

# UFFICIO DEI RESOCONTI

BOZZE NON CORRETTE



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO n.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTIVITA' DEGLI ENTI GESTORI DI FORME  
OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA  
SOCIALE**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL  
SISTEMA PREVIDENZIALE OBBLIGATORIO E  
COMPLEMENTARE, NONCHÉ DEL SETTORE ASSISTENZIALE,  
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'EFFICIENZA DEL  
SERVIZIO, ALLE PRESTAZIONI FORNITE E ALL'EQUILIBRIO  
DELLE GESTIONI

43<sup>a</sup> seduta: giovedì 5 maggio 2022

Presidenza del presidente NANNICINI

*Commissione parlamentare per il controllo  
sull'attività degli enti gestori di forme  
obbligatorie di previdenza e assistenza  
sociale*

**BOZZE NON  
CORRETTE  
AD USO INTERNO**

## **INDICE**

### **Audizione del presidente della Covip**

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Pc-Idv: CAL-Pc-Idv; Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi E Uguali: LEU; Misto-MAIE-PSI-FacciamoEco: M-MAIE-PSI-FE; Misto-Noi Con L'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-NCI-USEI-R-AC; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Manifesta, Potere Al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.*

*Commissione parlamentare per il controllo  
sull'attività degli enti gestori di forme  
obbligatorie di previdenza e assistenza  
sociale*

**BOZZE NON  
CORRETTE  
AD USO INTERNO**

*Interviene per la Covip il Presidente, prof. Mario Padula.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,40.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web* TV della Camera e su quella del Senato.

Avverto che dell'audizione odierna verranno redatti e pubblicati il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

### **Audizione del presidente della Covip**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni, sospesa nella seduta del 21 aprile scorso.

È oggi in programma l'audizione del Presidente della Covip, che ringrazio per la sua disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione.

Intendiamo acquisire il contributo autorevole della Autorità di vigilanza sui fondi pensione in merito al tema della previdenza complementare, al suo ruolo attuale, alle ragioni che ne frenano lo sviluppo e alle possibili iniziative per un suo rilancio, anche alla luce della recente attuazione della disciplina europea sui prodotti pensionistici individuali paneuropei. Con riferimento al settore assistenziale, la Commissione

accoglierà inoltre con favore eventuali riflessioni sul sistema dei fondi sanitari integrativi, sulla quale stiamo concentrando parte della nostra attività di indagine.

Cedo dunque la parola al professor Padula.

*PADULA.* Signor Presidente, onorevoli senatrici e senatori, deputate e deputati, innanzitutto vi ringrazio per l'opportunità offerta alla Covip di fornire un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare. È la terza volta che in questa legislatura ho l'onore di essere ascoltato da voi. Nei miei precedenti interventi mi ero principalmente soffermato sulle politiche di investimento e i soggetti operanti in entrambi i settori rispetto ai quali la Covip esercita - come sapete - le sue competenze di vigilanza: il settore della previdenza complementare e quello delle casse di previdenza per i liberi professionisti.

In questa occasione, in coerenza con l'oggetto dell'indagine conoscitiva in corso, con le competenze istituzionali della Covip e con le specifiche richieste che ci avete rivolto, mi soffermerò principalmente sulla

funzionalità del sistema di previdenza complementare. Porrò alla vostra attenzione anche alcune linee di intervento che potrebbero risultare utili per favorire un ulteriore sviluppo dei fondi pensione nel nostro Paese e per rafforzarne il ruolo nell'ambito del complessivo sistema di *welfare*. Lo sviluppo di una previdenza complementare, diretta alla generalità dei lavoratori, ha origine all'inizio degli anni Novanta, quando fu chiaro che le prestazioni promesse dal sistema previdenziale pubblico erano divenute insostenibili. All'intervento teso a rendere realistiche tali promesse, si ritenne necessario affiancare l'avvio di un processo di sviluppo dei fondi pensione complementari, fino ad allora riservati a una fascia ristretta di lavoratori a reddito medio-alto (non più del 3 per cento dei lavoratori).

Tra il 1992 e il 1993 fu varata una prima disciplina complessiva del sistema di previdenza complementare, definita con il decreto legislativo n. 124 del 1993; due anni dopo, con la legge n. 335 del 1995, in parallelo alla riforma strutturale sistema previdenziale pubblico, si introdussero rilevanti incentivazioni fiscali per la previdenza complementare privata. Seguì l'istituzione della Covip come autorità dotata di personalità giuridica e la

predisposizione dell'apparato di normativa secondaria, necessaria per l'avvio del nuovo sistema.

Tutto era pronto, quindi, per permettere alle parti sociali di intraprendere il percorso per istituire i primi fondi pensione di natura negoziale, basati sulla contrattazione collettiva nazionale a livello settoriale. Una scelta, alternativa a quella pure possibile di istituire fondi pensione a livello di singole aziende, che ha rappresentato e ancora rappresenta un punto di forza essenziale del sistema, favorendo e perseguendo dimensioni adeguate ed economie di scala.

I primi fondi pensione negoziali iniziarono la propria attività a partire dal 1999. Nel frattempo, venivano avviati dai principali gruppi finanziari fondi pensione aperti, operanti tra loro in regime di piena concorrenza, che oltre a raccogliere adesioni di singoli lavoratori hanno pure la possibilità di acquisire adesione a livello collettivo. Queste forme di nuova istituzione si affiancavano ai fondi pensione cosiddetti preesistenti, i quali, pur riservati - come si diceva - a fasce ristrette di lavoratori dipendenti, essendo istituiti prevalentemente a livello di singola azienda, erano molto numerosi.

Un elemento di rilievo nell'impianto strutturale adottato fu quello della chiara scelta a favore del regime della contribuzione definita. Tutto il sistema dei fondi di nuova istituzione è stato quindi, fin dal primo impianto, fondato su un sistema intrinsecamente immune dai rischi di stabilità che caratterizzano i fondi a prestazione definita. Il sistema italiano fu posto così all'avanguardia di una tendenza che in ambito internazionale stava allora iniziando a manifestarsi e che più di recente avrebbe preso il sopravvento.

Il sistema di previdenza complementare italiano si presentava quindi già all'inizio degli anni 2000 ben strutturato e alquanto articolato. Tuttavia, la crescita dell'adesione appariva insoddisfacente rispetto alle aspettative. Fu quindi ritenuto necessario dare una spinta decisa allo sviluppo del sistema, tramite l'introduzione del conferimento *ex lege* ai fondi pensione dei flussi di TFR, salvo esplicito dissenso dei singoli lavoratori. Il meccanismo, introdotto a livello legislativo con il decreto legislativo n. 252 del 2005, divenne operativo nel primo semestre del 2007, fu applicato alla quasi totalità del lavoro dei dipendenti del settore privato ed effettivamente realizzò un incremento di rilievo delle adesioni, sebbene ancora inferiore a

quello auspicato. Nell'occasione, l'intero sistema di regolamentazione della previdenza complementare fu rivisto e razionalizzato, con un'enfasi particolare posta sulla trasparenza e la confrontabilità tra i diversi schemi disponibili, tra i quali furono introdotti a pieno titolo anche i cosiddetti PIP, ossia i Piani individuali di natura assicurativa, destinati ad avere uno sviluppo di rilievo pur se più costosi rispetto ai fondi di tipo negoziale.

Complessivamente, dall'operazione realizzata insieme all'introduzione del conferimento tacito del TFR, il sistema della previdenza complementare uscì rafforzato dal punto di vista strutturale, con una normativa primaria e secondaria completa e moderna, anche nel confronto internazionale. Ad esempio, per quanto riguarda l'informativa agli iscritti, materia di cruciale rilievo per i fondi a contribuzione definita, la normativa italiana era già molto più completa e calibrata rispetto a quella prevista dalla direttiva europea, allora da poco introdotta.

Vale la pena sottolineare che, a fronte di un livello di adesione ritenuto - come si diceva - comunque complessivamente insoddisfacente, si manifestarono fin da subito tendenze che nel tempo sarebbero andate

consolidandosi e che rappresentano una caratteristica distintiva del sistema della previdenza complementare del nostro Paese. Le adesioni, infatti, risultavano diffuse solo nelle fasce dei lavoratori complessivamente più forti: di grandi imprese, residenti al Nord o al Centro, più spesso di sesso maschile, più spesso di età non giovane. Per contro, le fasce più deboli di lavoratori, in linea di principio più bisognose di un'integrazione alla prestazione pensionistica pubblica, rimanevano per lo più escluse dalla partecipazione alla previdenza complementare. Si tratta di una situazione di dualismo che permane ancora oggi, come risulta dal quadro di sintesi della situazione attuale della previdenza complementare che mi appresto a presentare.

Alla fine del 2021, l'offerta di strumenti di previdenza complementare si compone di 349 forme pensionistiche, 33 fondi negoziali, 40 aperti, 72 piani individuali pensionistici (PIP), 204 fondi preesistenti. Il numero delle forme pensionistiche operanti nel sistema è andato progressivamente riducendosi per effetto di operazioni di concentrazione, soprattutto nel settore dei fondi preesistenti. Il fenomeno è da considerare con favore in quanto consente di realizzare i miglioramenti di efficienza ed economie di

scala, che possono poi tradursi in riduzione dei costi e in innalzamento della qualità della gestione e dei servizi offerti agli iscritti. I più elevati standard in termini organizzazione interna, introdotti dalla cosiddetta direttiva IORP II, uniti all'azione di stimolo della stessa Covip spingono il sistema a ulteriori razionalizzazioni.

Sulla base di stime ancora preliminari, alla fine del 2021 il totale degli iscritti alla previdenza complementare ha raggiunto circa 8,8 milioni, con un tasso di partecipazione pari al 33 per cento delle forze di lavoro. Su questi andamenti l'impatto della pandemia è stato complessivamente lieve e solo temporaneo. Si è osservato un rallentamento delle nuove adesioni e dei flussi contributivi nei mesi centrali del 2020, all'apice quindi delle restrizioni legate all'emergenza sanitaria, ma successivamente il sistema ha riguadagnato le tendenze in essere prima della pandemia. Al numero di iscritti ai fondi pensione nel nostro Paese, corrisponde un totale di posizioni in essere, a fine anno, di circa 9,7 milioni, comprendendo anche le posizioni doppie o multiple che fanno capo allo stesso iscritto, posizioni che è necessario monitorare per avere un quadro più preciso dell'effettiva partecipazione alla

previdenza complementare. Le posizioni in essere presso i fondi pensione negoziali sono circa 3,5 milioni, presso i fondi aperti 1,7 milioni, presso i PIP nuovi 3,6 milioni. Circa 650.000 sono le posizioni dei fondi preesistenti e circa 320.000 quelle riferibili ai PIP vecchi.

La crescita delle adesioni ai fondi negoziali si è ravvivata a partire dal 2015, quando ha preso forma il meccanismo delle cosiddette adesioni contrattuali, con il quale i lavoratori vengono autonomamente iscritti al proprio fondo di riferimento per effetto delle previsioni dei contratti collettivi di lavoro, che dispongono il versamento di uno specifico contributo a carico del datore di lavoro. Ciò a prescindere dalla scelta del lavoratore medesimo di far confluire nel fondo anche il TFR e i contributi ordinari. Il meccanismo è stato dapprima introdotto nel settore dell'edilizia e ha determinato una rilevante crescita degli aderenti al fondo pensione di riferimento del settore; poi si è diffuso a numerosi altri fondi. Complessivamente, le adesioni di tipo contrattuale sono pari a circa un terzo di quelle totali dei fondi negoziali. Tuttavia, in gran parte dei casi, all'adesione al fondo che ha così avuto luogo, non è seguito alcun versamento contributivo ulteriore, per cui le posizioni

degli iscritti sono rimaste modeste in termini di valore. Ciò accade soprattutto nei fondi di riferimento di settori di attività nei quali le piccole e piccolissime aziende sono prevalenti e i rapporti di lavoro sono caratterizzati da scarsa stabilità.

Sulla base di stime preliminari, alla fine del 2021 le risorse accumulate dalle forme pensionistiche complementari hanno superato i 210 miliardi di euro; esse si ragguagliano al 12 per cento del PIL e al 4 per cento delle attività finanziarie delle famiglie italiane. Per l'allocazione degli investimenti, i dati relativi alla fine fine del 2021 saranno pronti per essere pubblicati tra poche settimane, in occasione della presentazione della relazione annuale, che presenteremo anche quest'anno alla Camera il 10 giugno.

Appare comunque utile fare riferimento alla situazione alla fine del 2020, in quanto la composizione del portafoglio dei fondi pensione storicamente è tipicamente caratterizzata da una certa stabilità. A tale data, gli investimenti dei fondi pensione erano allocati per il 56,1 per cento in obbligazioni e altri titoli di debito; di questi, il 17,5 per cento erano titoli di debito pubblico italiano. Il 19,6 per cento di investimenti consisteva in titoli

di capitale, mentre le quote degli OICVM erano pari all' 11,9 per cento. I depositi si attestavano al 7,5 per cento. Gli investimenti immobiliari in forma diretta e indiretta, presenti quasi esclusivamente nei fondi preesistenti, costituivano il 2 per cento del patrimonio. Nell'insieme, il valore degli investimenti dei fondi pensione nell'economia italiana era di 38,6 miliardi di euro, il 23,8 per cento del patrimonio. I titoli di Stato rappresentano la quota maggioritaria: 28,4 miliardi di euro. Gli impieghi in titoli di imprese domestiche rimangono marginali, riflettendo anche la peculiare struttura del tessuto industriale italiano e del livello complessivamente limitato della capitalizzazione del mercato azionario nazionale. Il totale di 4,6 miliardi è meno del 3 per cento del patrimonio; in obbligazioni hanno investito 3,2 miliardi, in azioni 1,4 miliardi. Gli investimenti domestici detenuti attraverso quota di OICVM si attestavano a 2,1 miliardi; gli investimenti immobiliari, pressoché tutti concentrati in Italia, risultavano pari a complessivi 3 miliardi di euro.

Ormai da diversi anni, l'andamento, seppur volatile ma prevalentemente positivo, dei mercati finanziari si è riflesso in risultati

soddisfacenti quanto ai rendimenti dei fondi pensione. Su un periodo di osservazione decennale, dal 2012 al 2021, il rendimento netto medio annuo composto, al netto dei costi di gestione e della fiscalità, è stato del 4,1 per cento per i negoziali, 4,6 per cento per gli aperti, 5 per cento per i PIP gestioni di ramo III, 2,2 per cento per le gestioni di ramo I. Le differenze di rendimento tra le diverse forme sono correlate positivamente alla quota di azione presente nei rispettivi portafogli. Su analogo orizzonte temporale, la rivalutazione annua composta del TFR è stata dell'1,9 per cento.

Oltre all'*asset allocation* adottata, alle differenze di rendimento tra le forme contribuiscono anche i divari nei livelli di costo. I PIP restano i prodotti più onerosi. Su un orizzonte temporale di dieci anni, l'indicatore sintetico dei costi (ISC), introdotto dalla Covip come strumento di comparabilità tra le diverse forme di risparmio previdenziale, è in media del 2,18 per cento, 1,87 per cento per le gestioni separate ramo I, 2,35 per cento per le gestioni di ramo III. Si osserva, inoltre, una accentuata dispersione dei costi dei PIP offerti sul mercato, che influisce anche sui rendimenti conseguiti. Si conferma, invece, la minore onerosità dei fondi pensione

negoziali. Sul medesimo orizzonte temporale, l'indicatore ISC è dello 0,43 per cento ed è pari all'1,36 per cento per i fondi pensione aperti.

L'articolazione del sistema previdenziale su più pilastri, con una parte obbligatoria a ripartizione e una volontaria a capitalizzazione, rafforza la capacità del sistema di fare fronte a *shock* di diversa natura, mitigando così il rischio di prestazioni previdenziali inadeguate. In questa prospettiva, l'accessibilità al pilastro a capitalizzazione è un elemento fondamentale di sostenibilità sociale e finanziaria del sistema nel suo complesso. Al riguardo, i dati sull'adesione alla previdenza complementare mostrano situazioni differenziate. Gli 8,8 milioni di lavoratori iscritti, a fine del 2021, alla previdenza complementare sono - come si diceva - pari a circa il 33 per cento delle forze di lavoro; di essi, circa 1,2 milioni risultano iscritti a un fondo tramite solamente la menzionata adesione contrattuale, pertanto le relative posizioni ricevono contribuzioni modeste.

Sotto altro profilo, gli iscritti che nel 2020 non hanno effettuato versamenti contributivi sono 2,2 milioni; di costoro, 1 milione non versa contributi da almeno cinque anni. Il fenomeno si sovrappone in parte quello

delle adesioni di tipo contrattuale, previste - come detto - in alcuni settori caratterizzati da poca stabilità del posto di lavoro, e la medesima contribuzione, legata a tale adesione, viene interrotta nel momento in cui rapporto di lavoro cessa. Anche tra coloro che versano regolarmente i contributi, si rilevano ampie differenze. Utilizzando gli ultimi dati disponibili, relativi al 2020, i contributi per singolo iscritto ammontano mediamente a 2.740 euro; il 24,4 per cento degli iscritti contribuisce con meno di 1.000 euro. La percentuale sale al 30,3 per cento nei fondi negoziali, per effetto di un'ampia platea di lavoratori che versano il solo contributo contrattuale. Il 14,6 per cento di iscritti versa tra 1.000 e 2.000 euro; il 10,6 per cento tra 2.000 e 3.000 euro. Alle classi successive appartiene un numero via via inferiore di iscritti. Fa eccezione la fascia di versamento tra 5.000 e 5.500 euro, che include i limiti di deducibilità fiscale dei contributi, fissato dalla normativa in 5.164,57 euro, alla quale appartiene il 6,8 per cento degli iscritti.

Si rileva chiaramente che i tassi di partecipazione più elevati si registrano nelle aree più ricche del Paese, in media dal 35 per cento al 40 per

cento della forza di lavoro, con punte del 45 per cento e 50 per cento laddove l'offerta previdenziale è integrata da iniziative di tipo territoriale. In queste aree i versamenti contributivi sono, in molti casi, anche doppi rispetto a gran parte delle Regioni del Mezzogiorno. Rispetto alle forze di lavoro per fasce d'età, la partecipazione alla previdenza complementare dei soggetti *under 35* è pari al 22,7 per cento, inferiore di circa un terzo a quelle fasce di età centrali; la contribuzione è di due terzi inferiore.

Per genere, il tasso di partecipazione delle donne (29,7 per cento) è pari a quattro quinti di quello degli uomini. Anche la contribuzione rimane di un quinto inferiore. In linea generale, nelle situazioni in cui maggiore sarebbe l'esigenza di integrare la pensione di primo pilastro con quella complementare, il grado di partecipazione è quindi più basso. È interessante esplorare in che misura le differenze alla partecipazione della previdenza completa riflettano quelle relative al coinvolgimento del mercato del lavoro. Per quanto riguarda il genere, considerando la popolazione attiva, la partecipazione delle donne alla forza lavoro è pari a tre quarti di quella degli uomini. Quindi, la minore partecipazione del genere femminile alla

previdenza complementare è spiegata, in primo luogo, dal minore coinvolgimento nel mercato del lavoro e, solo in misura relativamente minore, dalla più bassa propensione all'adesione alla previdenza complementare, una volta che si faccia parte della forza di lavoro.

Le differenze tra classi d'età nella partecipazione alla previdenza complementare sono, invece, principalmente attribuibili proprio alla loro diversa propensione a tale partecipazione, una volta che si considerino solo le forze di lavoro. Ad esempio, la fascia di età 25-34 anni registra una partecipazione alla forza di lavoro inferiore al 10 per cento a quella della fascia adiacente più anziana. Una volta parte delle forze di lavoro, la fascia di età più giovane fa registrare una partecipazione alla previdenza complementare inferiore di circa un quarto rispetto a quella della fascia relativamente più anziana.

La storia del sistema di previdenza complementare, le cui tappe principali ho brevemente ripercorso, fornisce due indicazioni essenziali. Da un lato, adesione e contribuzioni sono cresciute in modo stabile nonostante qualche rallentamento registratosi nelle fasi più acute delle crisi, anche

recenti. Dall'altro lato, le adesioni e le contribuzioni al sistema di previdenza complementare sono ancora molto frammentate, con differenze anche molto ampie tra gruppi socioeconomici della popolazione. Nel valutare il grado di sviluppo del sistema della previdenza complementare sulla base di queste due indicazioni, è utile tener presente l'elevato livello di contribuzione al primo pilastro pensionistico nel nostro Paese. Tale elevato livello di contribuzione, che non trova riscontro in altre economie sviluppate, è di per sé un fattore che limita lo spazio di crescita del sistema di previdenza complementare. Difatti, nel confronto internazionale, nei Paesi dove la previdenza di base ha un ruolo e una dimensione maggiore, misurata in termini di aliquote contributive obbligatorie, il sistema privato, misurato dall'attivo in percentuale del PIL, risulta tendenzialmente meno sviluppato. Viceversa, laddove il sistema pensionistico pubblico svolge un ruolo più circoscritto, il sistema privato assume più spesso dimensioni significative.

Per contro, nonostante tale elevato livello di contribuzione al primo pilastro, in molti segmenti della popolazione di lavoratrici e lavoratori i livelli di adesione e le contribuzioni sono tutt'altro che modesti, sfiorando nel

caso di qualche fondo negoziale livelli non lontani da una piena copertura del settore di riferimento. Un'analisi non superficiale dei dati aiuta a spiegare questa apparente contraddizione. In primo luogo, vale la pena di sottolineare che il sistema di previdenza del nostro Paese è imperniato su un modello di mercato del lavoro caratterizzato dalla stabilità e dalla continuità dei rapporti di lavoro. Mette in discussione questo modello l'avanzare, anche nel nostro Paese, di un'area di lavori non standard, che ricomprende lavori caratterizzati da rapporti contrattuali meno stabili e meno duraturi e da un confine tra lavoro dipendente e lavoro autonomo reso più labile da fenomeni di *dumping* sociale che proprio un'elevata contribuzione a primo pilastro può alimentare.

Inoltre e al di là dei fenomeni patologici, vale la pena sottolineare che l'area del lavoro autonomo, anche quella che fa riferimento alle cosiddette professioni ordinistiche, non è tipicamente raggiunta da iniziative di previdenza complementare.

In secondo luogo, anche nell'area dei lavori più standard, i dati offrono qualche importante spunto di riflessione proprio in relazione alla specificità del nostro tessuto industriale, fittamente punteggiato da imprese piccole o

piccolissime. In tali imprese, i livelli di adesione sono molto più contenuti. Non è estranea a questo risultato, la previsione normativa in base alla quale il TFR che i lavoratori non indirizzano ai fondi pensione rimane nell'ambito delle imprese con meno di cinquanta addetti, continuando così a costituire per tali imprese una fonte di finanziamento. Una fonte di finanziamento - è utile ricordarlo -, quella del TFR, peraltro non scevra di singolarità, priva com'è di un processo valutativo e caratterizzata da un costo non di mercato, con effetti potenzialmente distorsivi sulle scelte di investimento delle imprese.

Ultimo ma non meno importante, le potenzialità di sviluppo della previdenza complementare sono condizionate dagli andamenti macroeconomici del Paese. La fase prolungata di bassa crescita che ha caratterizzato l'economia italiana negli ultimi vent'anni si è accompagnata a una bassa crescita dell'occupazione e delle retribuzioni, con ricadute inevitabilmente negative sul sistema della previdenza complementare, ma anche, in modo forse meno apparente, sulla previdenza di base, al cui sviluppo è essenziale la crescita di occupazione e retribuzioni.

Pur in un quadro non privo di criticità, anche di carattere strutturale, alla crescita del sistema può contribuire la fiscalità della previdenza complementare, cui il legislatore ha accordato un grado di agevolazione nel confronto con altre forme di risparmio, in relazione alla speciale funzione sociale che il risparmio previdenziale svolge. Nel tempo non è diminuito il valore delle ragioni che hanno condotto, anche il legislatore italiano, ad adottare per la previdenza complementare una fiscalità di favore fin dalle fasi di impianto del sistema. Semmai, un quadro macroeconomico complessivamente sfavorevole e il progressivo e continuo invecchiamento della popolazione rendono quelle ragioni ancora più attuali. In questo quadro, la previdenza complementare rappresenta un'opportunità di diversificazione dei rischi, a fronte di una previdenza di base che, per il suo modo di funzionamento, è interamente esposta ai rischi di andamenti economici e demografici negativi.

Prima di entrare nel merito di possibili interventi sulla fiscalità della previdenza complementare, è bene sottolineare che la stabilità normativa rappresenta una condizione necessaria per l'ordinato sviluppo del sistema.

Non deve sfuggire che il risparmio previdenziale non solo guarda ad orizzonti tipicamente lunghi, ma presenta anche caratteri di parziale irreversibilità. Il susseguirsi di interventi normativi, anche potenzialmente contraddittori, alimentando la volatilità normativa, rischia di scoraggiare le adesioni, abbassare le contribuzioni e più in generale di ridurre il grado di affidamento del sistema nel suo complesso.

La tassazione della previdenza completamente, in Italia, prevede la deducibilità dei contributi, la tassazione dei rendimenti che risultano da una gestione di investimenti e la tassazione delle prestazioni erogate. I contributi versati sono deducibili dal reddito fino al limite massimo - come si diceva - di 5.164,57 euro. Tale ammontare, rimasto invariato fin dal 2005, è comunque pari a circa il doppio del contributo medio effettivamente versato agli iscritti. Nella fase di gestione degli investimenti, al risultato di gestione delle forme complementari viene applicata l'imposta sostitutiva pari al 20 per cento, ovvero al 12,5 per cento per la parte del risultato di gestione derivante dalla detenzione di titoli di Stato italiani o assimilati. L'aliquota applicata è quindi più alta di quella in vigore fino al 2016, pari all' 11 per cento, ma più

bassa dell'aliquota applicata sugli altri strumenti risparmio. Inoltre, i redditi derivanti dagli investimenti qualificati, nonché dai piani di risparmio a lungo termine, sono esclusi ai fini delle imposte sul reddito e pertanto non concorrono alla formazione della base imponibile dell'imposta sostitutiva. Le prestazioni sono tassate in base alla loro natura e con un'aliquota proporzionale al reddito, di favore rispetto alle aliquote sul reddito delle persone fisiche che, nel caso della rendita del capitale, si riduce al crescere degli anni di effettiva partecipazione al sistema.

L'efficacia dei vantaggi fiscali concessi alla previdenza complementare, intesa come capacità di accrescere il bacino degli iscritti e dei flussi contribuiti, andrebbe inoltre valutata tenendo conto degli obiettivi in termini di equità e inclusione. In questa prospettiva, non appare prioritario l'innalzamento del limite di deducibilità, considerando che solo il lavoro delle fasce di reddito più elevate è in grado di dedurre contributi fino al limite massimo. Per converso, è la crescente incidenza di carriere discontinue e frammentate, spesso accompagnate da curve salariali piatte, che dovrebbe indurre a riconsiderare il complesso di strumenti destinati a incentivare il

risparmio previdenziale. Si deve rilevare che chi più avrebbe bisogno di un'integrazione al reddito pensionistico formato attraverso la previdenza obbligatoria è paradossalmente meno in grado di partecipare alla previdenza complementare, pesando peraltro l'adozione di contratti di lavoro non tradizionali che non beneficiano nemmeno di un contributo specifico a carico del datore di lavoro.

Complessivamente, gli attuali incentivi fiscali non appaiono ben mirati rispetto a quei segmenti del mercato del lavoro più fragili e perciò più bisognosi di protezione sociale. Andrebbero rimodulate in funzione dei redditi degli iscritti per costruire un risparmio previdenziale anche da parte delle classi di reddito più basse, ad esempio prevedendo un intervento diretto dello Stato a sostegno delle posizioni pensionistiche di determinate categorie, in particolare dei più giovani. Quest'ultimo meccanismo avrebbe, peraltro, il vantaggio di rendere tangibile il beneficio monetario dell'agevolazione; al contrario della riduzione, la quale, confusa tra le altre voci della busta paga del lavoratore, è di non immediata e agevole percezione da parte del lavoratore. Inoltre, questo meccanismo non sarebbe regressivo,

evitando effetti redistributivi indesiderati.

Ulteriori interventi diretti a tenere meglio conto della diffusione di percorsi di carriera più discontinui potrebbero andare nella direzione di definire alcuni meccanismi di incentivo, come ad esempio i limiti ai contributi deducibili. non più su base annuale - come avviene ora - bensì su base pluriennale, evitando così di penalizzare coloro che non sono in grado di destinare ogni anno alla previdenza complementare un flusso stabile di contributi; e per altro verso incentivando l'adesione alla contribuzione di lavoratrici e lavoratori i cui redditi sono più volatili, come in molti casi del variegato panorama del lavoro autonomo.

Una nuova spinta alla crescita della previdenza complementare può derivare anche dalla revisione dei meccanismi di adesione alla stessa. Come ho ricordato, nel 2007 venne introdotto il meccanismo del silenzio-assenso, nel quale fu previsto, salvo esplicito dissenso del singolo lavoratore, il conferimento ai fondi pensioni dei nuovi flussi del TFR. Nel primo semestre di quell'anno, il meccanismo venne applicato alla quasi totalità delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti allora in servizio nel settore privato.

Successivamente, il meccanismo è rimasto in vigore per i soli nuovi assunti, ma ha contribuito a nuove adesioni alla previdenza complementare solo in modo marginale. Alcuni aspetti dell'esperienza italiana di adesione automatica hanno contribuito ad una sua riuscita solo parziale, soprattutto se confrontata con esperienze di altri Paesi. Come rilevato da una ricerca in materia di *autoenrollment* dei fondi pensione, promossa dalla Commissione europea e recentemente pubblicata, la riuscita solo parziale dell'applicazione in Italia di tale meccanismo è dovuta, in primo luogo, a una definizione alla cosiddetta opzione di *default* che non poteva essere considerato ottimale dalla gran parte lavoratori. Infatti tale opzione comportava, da una parte, il conferimento al fondo pensione di riferimento soltanto del TFR e non anche dei flussi contributivi aggiuntivi previsti dai contratti collettivi di lavoro, e, dall'altra, l'investimento di tali flussi in una linea garantita necessariamente caratterizzata da una politica di gestione molto prudentiale, non adeguata a realizzare rendimenti soddisfacenti nel lungo periodo e soprattutto superiore a quelli legalmente previsti per il TFR.

Inoltre, a rendere più complesso il funzionamento del meccanismo di

adesione automatica ha concorso la previsione per il singolo lavoratore di firmare un apposito modulo che comprovasse la consapevolezza della scelta di conferire il TFR a un fondo pensione, ovvero di lasciarlo in azienda. Tale previsione, oltre a rinunciare a volgere in senso positivo nella direzione auspicata dell'adesione la tendenza dei lavoratori a occuparsi per tempo del proprio futuro previdenziale, coinvolgendo le aziende nella trasmissione del modulo può avere creato i presupposti per un condizionamento della loro decisione, in senso contrario all'adesione. Ciò soprattutto nelle imprese più piccole, dove il TFR rappresenta comunque una forma di finanziamento.

Sulla base dell'esperienza maturata, quindi, qualsiasi riproposizione del meccanismo di adesione automatica ai fondi pensione andrebbe disegnata correggendo perlomeno gli aspetti critici, prima evidenziati, che hanno contraddistinto l'operazione realizzata nel 2007. In particolare, la proposizione del silenzio-assenso potrebbe oggi essere meglio realizzata tramite l'utilizzo di procedure *online* che non ostacolano, per i singoli lavoratori interessati, un'eventuale scelta di non partecipazione, ma che al tempo stesso chiariscano in modo oggettivo, nell'informazione fornita a

supporto delle scelte da compiere, i vantaggi dell'adesione.

Incidentalmente, anche al di là delle decisioni che si dovessero assumere circa un rinnovo dell'adesione automatica ai fondi pensione, il sistema della previdenza complementare beneficerebbe di una assai più ampia diffusione dell'uso di procedure di adesione *online*. Ciò sarebbe coerente con l'uso delle tecnologie di informazione e comunicazione da parte di fasce sempre più ampie della popolazione nell'acquisizione di beni e servizi. Bisogna oltretutto considerare che i prodotti pensionistici individuali paneuropei (PEPP), oramai in fase di avvio, saranno con tutta probabilità collocati principalmente *online*. Un ritardo nell'organizzare in modo adeguato tale canale di raccolta delle adesioni potrebbe esporre i fondi pensione nazionali a pressioni concorrenziali non trascurabili.

Inoltre, sempre nella prospettiva di disegnare meccanismi di *autoenrollment* il più possibile efficaci, la linea di *default* che accoglie gli iscritti silenti potrebbe essere non più una linea garantita, bensì una linea basata sull'approccio *life cycle*, che sfrutta il lungo orizzonte temporale di investimento previdenziale tramite un'esposizione iniziale più elevata per i

titoli azionari, caratterizzati da maggiore volatilità, ma evidentemente anche da rendimenti attesi più elevati e una progressiva riduzione di tale esposizione via via che si avvicina il pensionamento.

In generale e sulla base delle indicazioni fornite dalle esperienze internazionali, un meccanismo di adesione automatica per sortire gli effetti per cui è disegnato deve avere un funzionamento semplice, deve rendere immediatamente chiari e percepibili i benefici dell'adesione e deve essere adottato in fase di relativa stabilità dei mercati finanziari.

Infine, l'adesione automatica ai fondi pensione andrebbe sempre accompagnata da una campagna informativa e di educazione previdenziale ben strutturata e coerente con il disegno complessivo dell'operazione. L'educazione alle scelte previdenziali contribuisce peraltro a rendere più evidenti i benefici e costi della partecipazione - e anche della non partecipazione - alla previdenza complementare, aumentando il grado di consapevolezza in un ambito complesso come quello delle scelte previdenziali, dove tipicamente intercorre un lasso temporale molto ampio tra il momento in cui le scelte sono compiute e il momento successivo in cui

tali scelte sortiscono i loro effetti. Una migliore e più diffusa educazione finanziaria e previdenziale può anche concorrere a far meglio comprendere le motivazioni che sono alla base delle scelte di riforma strutturale del sistema previdenziale che il nostro Paese ha compiuto, e quindi a coagulare un consenso più diffuso sulla necessità di mantenere nel tempo una coerenza con tali scelte e con le tendenze di fondo che il Paese deve affrontare, in primo luogo, dal punto di vista demografico.

A tali obiettivi contribuirebbe in modo rilevante una migliore conoscenza da parte dei cittadini circa le ragionevoli aspettative di copertura previdenziale da parte del primo pilastro, conoscenza per la quale l'INPS ha avviato, per quanto di competenza, un progetto importante che andrebbe ulteriormente consolidato e ampliato quale punto di consapevolezza essenziale di un'efficace pianificazione previdenziale.

Altro tema di rilievo su cui porre attenzione è quello del buon disegno delle prestazioni previdenziali generate dai fondi pensione complementari. Oggi si prevede, in linea di principio, un *favor* per la rendita vitalizia al fine di mitigare il cosiddetto rischio di longevità, vale a dire la possibilità che un

singolo pensionato sopravviva ben oltre la durata di vita attesa e, nel fare ciò, esaurisca i propri risparmi e non riesca più con la pensione pubblica a far fronte alle spese correnti, oltretutto potenzialmente crescenti per i bisogni di cura associati all'età più anziana. Tuttavia, si rileva che le condizioni di offerta proposte dalle imprese di assicurazione sul mercato delle rendite vitalizie risultano economicamente poco convenienti rispetto all'aspettativa di vita stimata in base all'andamento della sopravvivenza delle diverse età effettivamente osservate per l'intera popolazione.

Per fasce di pensionati in condizioni socioeconomiche meno favorevoli della media, la convenienza di rendite vitalizie disponibili sul mercato è ancora inferiore. Le ragioni di tale scarsa convenienza sono complesse e non adeguatamente analizzabili in questa sede, in tutte le loro origini. Tuttavia, certamente può ipotizzarsi che a tale situazione concorra una contenuta intensità delle pressioni competitive. Ne risulta una comprensibile scarsa propensione dei lavoratori ad essere disposti a convertire in rendita vitalizia tutto il capitale accumulato come risparmio previdenziale; una minore propensione che rischia di estendersi *tout court*

anche alla stessa partecipazione alla previdenza complementare. Al riguardo, la Covip sta già esplorando la possibilità di porre in essere iniziative utili a favorire la proposta di prestazioni previdenziali che comunque, almeno in parte, contribuiscano, diversamente dalla mera erogazione del capitale accumulato, alla mitigazione del rischio di longevità. In particolare, in alternativa totale o parziale alle rendite vitalizie immediate, potrebbero essere considerate erogazioni programmate in cifra fissa, ovvero rendite vitalizie differite fino a un'età avanzata, oppure ancora schemi di rendita vitalizia che internalizzino la copertura del rischio longevità nella collettività di riferimento e risultino quindi più convenienti di quelle attualmente offerte sul mercato, anche in quanto per costruzione immuni a una sopravvalutazione di tale rischio di longevità.

In tal modo, anche alla luce dell'elevato grado di assicurazione rispetto ai rischi biometrici garantito dalla previdenza di base, il quadro attuale delle prestazioni di previdenza complementare potrebbe essere integrato e arricchito, con meccanismi di maggiore flessibilità (in parte già esistenti nella forma della cosiddetta RITA), che da un lato potrebbero contribuire ad

intensificare le pressioni competitive sul mercato delle rendite e dall'altro renderebbero le prestazioni dei fondi pensione italiani più simili a quelle possibili per i cosiddetti PEPP, per i quali tali meccanismi di rateizzazione saranno attivi.

A proposito dei PEPP, già a partire da qualche settimana è diventato possibile per le imprese bancarie, finanziarie e assicurative europee, e invero anche per gli stessi fondi pensione, istituire e proporre sull'intero mercato europeo i PEPP, i nuovi prodotti di risparmio previdenziale individuale introdotti dal Regolamento 2019/2038/UE, immediatamente applicabile nei singoli Stati dell'Unione, rispetto al quale una specifica normativa nazionale è comunque di prossima emanazione.

In prospettiva, i PEPP possono fornire un contributo positivo in ambito nazionale, in primo luogo nell'intensificare la concorrenza nel mercato dei prodotti pensionistici individuali, in particolare per quanto riguarda i livelli di costo. Infatti, in base alla normativa europea, i PEPP devono contemplare una linea di investimento (cosiddetto Basic PEPP) che deve essere offerta ai potenziali sottoscrittori come opzione "di *default*", vale a dire come la linea

da sottoscrivere da parte dei singoli risparmiatori salvo loro specifiche e diverse esigenze. Ciò anche e proprio in quanto essa deve rispettare un limite annuale di costo, pari all'1 per cento del capitale accumulato; costo che quindi sarebbe inferiore a quello di molti dei prodotti individuali - fondi pensione aperti e PIP - oggi presenti sul mercato nazionale.

Tuttavia, affinché tale prospettiva si realizzi in modo ordinato, appare necessario che la concorrenza si svolga in un campo di gioco effettivamente livellato. A tal fine, sono necessarie almeno tre condizioni: in primo luogo, che in ambito nazionale gli assetti di vigilanza per i PEPP riflettano quelli attualmente previsti per i prodotti previdenziali individuali già presenti; in secondo luogo, che il trattamento fiscale di favore attualmente stabilito per i prodotti di diritto nazionale (fondi pensione aperti e PIP) sia concesso anche ai PEPP solo nella misura in cui essi abbiano caratteristiche strutturali effettivamente analoghe a quelle dei prodotti nazionali ammessi a tali benefici fiscali; in terzo luogo, che le pratiche di vigilanza siano sufficientemente armonizzate a livello europeo.

Nei lavori per definire la normativa nazionale, la Covip ha operato

affinché le prima due condizioni fossero realizzate, facendo presenti alle amministrazioni ministeriali competenti le proprie osservazioni. In particolare, riguardo al primo punto, si confida che il decreto in emanazione riconosca con chiarezza l'attuale assetto della vigilanza sui prodotti previdenziali individuali, che prevede una competenza concorrente tra la vigilanza della Covip, riguardante la natura previdenziale dei prodotti e tutti gli aspetti ad essa connessi, e la vigilanza delle altre autorità di settore, prevalentemente orientate alla stabilità delle imprese bancarie finanziarie e assicurative.

Riguardo al secondo punto, viceversa si teme che possa prevalere un orientamento troppo generoso nei confronti di modelli di gestione (ad esempio le gestioni individuali) non presenti nell'ordinamento nazionale della previdenza complementare e tendenzialmente meno adatti a strumenti previdenziali finalizzati ad avere diffusione tra tutte le classi di lavoratori e per questo meritevoli dei benefici fiscali.

Riguardo al terzo punto, si tratta di una condizione che può essere realizzata solo in sede europea e per la quale si auspica che l'autorità europea

preposta sull'argomento, la EIOPA, possa nel tempo sviluppare adeguate sensibilità e competenze.

Avvicinandomi alle conclusioni, non posso non adempiere al dovere di fare brevemente riferimento, di nuovo in questa autorevole sede, anche alle casse di previdenza.

In primo luogo, come già fatto presente nelle precedenti audizioni presso codesta Commissione, ritengo necessario evidenziare l'importanza di portare a completamento l'*iter* di adozione del regolamento contenente la disciplina degli investimenti delle casse di previdenza. L'emanazione di tale regolamento fornirebbe una cornice normativa oggettivamente utile, alla stregua di quanto accade per tutti gli altri investitori istituzionali, e nel contempo sufficientemente flessibile da consentire ai singoli enti l'adozione di scelte gestionali autonome e responsabili in ragione delle rispettive specificità.

Quello della regolamentazione sugli investimenti finanziari delle casse è un vuoto regolamentare che va colmato, anche per le ragioni prima articolate (e in altre occasioni più diffusamente), non sussistendo per altro

motivi sostanziali per rinviarne ancora l'adozione.

Non deve poi sfuggire che la promozione di un'adeguata regolamentazione degli investimenti finanziari delle casse contribuirebbe a ridurre il divario regolamentare con il contiguo settore dei fondi pensione e rappresenterebbe quindi condizione necessaria per lo sviluppo di iniziative di previdenza complementare di secondo pilastro anche per le professioni ordinistiche.

In secondo luogo, mi pare opportuno segnalare che la Covip ha attuato un'importante iniziativa riguardo al sistema di rilevazione e trasmissione delle informazioni in materia di investimenti che le casse di previdenza sono chiamate a fornire regolarmente alla stessa Covip. Tale iniziativa, presentata anche in questa autorevole sede, è maturata alla luce dell'esperienza nell'esercizio dei compiti di controllo in materia di investimenti e di conseguente referto ai Ministeri del lavoro e dell'economia, ritenendo di adeguare il sistema delle segnalazioni di vigilanza delle casse ai più moderni ed efficienti standard di rilevazione già in essere da tempo per i fondi pensione, analogamente a quanto previsto anche dalle altre autorità di

controllo per i settori da esse vigilate. Il nuovo sistema, realizzato utilizzando la migliore tecnologia informatica disponibile, arricchisce e razionalizza in modo significativo le informazioni trasmesse dalle casse, e consente di gestire l'acquisizione dei dati e i controlli di qualità in modo molto più efficace ed efficiente. Superata una fase preliminare nella quale si è potuto tenere conto delle osservazioni degli enti interessati, anche tramite una pubblica consultazione, il progetto è stato realizzato in tempi rapidi. Le segnalazioni di vigilanza relative all'anno 2021 sono già state trasmesse secondo i nuovi standard e saranno utilizzate per i prossimi referti da sottoporre ai competenti ministeri.

Da ultimo, prima di concludere, desidero cogliere l'occasione di conferire con questa onorevole Commissione per formulare alcune considerazioni in una prospettiva più ampia, importante per un solido sviluppo del complessivo sistema di *welfare* nel nostro Paese.

In Italia i fondi pensione, pur in contesto che, come già rappresentato, oggettivamente ne ha limitato alquanto le potenzialità di sviluppo, hanno mostrato la capacità di crescere e consolidarsi. Il concorso proattivo delle

parti sociali è stato al riguardo determinante. In particolare, il modello dei fondi negoziali di settore ad ampiezza nazionale costituisce un esempio positivo di organizzazione, anche nel confronto internazionale, che ha consentito di realizzare partecipazione nella *governance*, rapporti equilibrati e collaborativi con il sistema finanziario, dimensioni adeguate, economie di scala, costi limitati, rendimenti soddisfacenti.

Tuttavia, i bisogni delle società che invecchiano costituiscono un ampio mosaico, che si estende oltre la possibilità di integrare le pensioni pubbliche con un risparmio previdenziale aggiuntivo che consenta di mantenere redditi adeguati anche in età anziana. Tra questi bisogni spiccano quelli di cura e di assistenza, anche a lungo termine, che rivestono particolare importanza giacché l'allungamento della vita si accompagna all'aumento della morbilità e della non autosufficienza.

È da auspicarsi, al fine di fornire un'efficace risposta alle trasformazioni demografiche e sociali che investono il Paese, la realizzazione ordinata di un sistema di *welfare* integrato che sappia sfruttare i vantaggi derivanti da possibili sinergie, da un lato, tra i diversi settori della

previdenza, dell'assistenza e della sanità, e, dall'altro, tra il settore privato e quello pubblico.

In tale prospettiva, il modello dei fondi pensione può costituire un esempio da seguire oltre i confini della previdenza complementare, quale punto di aggregazione nel quale le parti sociali contribuiscono allo sviluppo di un sistema di *welfare* integrato, che sappia declinare il rapporto tra pubblico e privato nei campi della previdenza, della sanità e dell'assistenza con una visione d'insieme.

In tale ottica, i fondi pensione, oltre a costituire un modello per i fondi sanitari integrativi, potrebbero anche essere presi in considerazione perché siano ampliate le loro stesse funzioni nella direzione di un *welfare* integrato: ciò eventualmente anche tramite la costituzione di strutture di gruppo, nelle quali le parti sociali mantengano comunque un ruolo centrale nell'assicurare la *governance* complessiva e il coordinamento; strutture peraltro diffuse in paesi dove i fondi pensione sono da tempo molto sviluppati.

L'esigenza di disegnare un sistema di *welfare* integrato che utilizzi in modo il più possibile efficiente le risorse che il sistema produttivo può

destinarvi assume già oggi particolare rilievo nell'ambito della sanità integrativa. Un settore sempre più cruciale al fine di soddisfare i mutati bisogni sociali, ma che necessita di un intervento di riordino e di razionalizzazione, con l'obiettivo di ottimizzare l'impiego delle risorse e di valorizzare i previsti benefici fiscali, anche in un'ottica di migliore coordinamento con il Servizio sanitario nazionale.

Nonostante il gran numero di fondi sanitari operanti sul mercato, il settore dei fondi sanitari integrativi non è ancora adeguatamente regolato, né efficacemente vigilato. In tale contesto risulta necessario disporre di un adeguato sistema dei controlli, volto a presidiare la sana e prudente gestione dei fondi sanitari, ad assicurare appropriati standard di trasparenza e correttezza dei comportamenti degli operatori, nonché ad individuare e contrastare eventuali condotte elusive o scorrette rispetto alle finalità da perseguire; finalità che giustificano anche i benefici fiscali attribuiti.

Tali obiettivi possono essere efficacemente perseguiti tramite un sistema di vigilanza anch'esso integrato, con l'attribuzione della vigilanza su questi ambiti alla Covip, quale autorità che già oggi svolge un ruolo di

vigilanza, per così dire, sociale, pur limitatamente al contesto della previdenza complementare, ruolo volto a perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la solidità delle forme, al fine di tutelare gli iscritti e i beneficiari.

In conclusione, l'esperienza della previdenza complementare del nostro Paese merita di ricevere una valutazione sostanzialmente positiva. Nonostante i fattori che ne hanno condizionato lo sviluppo, in primo luogo le dimensioni preponderanti del sistema previdenziale pubblico, il sistema italiano dei fondi pensione ha dimostrato di saper crescere e consolidarsi. Il sistema previdenziale nel suo complesso ne viene rafforzato: la struttura basata su più pilastri, pubblico e privato, a ripartizione e a capitalizzazione, risulta più solida per fare fronte a fattori di rischio di diversa natura, in primo luogo quelli derivanti dallo squilibrio demografico.

Esistono iniziative che possono favorire un ulteriore sviluppo dei fondi pensione. In un'ottica di razionalizzazione delle risorse disponibili per finalità previdenziali, esse dovrebbero innanzitutto indirizzate nella direzione di favorire una maggiore inclusione delle fasce di lavoratori più

deboli, in prospettiva più esposti a lavori non-standard e a condizioni di impiego discontinuo.

Il modello dei fondi pensione ha le potenzialità per estendersi al di là della previdenza complementare, in un'ottica di *welfare* integrato, gestito con il concorso essenziale delle parti sociali e capace di affiancare in modo efficiente e comunque efficace le istituzioni pubbliche preposte alla previdenza, all'assistenza, alla cura e alla salute.

In tale ottica, è opportuno che l'assetto regolamentare e il sistema dei controlli di vigilanza evolva in direzione coerente con le prospettive di un *welfare* integrato, come sopra delineato. La Covip è pronta a collaborare e a impegnarsi in questa direzione, sviluppando anche al di là della previdenza complementare il proprio ruolo di regolamentazione e di vigilanza, che dalla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati si estende, per la natura stessa delle attività da essi svolte, al campo di una vigilanza sociale.

PIRRO (M5S). Signor Presidente, la relazione del professor Padula è stata molto esaustiva. Più che rivolgere una domanda, desidero fare una

constatazione sull'ultima parte, relativa all'assistenza sanitaria integrata e al *welfare* integrato, anche perché arrivo da una riunione in cui si è discusso in parte anche di questo, dunque dell'assistenza sanitaria e di una possibilità di controllare e rendere un servizio migliore ai cittadini. Ne parlavamo nell'ambito del decreto-legge concorrenza, quindi mi fa molto piacere che anche voi abbiate evidenziato la necessità di regolamentare e vigilare su questo tipo di prestazioni e di contratti. Mi supporta, nell'azione che intendo portare avanti, il fatto che anche voi evidenziate che possano esserci condotte elusive o scorrette. L'idea è quella di istituire un tavolo - ne discutevamo proprio questa mattina - proprio per poter monitorare meglio tutto il sistema delle polizze che vengono offerte ai lavoratori. Ritengo quanto mai fondamentale l'aver acceso un ulteriore faro su questo argomento e puntare l'attenzione su un tema che sta diventando sempre più di attualità e che coinvolge milioni di cittadini. Vi ringrazio pertanto per aver sollevato anche tale questione.

PRESIDENTE. Anche io ringrazio molto il presidente Padula per questo

*excursus*, anche storico, che ci ha riportato un quadro dell'evoluzione della previdenza complementare.

Vorrei porre qualche domanda a margine. La prima è sul celeberrimo decreto ministeriale sugli investimenti. Avremo un'audizione con il Ministero dell'economia e delle finanze tra due settimane per capire le intenzioni del Governo alla luce della discussione degli ultimi anni. Chiedo dunque una valutazione su eventuali punti di criticità o su alcuni elementi rispetto allo stato dell'arte della discussione, ad integrazione di quanto già esposto nella relazione.

La seconda domanda concerne i decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, rispetto più alle strutture di *governance* che alla regolamentazione degli investimenti ed eventuali requisiti di professionalità o regole di condotta degli organi sociali, che sono al centro anche della discussione in questa Commissione. Tale normativa quadro delle casse necessita a vostro giudizio di una riforma che ne adegui i contenuti ai cambiamenti intervenuti?

Passo ora al terzo tema, di cui la Commissione si è occupata a più

riprese. Come ha esposto nella sua relazione, il portafoglio degli investimenti dei fondi pensione ha un ruolo molto residuale e modesto dell'*asset class* investimenti domestici. Anche qui c'è una discussione su possibili leve di *policy*, fiscalità di scopo o altre leve. A vostro parere, ci sono strumenti che il legislatore potrebbe utilizzare per favorire un rafforzamento di quest'*asset class*?

Nella sua relazione si è parlato inoltre dei dati, noti ma interessanti nello specifico, che descrivono un divario dei tassi di partecipazione tra generazioni e anche tra generi. Da questo punto di vista, ci sono leve di *policy* che possano prevedere una discriminazione generazionale, non solo nelle forme e nei processi di adesione, ma anche da un punto di vista finanziario come contribuzioni figurative che non vanno solo al primo pilastro, ma anche al secondo, in una visione complessiva del portafoglio del risparmio previdenziale per le fasce deboli, che spesso sono anche i giovani con carriere discontinue in ingresso nel mondo del lavoro? O anche forme differenziate di fiscalità a livello generazionale?

*PADULA.* Signor Presidente, nel replicare ai vostri quesiti, se mi permette, comincerei proprio dall'ultima domanda, che è molto importante. Quando guardiamo ai dati della previdenza complementare italiana, spesso ci soffermiamo alle tendenze medie o mediane rispetto alle adesioni e alle contribuzioni. Però c'è molto da imparare dalle differenze che si registrano tra gruppi diversi sociodemografici della popolazione delle lavoratrici e dei lavoratori, anche nella prospettiva di ricalibrare gli incentivi fiscali, nonché immaginando dei veri e propri incentivi finanziari, proprio per i gruppi socioeconomici più deboli e più marginali rispetto al mercato del lavoro (le donne, i più giovani), che sono anche più bisognosi di un'integrazione rispetto alla previdenza di base. Quindi sì, è opportuna un'articolazione degli incentivi fiscali, ma anche la previsione di incentivi finanziari sarebbe benvenuta, proprio per aumentare l'inclusione nel sistema di questi gruppi e fasce di lavoratrici e lavoratori.

Bisogna inoltre tener conto che tutto il sistema previdenziale, cioè sia quello di primo che quello di secondo e terzo pilastro, è imperniato su un modello del mercato del lavoro tradizionale, in cui prevalgono lavori

tipicamente stabili, lavori a tempo pieno, quindi lavori a cui tipicamente è associata una continuità contributiva. Tuttavia - questo è un dato che è emerso in Italia in questi anni, ma anche internazionalmente - l'area dei cosiddetti lavori non standard, caratterizzati da una maggiore volatilità sia dei redditi che dell'occupazione, sta avanzando. Credo quindi che sia benvenuto un intervento mirato per queste categorie di lavoratrici e lavoratori - ripeto - sia sul fronte della incentivazione fiscale, sia su quello delle incentivazioni finanziarie, quindi una vera e propria contribuzione per quelle lavoratrici e per quei lavoratori che avessero dei vuoti contributivi corrispondenti a delle fasi di inoccupazione.

In questo ambito - così rispondo a un'altra delle domande che mi sono state rivolte - un elemento di riflessione riguarda il lavoro autonomo, che è anch'esso un'area di lavori in continua espansione. Peraltro, ormai il confine tra lavoro autonomo e lavoro dipendente è reso sempre più labile, in parte anche per effetto del cosiddetto *social dumping* che è alimentato da un elevato livello di contribuzione al primo pilastro. Quindi anche il lavoro autonomo merita un'attenzione.

Qui vengo alla domanda del regolamento sugli investimenti. A mio giudizio, non c'è altro da fare che approvarlo, perché c'è una connessione con la questione della previdenza complementare. Tale regolamento, oltre a dare una cornice normativa che è necessaria, utile e che riempie un vuoto esistente, è anche la condizione necessaria per poter mettere le casse in condizione di intraprendere dei percorsi di avvicinamento alla previdenza di secondo pilastro per le categorie del lavoro autonomo riferibili alle professioni. Quindi il regolamento merita di essere approvato, come noi abbiamo più volte segnalato, nei tempi più brevi possibili. Questo renderebbe il sistema più ordinato, colmerebbe anche un divario, per certi aspetti paradossale, che c'è con la regolamentazione dei fondi pensione, che è articolata, ricca ed ha una matrice europea.

Una regolamentazione finanziaria esiste per moltissimi settori dell'economia e moltissimi settori della finanza; le casse gestiscono risorse ragguardevoli e perciò sono meritevoli di ricevere una regolamentazione finanziaria. E questo regolamento è certamente un punto di inizio importante per un percorso che dovrà cominciare ad avviarsi anche per questi investitori

sociali che sono fondamentali per il ruolo che svolgono nella società italiana.

Il tema della *governance*, come lei sa, signor Presidente, non è di nostra strettissima competenza, ma colgo lo spunto. Naturalmente, a proposito di casse, oltre che sulla *governance* si possono fare ragionamenti ampi. Le casse, che - come sapete - sono enti che hanno nella maggior parte dei casi una funzione sostitutiva dell'AGO, quindi raccolgono risparmio previdenziale obbligatorio destinato alle prestazioni di primo pilastro, funzionano con meccanismi a ripartizione, hanno meccanismi prestazionali diversi tra di loro, anche molto articolati con gradi più o meno esposti - a seconda del tipo di meccanismo prestazionale - fondamentalmente a un rischio che attraversa tutti gli enti a ripartizione, che è il rischio demografico, più uno legato alla professione, al settore di riferimento della cassa, che è un rischio - se si guarda alla collettività generale delle lavoratrici e dei lavoratori - che viene tipicamente diversificato.

A fronte delle complessità che la gestione di una cassa presenta, una crescita delle competenze nelle diverse sedi dell'articolazione di queste competenze non può che essere opportuna. Anche in questo una

regolamentazione - e lo dico sulla base dell'esperienza che noi abbiamo fatto per i fondi pensione - aiuta. Anche l'ultima innovazione regolamentare, che anche in Italia si è adottata per effetto della direttiva IORP II, va nel senso della crescita delle competenze rispetto a funzioni che sono sempre più importanti in un contesto che è comunque di scelte complesse. Ricordiamoci anche che le casse fanno investimento diretto, mentre i fondi pensione hanno un modello di gestione di investimento delegato: questo evidentemente di per sé rappresenta un elemento che merita attenzione rispetto alle competenze che si devono possedere per gestire direttamente, anziché tramite un mandato di gestione, un investimento. Quindi sì, ci sono margini di crescita anche da questo punto di vista.

Quanto all'investimento nell'economia italiana, farei un altro ragionamento. Le risorse riferibili, ad oggi, ai fondi pensione sono 210 miliardi, più o meno. C'è già una quota del portafoglio dei fondi pensione che è esposta all'Italia, perché c'è una quota non irrilevante che viene investita nei titoli di Stato italiani. Dopodiché c'è uno spazio di crescita che può essere esercitato e che qualche fondo negoziale sta invero esercitando

per la natura del sistema industriale italiano; soprattutto, uno spazio di crescita che viene esercitato con investimenti di tipo non tradizionale, cioè *private equity* e *private debt*, tipicamente, che sono investimenti riferibili ad attività non negoziate nei mercati regolamentati e che quindi hanno un maggiore carattere di illiquidità. Sono stati fatti anche degli interventi su questo fronte per incoraggiare questi investimenti. Il punto non è tanto e solo incrementare la quota di portafoglio diretta a questi investimenti. Ricordiamoci sempre che la previdenza complementare italiana aiuta i futuri pensionati italiani - almeno quelli che hanno la previdenza - a diversificare il rischio, perché la previdenza di base è interamente esposta sul rischio Italia, mentre invece la previdenza complementare investe nel mondo. Quindi c'è un elemento di diversificazione importante.

Ciò detto, per aumentare l'impegno in Italia, a fronte anche di quote di portafoglio che sono tipicamente investite in prodotti illiquidi e che non possono crescer troppo, deve crescere la base, cioè deve crescere il sistema. Se il sistema cresce, allora crescono anche le risorse che arrivano all'Italia in modo quasi automatico, in una logica di diversificazione del portafoglio che

evidentemente i fondi devono sempre tenere presente nell'obiettivo poi di massimizzare la prestazione previdenziale. Ciò considerato che obiettivo dei fondi, come sapete, è quello di convertire i contributi in prestazioni, quindi di fare tutte le scelte che sono dirette a massimizzare la prestazione. Quindi è dalla crescita stessa del sistema che poi dipende anche la possibilità che il sistema ha di far affluire più risorse all'economia italiana. Guardate, se anche si dovesse dire che il 10 per cento, in aggiunta a quello che già si investe nei titoli di Stato, va nell'economia italiana, su 210 miliardi è un calcolo facile; è uno *stock* non un flusso, quindi è finita lì. Quindi bisogna pensare a far crescere la base.

PUGLIA (M5S). Signor Presidente, sarò brevissimo. Innanzitutto, chiedo se sia possibile consegnare qualche riflessione scritta, così eviterò di prendervi altro tempo.

Per quanto riguarda la relazione che è stata illustrata, in primo luogo mi complimento perché ci sono tantissimi dati molto interessanti, alcuni dei quali non conoscevamo, e che ci danno la possibilità di fare delle ottime

riflessioni sull'andamento del sistema del secondo pilastro e sulla possibilità di migliorarlo.

Detto questo, in riferimento al regolamento sugli investimenti ci sono delle osservazioni del Presidente che vorrei capire meglio. Ormai sono passati veramente tanti anni e personalmente ritengo che vada fatta una profonda modifica di quel decreto ministeriale, una modifica che tenga conto - e mi sembra che il presidente Padula nella sua riflessione vi abbia anche accennato - della diversità dei vari enti previdenziali. A tal proposito ricordiamo anche la profonda diversità degli enti previdenziali professionali con i fondi pensione del secondo pilastro. Occorre altresì tener conto della loro autoregolamentazione e autonomia, altrimenti non si va avanti. Questa normativa servirà sicuramente a porre attenzione sugli investimenti; d'altro canto, bisogna fare in modo che ci sia sempre una certa autonomia.

*PADULA.* Signor Presidente, desidero ringraziare anche il senatore Puglia per le parole gentili che ha avuto per noi.

Vorrei sottolineare anche in questa sede un aspetto che abbiamo

evidenziato in altre circostanze: le regole non servono a ridurre l'autonomia delle casse o di altri soggetti regolati. Le regole servono, casomai, a limitare il rischio di scelte che possono essere arbitrarie; servono a dare un quadro solido di riferimento affinché delle scelte possano essere operate. Avviene così, in realtà, per i fondi pensione, per le banche, per le assicurazioni, per le società per azioni. Le regolamentazioni servono a questo.

Se veniamo anche al regolamento attuale, per come è scritto, non ci sono rischi di riduzione dell'autonomia. Certo ci sono delle previsioni, come in tutte le regolamentazioni, che sono mirate ad indurre dei comportamenti virtuosi, ma non accade solo in questo caso: accade con tutte le regolamentazioni, perché servono proprio a indurre comportamenti che siano virtuosi. Quindi non penso che, con l'adozione del regolamento, ci sia un rischio di riduzione dell'autonomia nelle scelte d'investimento delle casse.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il professor Padula per la disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*Commissione parlamentare per il controllo  
sull'attività degli enti gestori di forme  
obbligatorie di previdenza e assistenza  
sociale*

**BOZZE NON  
CORRETTE  
AD USO INTERNO**

*I lavori terminano alle ore 14,50.*