ABI Associazione Bancaria Italiana

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE

Indagine conoscitiva sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari

2/04/2009

Audizione del Direttore Centrale Area Corporate dell'ABI
Dott. Domenico Santececca

Premessa

L'Associazione Bancaria Italiana esprime apprezzamento per l'avvio di questa nuova indagine conoscitiva sulla previdenza complementare e per la conseguente opportunità di fare il punto della situazione a distanza di due anni dall'avvio della riforma (d.lgs. n. 252/2005) e di individuare possibili spunti per favorire lo sviluppo delle forme pensionistiche complementari.

La previdenza complementare riveste, infatti, un ruolo cruciale per assicurare un tenore di vita adeguato a coloro che andranno in pensione nei prossimi anni e che saranno interessati da una graduale riduzione del livello di copertura pensionistica assicurato dalla previdenza obbligatoria, nonché per contribuire allo sviluppo di mercati finanziari più forti e sani.

E' dunque interesse generale proseguire nell'azione di sviluppo del sistema di previdenza complementare italiano.

Risparmio previdenziale e crisi finanziaria

L'Associazione vuole rimarcare l'importanza del risparmio previdenziale quale strumento di integrazione del sistema di previdenza obbligatoria, nonché del risparmio in senso più ampio dei cittadini.

Nei principali sistemi economici esteri, infatti, i fondi pensione costituiscono una importante componente del sistema del risparmio e rappresentano una categoria di investitori istituzionali fondamentale. In Italia, tuttavia, tale evoluzione sebbene da sempre auspicata non si è ancora pienamente realizzata.

Le famiglie italiane, infatti, privilegiano soprattutto investimenti finanziari in obbligazioni, azioni non quotate e attività più liquide (circolante e depositi), mentre hanno una minore incidenza nelle altre forme di attività (essenzialmente assicurazioni ramo vita, fondi pensione). Nel 2007 tale ultima componente del risparmio era pari al 15,4% sul totale delle attività finanziarie delle famiglie, di cui solo l'1% rappresentato da fondi pensione (5% il Tfr).

L'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari ha poi certamente inciso sui rendimenti dei fondi pensione maturati nel 2008, determinando risultati negativi nei comparti dei fondi pensione negoziali ed aperti, nonché nelle linee dei PIP di ramo III ad elevata incidenza dell'investimento azionario. Si è trattato nel complesso di risultati che, in considerazione degli eventi

epocali che hanno caratterizzato e continuano a segnare la finanza internazionale sono da valutare non negativamente.

Tali risultati non incrinano, quindi, la valenza delle forme pensionistiche complementari e, dunque, la loro capacità di ben investire i flussi di risparmio raccolti nella fase che precede l'età pensionabile degli iscritti con l'obiettivo di massimizzare il capitale maturato e di consentire l'erogazione di prestazioni pensionistiche adeguate a coloro che andranno in pensione.

Occorre, infatti, sottolineare che le forme pensionistiche complementari, per loro stessa natura, vanno guardate in un orizzonte temporale di lungo termine, nel quale gli inevitabili momenti di turbolenza dei mercati finanziari producono effetti limitati e riassorbibili grazie:

- al meccanismo di funzionamento che prevede versamenti periodici, in grado di attenuare di per sé gli effetti delle oscillazioni dei mercati;
- alle regole di diversificazione degli investimenti, che consentono di limitare gli impatti negativi dovuti alle crisi di singole entità o di specifici settori economici;
- alla diversificazione degli stessi comparti di investimento, finalizzata a favorire la gestione delle risorse accumulate in coerenza anche con l'orizzonte temporale dell'età pensionabile degli iscritti.

Lo stato delle adesioni alle forme pensionistiche complementari

Le nuove regole in vigore dal 1° gennaio 2007 per incentivare la devoluzione di quote di TFR maturando anche tramite meccanismi di adesione tacita, per innalzare il livello di concorrenza tra forme pensionistiche, nonché per ampliare gli spazi di scelta, a livello sia collettivo sia individuale, hanno dimostrato la loro validità favorendo la diffusione della previdenza complementare.

Il totale degli iscritti a forme pensionistiche complementari è, infatti, passato da 3,184 milioni a fine 2006 a circa 4,9 milioni alla fine del 2008, segnando un incremento del 53,6 per cento[1].

Si tratta di un dato certamente positivo, ma inferiore alle aspettative e che non può essere considerato totalmente soddisfacente, atteso che solo il 19,5% del totale dei lavoratori è ad oggi iscritto ad una forma di previdenza complementare.

[1] Tali dati sono pubblicati sul sito della COVIP sotto il titolo "La previdenza complementare principali dati statistici – Aggiornamento al 31 dicembre 2008".

L'adesione alle forme pensionistiche complementari presenta indubbiamente margini di miglioramento, considerato che essa ha avuto un ritmo di crescita non omogeneo: mentre si è registrata nel 2007 una crescita significativa delle adesioni, pari al 43,2%, nel 2008 le adesioni sono cresciute solo del 7,2%. Si stima che il tasso di adesione sia destinato a diminuire ulteriormente nel 2009 per effetto della congiuntura attuale. Rimaniamo comunque in un contesto di adesioni crescenti al sistema pensionistico complementare.

In particolare, i dati più recenti resi disponibili dalla COVIP indicano che nel corso del 2008:

- i fondi pensione negoziali hanno raccolto 65.500 nuove iscrizioni, portando lo stock di iscritti a 2.055.214;
- i fondi pensione aperti hanno raccolto 46.400 nuove adesioni, portando lo stock di iscritti a 793.726;
- i piani pensionistici individuali (PIP) hanno raccolto 215.788 nuove adesioni, portando lo stock di iscritti a 1.404.805;
- è rimasto pressoché stabile il numero degli iscritti ai fondi preesistenti pari a 680.000.

Le possibili linee di intervento

E', pertanto, necessario continuare una azione finalizzata ad incentivare la raccolta delle adesioni, avendo presente che le principali criticità sono rappresentate:

- dalla insufficiente cultura finanziaria e previdenziale dei lavoratori e, più in generale, dei cittadini;
- dalla limitata capacità di risparmio unitamente alla rigidità delle opzioni a disposizione degli aderenti alla previdenza complementare;
- dal regime fiscale e contributivo;
- dalla crisi dei mercati finanziari che indebolisce la fiducia nei riguardi delle forme di investimento, ivi comprese quelle di natura previdenziale.

Cinque sono le direttrici su cui ci si dovrebbe muovere.

1. <u>Un programma nazionale di educazione finanziaria e previdenziale</u>

Preme porre l'attenzione sulla opportunità di intraprendere un programma nazionale volto a favorire in via strutturale la diffusione della cultura finanziaria e previdenziale tra i cittadini e i lavoratori.

E', infatti, necessaria un'azione concertata di lungo termine che coinvolga la scuola, le università, le istituzioni (il Governo e la COVIP), il sistema delle aziende, le associazioni, che sia volta a migliorare la capacità dei singoli e dei corpi sociali intermedi di svolgere un ruolo attivo nell'agevolare l'uso razionale delle risorse finanziarie disponibili.

Occorre, infatti, mettere in grado i cittadini di comprendere e gestire in modo corretto le informazioni rese disponibili dall'offerta previdenziale proveniente dalle forme pensionistiche complementari.

A dimostrazione della validità di una tale impostazione, vale la pena ricordare come il settore del credito, nell'ambito del quale forme di previdenza "parallela" a quella statale esistono da prima della riforma del 1993 e la cultura previdenziale è molto diffusa e radicata, è tra i comparti produttivi uno di quelli nel quale il tasso di adesione dei dipendenti al "secondo pilastro" è certamente più diffuso, ove si consideri che la sostanziale totalità dei dipendenti di settore è coperta da forme di previdenza complementare[2].

2. Le regole di gestione finanziaria del risparmio previdenziale

L'attuale contesto di crisi dei mercati finanziari rafforza l'esigenza, più volte rappresentata dall'industria finanziaria, di procedere ad una ordinaria revisione delle regole che governano gli investimenti del risparmio previdenziale.

La validità dell'impostazione di fondo della normativa vigente - la quale prevede importanti regole prudenziali volte a perseguire obiettivi di diversificazione dei rischi, di efficiente gestione del portafoglio e di contenimento dei costi – non consente di considerare adeguate alle attuali e più complesse esigenze di tutela del risparmio previdenziale le disposizioni stabilite dal DM 703/1996.

Occorre, infatti, sottolineare:

- da un lato, come talune limitazioni ivi previste condizionano più del dovuto le scelte di investimento delle forme pensionistiche italiane, limitando le possibilità di perseguire il miglior risultato possibile per gli iscritti. Ci si riferisce, in particolare, sia alle limitazioni quantitative sia a quelle inerenti alle categorie di attività in cui consentire l'investimento da parte delle forme pensionistiche;

- dall'altro lato, che occorre prevedere che tutte le forme pensionistiche si dotino di una struttura amministrativa, professionale e tecnica adeguata alla gestione ed al monitoraggio dei rischi.

[2] Fonte Rapporto ABI 2008 sul mercato del lavoro nell'industria finanziaria.

E', dunque, necessario riprendere il processo di revisione avviato ad inizio 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze, dando corso ad una seconda fase di consultazione che tenga conto delle esperienze maturate dai mercati finanziari nel corso dell'ultimo anno.

Preme, altresì, ricordare che tutti i fondi pensione che accolgono la destinazione tacita del TFR hanno istituito un comparto garantito conformemente a quanto previsto dalla legge e dalla COVIP e che tale tipologia di comparto consente ai fondi medesimi di modulare gli investimenti in ragione delle diverse esigenze degli iscritti, eventualmente offrendo anche percorsi diretti a favorire l'allocazione della posizione individuale in funzione dell'età degli iscritti medesimi.

Si ritiene ancor oggi valida l'impostazione legislativa di limitare la tipologia di garanzie ammesse a quelle di tipo finanziario (offerte da banche, SIM, SGR ed imprese assicurative operanti con il ramo VI), al fine di salvaguardare il ruolo dei fondi pensione di attori del mercato responsabili della definizione dei comparti, della cosiddetta *asset allocation* strategica e del controllo dei gestori, nonché la piena parità competitiva e confrontabilità dei risultati e dei costi delle diverse forme pensionistiche.

Pur comprendendo le ragioni di quanti vorrebbero ampliare le modalità di costituzione della garanzia offerta dai fondi pensione tramite ricorso alle gestioni assicurative di ramo I e V, si ritiene che le implicazioni proprie di tali strumenti non si concilino con le caratteristiche dell'impianto generale della previdenza complementare delineato dalla legge di riforma. L'utilizzo delle gestioni assicurative di ramo I e V da parte dei fondi pensione solleverebbe problemi di parità competitiva rispetto ai criteri propri della gestione finanziaria.

3. Maggiore flessibilità alle scelte degli aderenti

Si esprime parere favorevole ad interventi ed azioni volti ad aumentare la flessibilità dei meccanismi di scelta degli aderenti a forme pensionistiche complementari in considerazione della esperienza maturata nel corso degli anni, la quale evidenzia che la maggiore flessibilità favorisce la raccolta di nuove adesioni.

In tale ottica, si ritiene utile valutare l'introduzione di soluzioni atte a consentire, a determinate condizioni, la reversibilità della scelta originaria compiuta dall'aderente di destinare alla previdenza complementare le quote di TFR maturando.

Si ritiene, altresì, necessario dare completa attuazione al principio di libera trasferibilità delle posizioni individuali degli aderenti (principio già declinato dalla legge delega n. 243 del 2004), stabilendo la piena portabilità del

contributo datoriale così da realizzare un sistema pienamente concorrenziale tra forme pensionistiche. Nelle ipotesi in cui tale quota di contribuzione sia stabilita dalla contrattazione collettiva, dovrebbe essere rimesso a quest'ultima il compito di dettare le regole operative atte a consentire la detta portabilità.

Da ciò non potrebbe che derivare una notevole spinta al "miglioramento" per gli operatori del settore oltre che un indubbio vantaggio per gli aderenti.

Si esprimono, per converso, perplessità circa eventuali irrigidimenti sul regime delle prestazioni finali, che finirebbero per disincentivare la raccolta di nuove adesioni.

4. Il trattamento fiscale

Più volte, al fine di incentivare le adesioni alle forme pensionistiche complementari, si è provato con la leva fiscale. E' probabile che abbia nuociuto all'intento l'assenza di una linea di azione costante e, soprattutto, le troppe modifiche normative che su tale aspetto sono intervenute negli ultimi anni.

Spesso, in questa materia, è stata invocata una "tregua" normativa, intesa come un periodo di moratoria durante il quale lasciar sedimentare le regole, evitando continue riscritture che, il più delle volte, hanno finito solo per disorientare il contribuente.

In questa ottica, tuttavia, una modifica sarebbe comunque auspicabile: la cancellazione di ogni regime transitorio. E' noto come, allo stato, nella stragrande maggioranza dei casi ancora in essere, la tassazione delle prestazioni deve tener conto di tre diversi regimi impositivi, ciascuno relativo al periodo durante il quale le risorse sono state accumulate. Tale evidenza ci induce, ancora una volta, ad auspicare soluzioni alternative a quelle realizzate, che possano semplificare gli adempimenti dei sostituti d'imposta e rendere più agevole agli stessi iscritti la comprensione della tassazione applicata.

Inoltre, non è possibile dimenticare che le risorse investite in questi anni dallo Stato, per le note ragioni di gettito, sono state concentrate più sulla fase del godimento delle prestazioni che sulla fase di accumulazione delle risorse, con l'effetto che, agli occhi del potenziale aderente, i benefici sono apparsi troppo lontani nel tempo per rappresentare un effettivo incentivo ad aderire.

Da ultimo, rammentando la mancata attuazione della delega contenuta nella legge n. 243 del 2004, non si può fare a meno di ricordare che la previdenza complementare attende ancora la più volte promessa

attenuazione della tassazione dei rendimenti. Sul punto, inoltre, il nostro Paese continua a differenziarsi dalla assoluta maggioranza degli altri Stati dell'Unione Europea che applicano un modello di tassazione del tipo EET (che prevede la tassazione dei soli trattamenti previdenziali), nel quale la tassazione dei rendimenti viene rinviata, in vario modo, all'atto della prestazione finale.

5. Il trattamento contributivo

Dal 1° luglio 1991 è previsto un contributo di solidarietà a carico del datore di lavoro, della misura del 10% delle somme destinate a finanziamento delle forme pensionistiche complementari, che è devoluto alle gestioni pensionistiche di legge cui sono iscritti i lavoratori.

Al fine di incentivare ulteriormente l'afflusso dei c.d. contributi datoriali alle forme pensionistiche complementari sarebbe auspicabile una riduzione di detto contributo.

E' di tutta evidenza che il contributo in parola è stato concepito nella vigenza di un diverso contesto normativo, dove le aliquote di riferimento, a carico del datore di lavoro, erano notevolmente superiori tanto da giustificare un contributo di solidarietà del 10% sulle somme destinate alla previdenza complementare. Alla luce della progressiva erosione della misura delle aliquote contributive a cui si è assistito nel corso di questo ultimo ventennio, è auspicabile un intervento volto ad una rimodulazione di tale contributo proprio in ragione della sua risalente istituzione che si colloca all'inizio degli anni novanta e che, come ricordato, tiene necessariamente conto delle aliquote contributive allora vigenti, risultando asimmetrico e non proporzionale rispetto alle aliquote contributive oggi in vigore nella maggior parte dei settori produttivi.

In considerazione di ciò, inoltre, sarebbe ulteriormente auspicabile una non applicazione del contributo di solidarietà sia verso tutti i soggetti neo assunti per i primi anni di lavoro e sia per le tipologie contrattuali non a tempo indeterminato, per molte delle quali, ad esempio l'apprendistato, la contribuzione ordinaria datoriale risulta esattamente pari a quella di solidarietà (10%). Il dichiarato intento di una proposta siffatta è quello di "incoraggiare" l'adesione di questi soggetti ai fondi pensione: lavoratori che, alla prova dei fatti, sono risultati sino ad ora poco attratti ad aderire al sistema.