre 2008, di circa 11,6 miliardi. La crescita è riconducibile per poco meno di 7,3 miliardi al saldo positivo fra contributi comprensivi di TFR (11,1) e prestazioni (3,8) e per 4,3 miliardi ai risultati della gestione finanziaria. Si stima che a fine marzo scorso le risorse abbiano raggiunto i 75 miliardi di euro.

Il recupero delle quotazioni ha portato, a fine anno, a risultati di gestione positivi in tutte le tipologie di fondi: 8,5 per cento per i negoziali, 11,3 per quelli aperti, 16,3 per i PIP nuovi, confermando la sostanziale tenuta, già sottolineata lo scorso anno. Nei primi tre mesi dell'anno in corso i rendimenti sono stati ancora positivi: di 2,0 punti per i fondi negoziali, di 2,7 per quelli aperti, di 4,1 per i PIP nuovi. Un risultato cui contribuiscono un ordinamento prudente e un valido sistema di controllo degli investimenti.

Peraltro, se si considera il biennio 2008-2009, nonostante i recuperi realizzati, solo per i fondi negoziali il risultato è positivo, pari all'1,7 per cento, pur se inferiore al tasso di rivalutazione del TFR (4,7 per cento); restano ancora negativi i rendimenti dei fondi pensione aperti e dei PIP.

Le differenze nei rendimenti, oltre che dai costi di gestione, dipendono dalle scelte di investimento effettuate dalle diverse forme pensionistiche e da quelle di riposizionamento dei gestori rispetto alla composizione del portafoglio. Ha inciso anche il basso livello dei tassi dei titoli obbligazionari.

Va ricordato, ancora una volta, che la valutazione di breve periodo degli andamenti dei fondi pensione può portare a conclusioni fuorvianti.

Con il ritorno alla crescita economica è da ritenere che anche le residue perdite saranno recuperate; nel medio-lungo periodo potranno essere realizzati risultati positivi apprezzabili consolidando quel rapporto di fiducia con i lavoratori che è, e deve essere, alla base dello sviluppo della previdenza complementare. Occorre continuare a operare in questa direzione.

Le difficoltà che hanno caratterizzato negli scorsi mesi alcuni paesi dell'area dell'euro hanno avuto un impatto estremamente limitato sulle esposizioni dei fondi pensione. Al 30 aprile u.s. l'esposizione media dei maggiori fondi pensione era attestata, per l'insieme dei quattro paesi principalmente interessati, al 3 per cento del patrimonio e a poco più del 4 per cento del portafoglio obbligazionario.

* * *

A livello internazionale, rispetto ad altre tipologie di intermediari, le forme previdenziali hanno risentito in misura più contenuta degli effetti della crisi finanziaria.

Nei vari paesi dell'OCSE i rendimenti negativi registrati nel 2008 dai fondi pensione avevano oscillato intorno al 20 per cento in relazione al diverso peso della componente azionaria nel portafoglio. Le linee obbligazionarie avevano risentito dell'abbassamento dei tassi di interesse.

Gli effetti sulle prestazioni pensionistiche e sulle posizioni individuali sono risultati differenti in relazione alle diverse forme pensionistiche offerte. Gli aderenti con un'esposizione azionaria di rilievo che hanno lasciato il lavoro nel 2008 e nei primi mesi del 2009 hanno ricevuto una prestazione pensionistica ridimensionata rispetto a quella possibile prima della crisi.

Nei sistemi pensionistici complementari a contribuzione definita sono state adottate misure atte a contenere i riflessi della crisi sui lavoratori prossimi al pensionamento, dando loro la possibilità di rinviare il momento dell'erogazione della prestazione. Nei sistemi a prestazione definita sono stati realizzati piani di riequilibrio.

L'inversione di tendenza registrata nei mercati finanziari a partire dal secondo trimestre del 2009 ha consentito, in misura differente da paese a paese, un recupero medio di oltre la metà della riduzione registrata nell'anno precedente; con riferimento al biennio 2008-2009, permangono valori negativi in via di ridimensionamento.

2. Spesa pensionistica e interventi normativi

L'Italia è uno dei paesi più longevi del mondo: secondo i dati della Commissione Europea, per una persona di 58 anni la vita residua media è di 24 anni, se uomo, di quasi 30 anni, se donna. Una tendenza destinata a protrarsi nel tempo: nel 2050 l'aspettativa di vita media è stimata dall'ISTAT in 84,5 anni per gli uomini e 89,5 anni per le donne.

A siffatta condizione positiva si associa un risvolto critico; in assenza di interventi, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL salirebbe a livelli difficilmente sostenibili.

Negli ultimi due anni, a fronte di una caduta del prodotto, l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è cresciuta in misura rilevante. Nel 2009, questo rapporto si è attestato al 14,9 per cento, un punto in più rispetto al 2008; si stima che anche nel 2010 tale incidenza continuerà ad aumentare sino al 15,2 per cento.

In base alle valutazioni della Ragioneria Generale dello Stato verrebbe anticipato il picco atteso tra il 2035 e il 2040 per poi rientrare al di sotto del 14 per

cento non già nel 2045, come nelle previsioni precedenti, ma nel 2060, per il pieno dispiegarsi del sistema contributivo e dello stabilizzarsi del rapporto fra pensionati e lavoratori attivi.

* * *

L'anno 2009 ha registrato interventi normativi destinati a incidere sul grado di copertura pensionistica offerto dal primo pilastro.

La revisione dei coefficienti di trasformazione in rendita del montante dei contributi, il periodico adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico, l'incremento dell'età di pensionamento per le lavoratrici nel pubblico impiego, il nuovo sistema "a scorrimento" che rimodula le "finestre" di uscita dal lavoro consentono un più stretto collegamento tra età anagrafica, prestazione pensionistica e contributi, finalizzato a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico nel tempo.

Le conseguenze dei provvedimenti indicati sul grado di copertura pensionistica assicurato dal sistema pubblico sono, a livello individuale, di difficile valutazione dipendendo da variabili non tutte esattamente quantificabili.

In prospettiva le pensioni erogate dal settore pubblico risentiranno anche della caduta del PIL registrata nel biennio 2008-2009, pari a 6,3 punti percentuali; una flessione che, per il meccanismo della rivalutazione del montante dei contributi da trasformare in rendita, inciderà negativamente sulle rendite pensionistiche.

Emerge, pertanto, una condizione che sollecita sempre più a integrare il trattamento obbligatorio. Più che una scelta, la pensione complementare – in un possibile quadro di armonizzazione delle regole e degli oneri contributivi per le diverse categorie di lavoratori – rappresenta una necessità.

3. Il mercato del lavoro

L'abbassamento del tasso di crescita dell'economia italiana, in atto dalla metà degli anni novanta, ha avuto ripercussioni di rilievo sul mercato del lavoro e, quindi, sullo sviluppo della previdenza complementare. I provvedimenti diretti ad accrescere la flessibilità nell'impiego della mano d'opera hanno favorito l'espansione dell'occupazione ma, in presenza del limitato aumento dell'attività produttiva, hanno finito col determinare un deterioramento della qualità del lavoro offerto.

Le difficoltà dell'ultimo biennio hanno aggravato la situazione determinando riduzioni dell'occupazione, in particolare di quella meno stabile e qualificata. Il fenomeno ha intaccato il settore del lavoro a tempo indeterminato; è concentrato soprattutto nel Nord e nel Mezzogiorno.

A fine aprile 2010, nel nostro Paese il tasso di disoccupazione era pari all'8,9 per cento; un valore di rilievo anche se inferiore a quello dell'area dell'euro attestatosi al 10,1 per cento. Un'ulteriore riduzione dell'occupazione è prevista per l'anno in corso in quasi tutti i paesi dell'OCSE; è, questa, l'eredità socialmente più pesante della crisi.

L'esclusione dal lavoro è più concentrata tra i giovani; sempre ad aprile scorso il tasso di disoccupazione giovanile era pari al 29,5 per cento, superiore di tre volte al tasso di disoccupazione complessivo. Una condizione che, se non risolta, può minare la coesione della nostra società.

La flessibilità del lavoro, quando correttamente utilizzata, diventa socialmente sostenibile. Instabilità e discontinuità nel rapporto, in mancanza di concrete tutele economiche e contributive, determinano invece effetti negativi, anche in termini di adesioni e contribuzioni alla previdenza complementare. Per molti giovani 40 anni di contributi possono divenire una condizione irraggiungibile; senza certezza e continuità lavorative, con basse retribuzioni, talvolta demansionati e sottoinquadri, essi non hanno risorse da accantonare per l'età anziana.

In un sistema che lega la pensione al salario ricevuto durante l'intera vita lavorativa vi è l'esigenza di evitare discontinuità contributive. Il ricorso alla fiscalità generale non è un'ipotesi al presente praticabile; spetta alle Istituzioni e alle parti sociali individuare possibili soluzioni.

4. Il sistema dei fondi pensione

4.1 L'offerta

Sul piano dell'offerta di iniziative previdenziali emergono segnali di consolidamento e semplificazione.

A fine 2009 il numero dei fondi assommava a 581 (608 a dicembre 2008) di cui 39 negoziali, 76 aperti, 391 preesistenti e 75 PIP nuovi. Troppi per un mercato delle dimensioni di quello italiano.

Le parti istitutive e gli operatori del settore devono impegnarsi a razionalizzare ulteriormente l'offerta, in particolare quella dei fondi aperti, dei PIP e dei fondi preesistenti; vanno fusi i fondi minori, favorite le sinergie possibili. Anche nei fondi negoziali – che coprono ormai quasi tutti i settori del lavoro dipendente privato – è possibile la ricerca di maggiori dimensioni, eventualmente aprendo gli stessi, attraverso opportuni accordi, a categorie di lavoratori diverse da quelle originarie.

I progetti di aggregazione in corso trovano il sostegno convinto della COVIP.

4.2 Le adesioni

E' proseguito nel 2009 il rallentamento delle adesioni alle forme pensionistiche complementari, che hanno risentito della flessione dell'attività produttiva e del calo dell'occupazione. A tale condizione si è associato l'incremento di iscritti che non hanno effettuato alcun versamento contributivo (circa 700.000 unità); il fenomeno

caratterizza in modo particolare il lavoro autonomo, più esposto al rischio di discontinuità. A dicembre 2009 gli iscritti con posizioni nulle o minime erano quasi 140.000, concentrati per la metà nei fondi aperti.

Di fronte alle inadempienze contributive da parte dei datori di lavoro potrebbe risultare utile e opportuna l'attribuzione alla COVIP di taluni poteri di controllo e di intervento.

Le nuove adesioni registrate nel 2009 sono state circa 320.000. Al netto delle 120.000 uscite per riscatto o pensionamento, l'incremento complessivo degli iscritti rispetto al 2008 è stato del 4,2 per cento, portando il totale, inclusi i PIP vecchi, a 5,1 milioni. Escludendo l'incremento registrato dai PIP nuovi, il numero degli aderenti ai fondi aperti e negoziali è rimasto sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. Nei primi tre mesi dell'anno in corso le adesioni complessive sono aumentate di un punto percentuale.

Distinti per condizione professionale, sono 3,7 milioni i lavoratori dipendenti del settore privato, di cui circa 2 milioni iscritti ai fondi pensione negoziali di nuova istituzione e gli altri distribuiti fra fondi aperti (400.000), preesistenti (650.000) e PIP (720.000); il comparto del lavoro autonomo è presente con oltre 1,2 milioni di unità; l'adesione dei dipendenti pubblici è residuale (circa 139.000 unità).

L'eliminazione dell'asimmetria tra i lavoratori privati e quelli pubblici, di fatto esclusi dalla previdenza complementare e dai vantaggi che questa assicura, costituisce un'autentica priorità. La decisione, di recente assunta dal Governo, di provvedere a una graduale sostituzione del TFS, di cui godono i dipendenti pubblici, con il TFR previsto dal Codice Civile, potrebbe agevolare l'individuazione di soluzioni finalizzate alla cancellazione di siffatta asimmetria.

Nelle più recenti scelte di adesione dei lavoratori prevalgono le forme pensionistiche con le reti distributive più costose, anche in relazione alla tipologia dei

servizi forniti. La scarsa attenzione ai costi è sintomatica della difficoltà degli aderenti di valutare, in termini comparativi, la convenienza delle possibili alternative.

È indispensabile mettere i lavoratori in condizione di effettuare scelte più consapevoli, basate sulla conoscenza del presumibile ammontare della pensione obbligatoria. Un contributo significativo in tal senso potrà venire dalla comunicazione ai singoli lavoratori, da parte dell'INPS, dell'entità dei versamenti contributivi effettuati; l'informazione andrebbe integrata con l'offerta di procedure di calcolo che consentano di effettuare stime delle prestazioni spettanti sulla base di ipotesi relative all'evoluzione dell'economia, dei salari e dell'età di pensionamento.

Quanto alla previdenza complementare, da quest'anno ciascun iscritto alle forme di nuova istituzione riceve, insieme alla comunicazione riepilogativa della posizione individuale, un prospetto con la stima personalizzata della rata di pensione che può ragionevolmente attendersi al momento del pensionamento. L'interessato – avvalendosi di procedure disponibili sui siti *web* delle forme pensionistiche complementari – può effettuare ulteriori simulazioni, modificando, entro determinate condizioni, le variabili utilizzate per il calcolo della stima comunicatagli.

Le proiezioni sono state accolte con interesse da molti iscritti, anche suscitando dubbi e osservazioni riguardo alle ipotesi adottate per la stima. Le richieste di chiarimenti avanzate ai fondi di riferimento hanno il merito di sollecitare l'attenzione sulle condizioni che devono realizzarsi al fine di ottenere una rendita integrativa di dimensioni significative. Un problema, quello delle rendite, sul quale ritornerò fra poco.

La COVIP terrà conto dell'esperienza che va maturando per introdurre opportuni miglioramenti.

4.3 La gestione

La previdenza complementare deve poter contare, in tutte le sue forme, su competenza professionale e trasparenza gestionale. A tal fine sono previsti appropriati sistemi di amministrazione e controllo; una condizione indispensabile per aumentare il grado di credibilità, accrescere la fiducia degli aderenti, facilitare l'attività dell'Autorità di vigilanza.

Gli organi di amministrazione e controllo hanno compiti e responsabilità – in tema di investimenti, di valutazione del rischio, di supervisione dell'operato dei gestori – di cui devono essere consapevoli. Una valida gestione deve temperare la funzionalità del sistema decisionale con l'efficacia dei controlli interni.

I richiami della COVIP sulla necessità di un assoluto rispetto delle norme, di un rigoroso adempimento degli obblighi testimoniano l'esistenza di margini di miglioramento in questa direzione. In particolare presso i fondi preesistenti – per taluni dei quali esiste ancora il problema dell'adeguamento alle norme del decreto legislativo 252/2005 – dove si riscontra sovente l'assenza di una chiara distinzione fra organi del fondo e aziende istitutrici.

Nei maggiori fondi, l'esigenza di accrescere la redditività può consigliare l'utilizzo di risorse dotate di esperienza e conoscenze specifiche. In presenza di un'innovazione finanziaria, che ha dilatato la complessità e, talvolta, l'opacità degli strumenti, alcuni fondi stanno valutando l'opportunità di affiancare all'attività dei gestori finanziari un operatore specializzato, incaricato di tenere sotto controllo il rischio degli investimenti. Programmi di aggiornamento per i componenti gli organi di amministrazione e controllo potrebbero risultare utili per accrescerne il livello delle conoscenze.

Il perseguimento degli obiettivi della gestione può essere agevolato dal contenimento della dimensione degli organi; se troppo ampia può incidere sul loro funzionamento.

5. L'attività della COVIP nel 2009

Nel 2009 l'attività della Commissione ha riguardato prioritariamente la regolamentazione e il controllo cartolare e ispettivo.

Con l'attività regolatoria ci si propone di: migliorare la funzionalità dei fondi sotto il profilo dell'assetto organizzativo; snellire e semplificare i processi amministrativi; rendere più agevoli e trasparenti i rapporti con gli iscritti.

La COVIP non detta regole rigide e astratte, ma acquisisce il contributo di esperienza degli operatori col metodo del confronto dialettico, nella consapevolezza che le analisi critiche sono indispensabili per ben operare. Le modalità di partecipazione dei soggetti vigilati e degli operatori alle procedure di normazione sono in via di formalizzazione.

Al fine di dare attuazione all'articolo 5 del decreto legislativo 252/2005, la Commissione ha emanato le "Disposizioni in materia di composizione e funzionamento dell'organismo di sorveglianza dei fondi pensione aperti", integrando lo schema di regolamento di tali fondi in modo da conciliare le funzioni di rappresentanza degli aderenti su base collettiva di un certo rilievo con quelle di verifica dell'attività amministrativa e gestionale.

Sono stati posti in consultazione due documenti concernenti: il primo, la revisione dello schema di comunicazione periodica agli iscritti, ispirato a criteri di maggiore semplicità e immediatezza rispetto alle esigenze conoscitive del singolo lavoratore; il secondo, la revisione delle procedure amministrative di carattere autorizzativo di competenza della COVIP, in chiave di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti degli operatori del settore.

Sono in via di definizione regole attinenti alle procedure di trattazione degli "esposti"; con l'intento di favorire la tutela degli aderenti, i fondi vengono richiamati

a un'attenta attività di verifica e riscontro delle richieste degli iscritti, nel rispetto dei canoni di correttezza e tempestività.

All'inizio di quest'anno la Commissione ha coinvolto le maggiori organizzazioni rappresentative del settore in iniziative di autoregolamentazione: stanno già operando alcuni tavoli di lavoro in tema di linee guida per la gestione dei trasferimenti pensionistici, *life-cycle*, standardizzazione della modulistica, regolamentazione delle modalità di collocamento.

* * *

L'attività di controllo è stata intensificata, con particolare attenzione ai profili della sana e prudente gestione, della trasparenza e della correttezza dei comportamenti. La vigilanza cartolare ha, in specifici casi, approfondito i profili riguardanti la gestione del rischio finanziario e l'adozione di adeguati modelli di valutazione dello stesso; ciò anche con riferimento ad alcuni fondi negoziali che hanno prospettato l'interesse ad una gestione diretta delle risorse nei casi consentiti dal decreto legislativo 252/2005.

L'attività di controllo cartolare è stata integrata da una più intensa attività ispettiva, rafforzata nelle risorse; nel 2009 sono stati effettuati accertamenti relativi a 15 forme di previdenza complementare. Nei primi 5 mesi dell'anno in corso se ne sono avviati altri 7, di cui 5 già conclusi.

Le verifiche hanno evidenziato criticità in tema di assetti organizzativi, funzionamento degli organi collegiali, adempimenti del responsabile del fondo, presidi per la gestione finanziaria, regole per il collocamento di PIP e fondi aperti, rispetto dei termini per i trasferimenti e i riscatti delle posizioni previdenziali. In taluni casi gli esiti degli accertamenti hanno anche dato luogo all'applicazione di sanzioni.

Sulla base delle esperienze maturate in altri paesi e presso diverse autorità di vigilanza è stata effettuata l'analisi del percorso da seguire per l'attuazione della vigilanza cosiddetta "*risk-based*"; sono stati individuati i fattori di rischio rilevanti per le forme pensionistiche complementari attribuendo un adeguato peso alle risultanze degli accertamenti cartolari e ispettivi, quale presupposto per la definizione di meccanismi razionali per impostare gli interventi di vigilanza.

Affiancati da una disciplina attenta all'evoluzione e alle esigenze del settore, tali interventi appaiono indispensabili ai fini del rispetto, da parte dei fondi, del principio della sana e prudente gestione. La COVIP intende rafforzarne il numero e la frequenza.

* * *

La Commissione ha sottoposto all'attenzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze alcune proposte di modifica delle norme del decreto ministeriale 703/1996 relative ai conflitti di interesse e alle situazioni di incompatibilità. Il documento tiene conto dei più recenti sviluppi della normativa sul conflitto di interessi degli intermediari finanziari; è volto a semplificare l'ambito di applicazione dell'attuale disciplina e a renderla più garantista per gli iscritti; pone l'accento sull'esigenza di una maggiore responsabilizzazione dei fondi nella definizione delle procedure da adottare per la gestione dei conflitti di interesse.

6. Possibili interventi per lo sviluppo della previdenza complementare

Nella Relazione dello scorso anno erano stati indicati alcuni interventi idonei a consentire al sistema della previdenza complementare possibili progressi. Su taluni di essi, integrati da ulteriori elementi di riflessione, la Commissione ritiene utile ritornare.

La cultura previdenziale – Recenti indagini hanno evidenziato, ancora una volta, che nel nostro Paese esiste un'insufficiente conoscenza degli strumenti e dei prodotti finanziari e previdenziali; ne consegue un'inadeguata percezione delle necessità dell'età anziana e una scarsa capacità di pianificare il futuro.

L'attuale congiuntura costituisce un'ulteriore occasione per riflettere sull'esigenza di un impegno di alfabetizzazione previdenziale, da sempre molto fragile, e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Va formulato un articolato programma – basato anche sulle raccomandazioni dell'OCSE sul tema – che, muovendo dall'informazione di base, promuova una piena conoscenza: un'adeguata cultura, unita alla trasparenza dei fondi, costituisce fattore indispensabile per scelte consapevoli e per la crescita della previdenza complementare.

Si muove in questa direzione una recente risoluzione della XI Commissione della Camera dei deputati che ritiene fondamentale illustrare al pubblico le forti potenzialità e gli effetti virtuosi dei fondi pensione.

La COVIP partecipa, insieme ad altre Autorità di vigilanza, a un progetto comune per lo sviluppo e il rafforzamento delle conoscenze dei cittadini, inclusi i più giovani, in tema di finanza e previdenza. Un protocollo d'intesa è stato firmato alcuni giorni or sono.

Insieme alle Associazioni rappresentative delle forme pensionistiche, agli operatori e alle parti sociali è stato costituito un gruppo di lavoro per la predisposizione di progetti formativi indirizzati al mondo del lavoro e alla scuola.

In presenza di iniziative parlamentari in tema di educazione finanziaria, la COVIP, anche a nome delle suddette Associazioni, ha ritenuto doveroso segnalare alla competente Commissione del Senato l'opportunità di un'integrazione di dette iniziative con specifici riferimenti alla previdenza complementare. Le assicurazioni in tal senso ricevute fanno ben sperare.

L'incremento delle adesioni – I costi sociali di una insufficiente accumulazione di capitali per la vecchiaia possono essere molto elevati; alle parti sociali tocca il compito di valutare l'opportunità di contemperare, per ragioni di interesse generale, gli spazi di scelta del singolo con quelli a esse riconducibili. L'attuale criterio di adesione alla previdenza complementare nonché la rilevanza delle scelte individuali mettono in luce profili di flessibilità forse eccessivi se rapportati alla finalità del conseguimento di un'adeguata integrazione della pensione pubblica. Rimanendo in pieno sull'impostazione attuale, difficilmente si potrà realizzare un sostanziale balzo in avanti delle adesioni.

Garanzie per gli aderenti – Per i fondi a contribuzione definita il problema di ridurre i rischi a carico degli iscritti, soprattutto se prossimi alla pensione, è un aspetto fondamentale. La garanzia del capitale accantonato, cui si accompagna un rendimento soddisfacente, costituisce l'obiettivo primario degli aderenti; questi desiderano essere protetti dai rischi legati alle scelte di investimento, all'inflazione, a una longevità che può limitare l'autosufficienza.

Forme di *life-cycle* o *data target* sono già presenti sul mercato nazionale e si stanno diffondendo presso i fondi pensione. Tali forme potrebbero diventare, per gli aderenti più giovani, un'alternativa al comparto garantito per le adesioni di *default*. La COVIP valuta con attenzione le proposte che le vengono sottoposte.

Contro i rischi d'investimento, cui è difficile far fronte con la sola diversificazione, può essere prevista la creazione di riserve precauzionali all'interno del singolo fondo, di un'intera forma pensionistica o a livello di sistema; può ipotizzarsi anche l'assunzione del rischio sistemico da parte del settore pubblico o di un *pool* di compagnie assicuratrici contro pagamento di un premio. Recenti analisi consentono di considerare queste soluzioni più che delle semplici idee.

La concreta definizione dei nuovi strumenti di garanzia solleva problematiche che vanno approfondite e vagliate con cura. La COVIP è disponibile in tal senso.

Fisco e pensioni – E' stato detto autorevolmente che “Il sistema fiscale odierno è un sistema disegnato negli anni '60, messo in legge negli anni '70 e continuamente ma non perfettamente rattoppato. Quel mondo non c'è più”.

Negli stessi decenni non v'era neppure la previdenza complementare sulla quale, a partire dagli anni '90, si sono stratificati diversi regimi impositivi. L'esigenza di semplificare l'intero impianto emerge con evidenza: ridurrebbe gli oneri amministrativi per gli operatori, accrescerebbe la trasparenza gestionale, offrirebbe certezze agli iscritti.

Pur nella consapevolezza dei vincoli imposti dalle attuali condizioni della finanza pubblica, la COVIP ha già avuto modo di sottolineare l'esigenza di interventi utili per lo sviluppo dei fondi pensione; in particolare, l'allineamento degli oneri fiscali che gravano sulla previdenza complementare ai valori e ai criteri prevalenti in altri paesi; l'opportunità di indicizzare l'attuale limite alla deducibilità dei contributi, fissato nel 2000; l'incremento di detto limite in presenza di adesioni di familiari fiscalmente a carico.

I fondi devono prestare particolare attenzione ai profili fiscali per utilizzare appieno i vantaggi offerti dalla normativa. Cito, ad esempio, il riconoscimento dei rimborsi previsti dalle Convenzioni contro le doppie imposizioni sui redditi di natura finanziaria maturati all'estero.

Costi e commissioni – Nella previdenza complementare l'indicatore sintetico dei costi – che esprime la loro incidenza sull'ammontare della posizione maturata per ciascun anno di partecipazione – mette in luce differenze di rilievo fra le forme pensionistiche, nonché un'ampia dispersione dei singoli valori all'interno di ciascuna forma: per i fondi negoziali l'indicatore medio è dello 0,9 per cento per periodi di partecipazione a 2 anni e scende allo 0,2 per periodi di partecipazione di 35 anni; per i fondi aperti esso passa dal 2 all'1,1 per cento; per i PIP dal 3,5 all'1,5 per cento. Per

orizzonti temporali lunghi, differenze di un punto percentuale producono significativi effetti negativi sulla prestazione finale: anche dell'ordine del 20 per cento.

La crisi degli ultimi anni ha spinto taluni fondi a limare i costi. Nonostante ciò e pur nella consapevolezza che il livello di costo deve tener conto di tutte le prestazioni aggiuntive che il fondo si impegna a fornire, esistono ancora cospicui margini di riduzione. La COVIP intende farsi parte attiva in materia. Alcune ipotesi di intervento sono descritte nella Relazione.

Rendite – Un problema di rilievo nella previdenza complementare riguarda l'erogazione delle prestazioni pensionistiche sotto forma di rendita: una modalità ancora limitata nelle preferenze dei lavoratori. Attualmente sono soltanto 130.000 i percettori di rendite, concentrati nel comparto dei fondi preesistenti.

L'obiettivo primario della previdenza complementare non è quello di erogare una prestazione in forma di capitale alla fine della vita lavorativa, bensì di integrare, attraverso la corresponsione di un vitalizio, la copertura garantita dalla pensione offerta dal primo pilastro.

È opportuno incentivare la più ampia diffusione delle rendite. A tal fine l'estensione, all'intero montante erogato in forme di rendita, della tassazione agevolata prevista dalla riforma del 2005, faciliterebbe le scelte dei lavoratori.

Le compagnie assicurative dovrebbero impegnarsi, in regime di concorrenza, ad ampliare le tipologie di rendita venendo incontro alle diverse esigenze dei percettori. Andrà, comunque, assicurata la comparabilità delle offerte. Nel rispetto del profilo dell'equivalenza attuariale, garantire una rendita e la sua reversibilità richiede analisi e calcoli complessi; l'aumento della speranza di vita accresce le difficoltà. Altri paesi hanno maturato esperienze utili a tal fine.

Alcuni fondi stanno approfondendo la possibilità dell'erogazione diretta delle rendite; in proposito la COVIP esprimerà, per quanto di competenza, le proprie valutazioni.

Autorità, Signore, Signori,

la COVIP adempie alle funzioni che l'ordinamento le assegna in totale trasparenza e indipendenza. Dall'indagine della Corte dei Conti è emersa la conferma della specificità e dell'utilità dei compiti che essa svolge, anche nelle sedi internazionali dedicate ai sistemi pensionistici nelle quali fornisce il proprio contributo di idee e uomini.

La sua legittimazione si basa sui principi della proporzionalità nella regolamentazione, del contraddittorio nei procedimenti, dell'analisi di impatto delle misure da adottare, della rendicontazione del suo operato, oltre che sul giudizio degli enti vigilati. Le sue scelte sono orientate alla tutela degli iscritti alle forme di previdenza complementare, perché cresca e si diffonda la fiducia in questa forma pensionistica.

La COVIP, nel rispetto assoluto delle decisioni delle Istituzioni, ritiene che non vadano messi in discussione ruolo e autonomia: un mercato aperto, con la presenza di numerosi soggetti che operano su una materia sensibile, quale quella del risparmio previdenziale, deve avere regole di sana e prudente gestione e contare su un'istituzione che ne controlli il rispetto.

* * *

Lo stato attuale delle adesioni non è soddisfacente: poco più del 20 per cento dei lavoratori dipendenti e autonomi è iscritto a una forma pensionistica di secondo pilastro. Sono fuori milioni di lavoratori: le iniziative per estendere il sistema al pubblico impiego languono; il lavoro domestico e di supporto agli anziani non è stato

neppure investito del problema; nelle piccole e medie imprese le adesioni sono marginali; la distribuzione degli aderenti per genere e/o aree geografiche registra non pochi punti deboli.

Per il rilancio delle adesioni il ruolo delle parti sociali resta fondamentale.

Il percorso che conduce all'obiettivo di una previdenza complementare pienamente diffusa è ancora lungo e difficile. Il traguardo di grande rilevanza sociale è quello di assicurare agli anziani di poter vivere dignitosamente un tratto della loro esistenza particolarmente bisognoso di sostegno.

Non interessa la strada delle buone intenzioni; è necessario percorrere la strada dei risultati positivi. La Commissione è pronta a dare il suo contributo.