

FELICE ROBERTO PIZZUTI

Necessità di cambiamento delle politiche previdenziali: indicazioni per la previdenza complementare

1. Introduzione

La mia relazione e quella successiva di Michele Raitano analizzeranno le caratteristiche salienti delle politiche previdenziali seguite nel nostro paese fino alla riforma Fornero e il più recente dibattito per evidenziare la necessità di una loro revisione d'indirizzo.

Dopo una sintesi e una valutazione degli obiettivi complessivi perseguiti negli anni passati, concentrerò l'attenzione sulla previdenza complementare; successivamente, Michele Raitano si soffermerà sul sistema pubblico obbligatorio.

In entrambe le relazioni, le analisi verranno accompagnate da proposte d'intervento sull'assetto esistente.

Si tratta di idee elaborate nel Rapporto sullo stato sociale, in particolare nell'ultimo presentato nella Facoltà di Economia della Sapienza lo scorso mese di giugno.

Le proposte sono oggetto d'interessato dibattito anche in Fiom e in CGIL; una di esse sta diventando un progetto di legge.

2. Aspetti generali delle politiche previdenziali in Italia

Nel settore previdenziale, tra i principali obiettivi perseguiti nell'ultimo ventennio se ne evidenziano quattro: 1°) stabilizzare la spesa in rapporto al PIL; 2°) eliminare le sperequazioni sedimentate nell'assetto precedente; 3°) compensare gli effetti dell'invecchiamento demografico mediante l'aumento dell'età pensionabile; 4°) sviluppare la previdenza privata a capitalizzazione.

(1°) Il primo obiettivo aveva una specifica giustificazione nella necessità di recuperare il controllo della spesa previdenziale che precedentemente agli anni '90 era stata gravata sia da usi impropri – come le finalità assistenziali e di politica industriale – sia da scelte opportunistiche della classe politica che aveva strumentalizzato il sistema pensionistico a scopi di consenso elettorale.

Tuttavia, già le riforme del 1992 e del 1995 si erano dimostrate sufficienti a stabilizzare il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL che, peraltro, ha sempre sofferto di valutazioni comparative disomogenee e strumentali.

In tutti i paesi europei, tranne l'Irlanda, la voce più importante della complessiva spesa sociale è la previdenza (15,2% nell'EU-15); questa voce in Italia è pari al 19,2%, in Francia al 16,4% e in Germania al 14,2%.

La superiorità del nostro dato previdenziale di quattro punti rispetto alla media europea è tuttavia viziata da diverse disomogeneità presenti nelle statistiche; ne vanno ricordate almeno tre:

- In primo luogo, l'Eurostat include nella spesa pensionistica italiana i trattamenti di fine rapporto (pari all'1,7% del PIL) che non esistono in nessun altro paese e comunque non sono prestazioni pensionistiche.
- In secondo luogo, le spese pensionistiche sono confrontate al lordo delle ritenute d'imposta, ma i trasferimenti che effettivamente escono dai bilanci pubblici verso i pensionati sono quelle al netto. Ciò vale per tutti i paesi, tuttavia, mentre in Italia le aliquote fiscali sono le stesse che si applicano ai redditi da lavoro - per un ammontare trattenuto pari a circa il 2,5% del Pil - in altri paesi spesso sono inferiori e in Germania – dove il sistema pensionistico viene trattato in altro modo - sono addirittura nulle cosicché i confronti operati al lordo sovrastimano la dimensione dei nostri trasferimenti pensionistici effettivi.
- Va poi considerato che nei paesi dove le pensioni private sono anche molto diffuse, l'incidenza sul Pil di quelle pubbliche è corrispondentemente più contenuta. Tuttavia, dal punto di vista macroeconomico ciò che più rileva è l'incidenza dei trasferimenti pensionistici complessivi; ne segue che il confronto tra le sole prestazioni pubbliche può risultare distorsivo poiché paragona quello che in Italia rappresenta pressoché l'intero sistema pensionistico con una sola parte dei sistemi di altri paesi.

Anche considerando queste sole disomogeneità, ma ce ne sono altre con effetti dello stesso segno, l'incidenza sul PIL delle prestazioni effettivamente erogate ai pensionati italiani perde la sua presunta anomalia, risultando in linea con quelle di Francia e Germania.

In ogni caso, da tempo il nostro sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, ma - anzi - lo migliora in misura consistente.

Già nel 1996 – e poi ininterrottamente dal 1998 – il saldo tra le entrate contributive e le spese pensionistiche previdenziali al netto delle ritenute fiscali è diventato positivo, con valori che hanno superato anche i due punti percentuali di PIL. Nell'ultimo anno disponibile il 2011, il saldo attivo è stato di 24 miliardi.

Ciò non di meno, i successivi interventi nel settore previdenziale - uno ogni meno di due anni fino a quello del 2011, hanno sempre perseguito l'obiettivo di rastrellare ulteriori risorse dal sistema previdenziale a sostegno del bilancio pubblico.

(2°) Rispetto al secondo obiettivo delle politiche previdenziali (eliminare le sperequazioni), con il passaggio al sistema contributivo sono state superate molte incongruenze e iniquità attuariali preesistenti le quali, peraltro, potevano essere eliminate anche rimanendo nel retributivo; tuttavia nel nuovo assetto è stata soppressa ogni solidarietà interna di tipo equitativo e, come si vedrà nella relazione di Raitano, sono anche state introdotte nuove sperequazioni

(3) Venendo al terzo obiettivo, l'aumento dell'età di pensionamento è stata sempre presentata come la soluzione “naturale” all'invecchiamento della popolazione; tuttavia, essa non meno di altre risente di giudizi di valore che vanno evidenziati

In effetti, il sensibile aumento dell'età media può essere fronteggiato con diversi approcci, o loro combinazioni, che – tuttavia – hanno diverse implicazioni economiche, sociali e politiche.

- i. Il primo approccio è lasciare costante la quota del PIL trasferita ai pensionati; ma aumentando il loro numero, la pensione *pro capite* si riduce rispetto al reddito *pro capite* degli attivi.
- ii. Il secondo approccio, invece, è mantenere costante il rapporto tra il reddito medio dei pensionati e quello degli attivi; in tal caso la quota del PIL trasferita agli anziani aumenta in misura del loro maggior peso nella popolazione.
- iii. Un terzo intervento, abbinabile a ciascuno dei due approcci è l'aumento dell'età di pensionamento che tenderebbe a compensare alla radice, per definizione, l'accrescimento del rapporto tra anziani e attivi.

La visione economica che ha guidato le politiche pensionistiche prevalenti in Italia negli ultimi due decenni ritiene tuttora che ridurre la pensione media rispetto al reddito medio e alzare l'età di pensionamento siano misure che favoriscono la crescita del PIL. In particolare, ampliare la popolazione in età attiva aumenterebbe gli occupati. Questa posizione è stata particolarmente sostenuta dal ministro Fornero, ma – come accennerò – oltre ad essere analiticamente carente, risulta empiricamente controproducente.

Un effetto di queste politiche è che la tendenza a ridursi della pensione media rispetto al PIL *pro capite* si è accentuata: il rapporto tra i due valori, che attualmente supera di poco il 50%, era già previsto scendere a circa il 40% nel 2050, ma con gli effetti della riforma Fornero arriverà a circa il 38%.

D'altra parte, l'età di pensionamento è proiettata verso i settant'anni, cioè ai valori massimi europei. Non è un caso che l'Italia sia diventato uno dei pochissimi paesi che non riceve più le raccomandazioni dalla Commissione Europea d'intervenire sulle pensioni; tuttavia nell'assetto attuale sta maturando un grave problema di copertura pensionistica di cui non si avverte ancora la gravità economica e sociale perché riguarda maggiormente (ma non solo) le pensioni future, tuttavia è destinato a crescere se non si corre ai ripari già oggi.

L'impostazione delle politiche previdenziali seguita finora nel nostro paese, può essere criticata più specificamente da diversi punti di vista:

- In primo luogo, la scelta di ripartire gli effetti finanziari dell'invecchiamento demografico non sull'intera popolazione (cioè lasciando costante il rapporto tra pensione media e reddito pro capite), ma gravandolo prevalentemente sugli anziani (cioè riducendo quel rapporto), oltre ad essere eticamente discutibile, altera il patto sociale tra le generazioni e la sua credibilità nel tempo.
- In secondo luogo, questa impostazione trascura
 - le condizioni di carenza della domanda effettiva,
 - la situazione di disoccupazione strutturale
 - e la difficoltà di occupare il maggior numero di lavoratori anziani inclusi per legge nell'età attiva.
- In terzo luogo, l'aumento dell'età pensionabile tende
 - a ridurre il *turn over*,
 - ad incrementare la disoccupazione giovanile,
 - ad elevare l'età media e il costo della forza lavoro,
 - a ridurre la capacità innovativa e la produttività,
 - ad ampliare la fascia di popolazione in età matura che ha perso il lavoro ed è più lontana dalla pensione; >> i cosiddetti esodati
- In quarto luogo, aumentare automaticamente l'età di pensionamento nella stessa misura della vita media attesa accentua l'anacronismo storico-sociale e l'incongruenza anche economica che l'allungamento della vita coincida con quello del suo periodo lavorativo; le stesse indicazioni comunitarie auspicano che ciò avvenga in misura non superiore ai due terzi.

Da molti anni il «Rapporto annuale sullo Stato Sociale» richiama l'attenzione su queste problematiche.¹

Quest'anno, utilizzando un nuovo modello econometrico, è stato valutato che l'aumento dell'età di pensionamento deciso nel dicembre 2011 farà crescere il tasso di disoccupazione di circa un punto percentuale.

(4°) Veniamo dunque al quarto obiettivo perseguito dalle politiche previdenziali nei due passati decenni. Parallelamente al contenimento della copertura offerta dal sistema pubblico, si è puntato sullo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione, da molti intesa come sostitutiva e non aggiuntiva.

Ancora prima della crisi, l'instabilità dei mercati finanziari aveva evidenziato il limite strutturale dei fondi privati a capitalizzazione inducendoli a passare, in tutto il mondo, dal

metodo delle «prestazioni definite» a quello della «contribuzione definita» che scarica sui pensionati l'accresciuta incertezza dei mercati.

La crisi ha ulteriormente accentuato quel limite; inoltre ha reso controproducente il passaggio dai sistemi a ripartizione a quelli a capitalizzazione che implica la necessità di risparmio aggiuntivo.

Va poi considerato che in paesi come l'Italia – con mercati finanziari ristretti e bassa propensione delle imprese a quotarsi in Borsa – i fondi pensione sottraggono risparmio alle nostre imprese e lo trasferiscono all'estero dove finanzia sistemi produttivi concorrenti.

Dei capitali gestiti dai nostri fondi, circa il 70% viene investito in titoli stranieri e solo lo 0,8% è impiegato in titoli azionari di imprese nazionali.

Ricordati questi aspetti anche specifici della nostra previdenza complementare, veniamo ad alcune indicazioni propositive.

3. Proposte di riassetto della previdenza complementare

(A) I fondi a capitalizzazione, specialmente i negoziali che hanno minori costi di gestione rispetto a quelli aperti e alle polizze individuali, possono svolgere un'utile funzione di copertura aggiuntiva per coloro che nell'età attiva dispongano di ulteriore risparmio da destinare all'incremento della pensione.

Tuttavia, ciascun lavoratore che voglia incrementare la sua pensione obbligatoria dovrebbe poter scegliere liberamente tra tutti i canali previdenziali esistenti; dunque non solo – come oggi è limitato a fare – aderendo ai fondi privati, ma anche incrementando la copertura pensionistica dello stesso sistema pubblico, aumentando, nella misura e per il tempo preferiti, l'aliquota contributiva.

L'attuale metodo contributivo a ripartizione si presterebbe benissimo a questo ulteriore compito che non richiederebbe nessun costo gestionale aggiuntivo, con evidente vantaggio per le prestazioni.

Questo nuovo canale di previdenza complementare, dotato di flessibilità d'uso e dei rendimenti più stabili e sicuri del sistema pubblico a ripartizione, potrebbe stimolare una quantità maggiore di risparmio previdenziale.

Come avviene per le adesioni ai fondi privati, anche le prestazioni derivanti da questo nuovo canale non dovrebbero essere toccate da riforma del sistema pensionistico obbligatorio.

Sempre per omogeneità con l'adesione ai fondi privati, anche il finanziamento aggiuntivo al sistema pubblico dovrebbe poter utilizzare il TFR e i contributi delle imprese.

Ma oltre ad aumentare il risparmio previdenziale, l'uso di questa nuova opzione avrebbe un effetto finanziario di particolare rilievo.

Ipotizzando che le iscrizioni ai fondi pensione rimangano all'attuale 25% degli aderenti potenziali e che del rimanente 75% un quarto decida d'incrementare la copertura del sistema pubblico, apportando quanto oggi viene versato dagli iscritti ai fondi privati, ci sarebbe un aumento delle entrate annue del bilancio pubblico di circa 8-9 miliardi di euro che potrebbero aggiungersi agli investimenti per lo sviluppo economico-sociale di cui si dirà nella successiva proposta.

In ogni caso, all'aumento della copertura pensionistica si affiancherebbe un miglioramento del bilancio pubblico.

(B) Tutti i fondi pensione della previdenza complementare attualmente gestiscono un patrimonio di oltre 100 miliardi di Euro, che è costantemente in crescita; il flusso annuo di contributi è di circa 12 miliardi, ma come si è detto, circa il 70% è allocato all'estero

Fermo rimanendo il compito primario dei fondi di garantire al meglio la pensione ai loro iscritti, sarebbe auspicabile che una parte maggiore delle risorse da essi gestite rimanesse nel nostro paese e contribuisse a migliorare le sue strutture produttive e sociali; a tal fine, sindacati, imprese e stato potrebbero concordare nuove possibilità d'investimento dei fondi pensione costituite da attività creditizie verso lo stato pensate *ad hoc*, al fine di perseguire due obiettivi collegati:

- i. In primo luogo, trattandosi di investimenti dedicati, andrebbero pensati per ottimizzare i rendimenti e la stabilità delle prestazioni

D'altra parte, il maggiore stimolo per i fondi pensione a canalizzare le proprie risorse finanziarie verso lo stato o enti che ad esso fanno riferimento - come la Cassa Depositi e Prestiti - costituirebbe per il settore pubblico un ampliamento diretto o indiretto delle fonti di finanziamento. La definizione di canali di raccolta di tipo indiretto andrebbe particolarmente studiata e preferita in rapporto alle modalità di rappresentazione del bilancio pubblico e dei vincoli comunitari all'indebitamento.

Inoltre, questi impieghi da parte dei Fondi pensione, ma solo questi, potrebbero essere gestiti senza costi d'intermediazione per gestori finanziari con significativo beneficio per le prestazioni.

- ii. Il raggiungimento di questo primo obiettivo finanziario potrebbe e dovrebbe favorirne un secondo più ambizioso di tipo economico, sociale e politico.

I capitali disincentivati da impieghi esteri e canalizzati direttamente o indirettamente verso il settore pubblico dovrebbero avere una destinazione condivisa ovvero investiti nel potenziamento e rinnovamento delle infrastrutture sociali e produttive del nostro sistema economico la cui arretratezza è all'origine del nostro «declino» anche culturale e civile.

Dunque, Stato e parti sociali, collaborerebbero nella definizione di un Piano di sviluppo economico e sociale del Paese nonché di ampliamento della democrazia economica istituzionale, utilizzando risparmio previdenziale raccolto dai fondi pensione che comunque beneficerebbero di rendimenti più stabili.

La domanda aggiuntiva e qualificata alimentata dagli investimenti operati mediante questo *Piano* di sviluppo dovrebbe tradursi in un valido contributo alla ripresa dell'attività produttiva delle nostre imprese, dell'occupazione e della sua stabilità.

(C) L'assetto attuale di regolamentazione e controllo dei fondi pensione richiede altri aggiustamenti: qui ne vengono accennati schematicamente alcuni:

- Andrebbe corretta l'attuale normativa fiscale caratterizzata da elementi di regressività generati dal meccanismo della deducibilità dei contributi che favorisce maggiormente gli aderenti con redditi più elevati.
- Il nuovo regolamento sui criteri e i limiti d'investimento dei fondi pensione proposto dal Ministero dell'Economia nella passata legislatura, e adesso in attesa di definizione, risente di un'impostazione iperfinanziaria resa anacronistica dalla crisi che vorrebbe consentire al risparmio previdenziale impieghi molto rischiosi quali: *«la gestione diretta in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati» e «l'uso di contratti derivati»*.

Viceversa, il nuovo regolamento dovrebbe accentuare la prudenza nelle scelte allocative dei fondi pensione.

- A fronte di nuove spinte che vorrebbero consentire ai Fondi la decisione diretta d'investimenti, va ribadita la necessaria divisione dei compiti e delle responsabilità tra i loro amministratori e i gestori finanziari per garantire i requisiti di professionalità e per evitare i pericolosi conflitti d'interesse che in altri paesi hanno sistematicamente provocato ingenti distruzioni di risparmio previdenziale.
- Occorre dare una più corretta informazione ai lavoratori iscritti ai Fondi sull'entità delle pensioni attese.

Esse andrebbero calcolate in base ad una pluralità di scenari, periodicamente aggiornati, immaginando impieghi particolarmente prudenti come si addice al risparmio previdenziale

Invece, su espressa indicazione della COVIP, i fondi devono prospettare le prestazioni che matureranno nell'intero periodo contributivo utilizzando una sola coppia di ipotesi di rendimento reale annuo: il 4% per gli impieghi azionari e il 2% per quelli obbligazionari. Ma si tratta di valori decisamente ottimistici

In un'intervista rilasciata nel luglio del 2012, quando la nostra inflazione era circa al 3%, il Governatore della Banca d'Italia disse "io ho sempre pensato che il cassiere in banca dovrebbe avere dietro di sé un grande cartello, con scritto che ... il tasso d'interesse, deve essere inferiore al quattro o cinque per cento [nominale]. Se è di più vuol dire che si stanno vendendo prodotti rischiosi e bisogna che chi li acquista ne sia pienamente consapevole».²

Dunque, per un comune investitore che pure può permettersi qualche rischio in più del risparmiatore a fini previdenziali, il Governatore, considera rischiosi impieghi che offrono tassi reali già superiori all'1-2%, cioè la metà di quelli indicati dalla Covip.

- La necessità di una maggiore attività d'informazione, controllo e trasparenza nel settore della previdenza privata è resa particolarmente evidente dal fatto che mentre la crisi continua a ridurre le iscrizioni ai fondi negoziali, contemporaneamente aumentano le adesioni alle polizze individuali le quali, tuttavia, hanno costi di gestione che, mediamente, sono oltre sette volte superiori e in 30 anni di adesione riducono il montante accumulato fino al 36%.

Conclusioni

Per concludere, una questione di fondo da affrontare per dare un efficace riassetto al nostro sistema pensionistico riguarda i ruoli da assegnare al sistema pubblico e a quello privato.

La crisi globale, in particolare la sua dimensione finanziaria, dovrebbe aver fatto definitiva chiarezza sull'incongruenza e l'anacronismo di uno sviluppo dei sistemi privati a capitalizzazione di tipo sostitutivo rispetto a quelli pubblici a ripartizione. Di recente la stessa Banca Mondiale ha dovuto rivedere questa posizione che pure aveva molto contribuito a diffondere.

La comprovata maggiore stabilità delle prestazioni e i costi nettamente minori che caratterizzano il nostro sistema pubblico a ripartizione rispetto ai fondi privati indicano che al primo debba essere assegnato il compito di fornire obbligatoriamente una copertura pensionistica adeguata a tutti i lavoratori. Tuttavia il suo assetto attuale non gli consente di svolgere questa funzione; ma di questo si occuperà in dettaglio e con proposte la relazione di Raitano.

I fondi pensione privati a capitalizzazione e ulteriori forme di risparmio previdenziale facoltativo possono svolgere un utile funzione di copertura pensionistica aggiuntiva.

Tale funzione richiede da parte delle autorità pubbliche particolari attenzioni:

- In primo luogo vanno indicate le tipologie d'investimento compatibili con la natura del risparmio previdenziale ovvero con la stabilità e la sicurezza dei rendimenti
- Le prestazioni attese vanno calcolate sulla base di una pluralità di scenari e corrispondenti rendimenti che non inducano aspettative irrealistiche.
- Vanno attentamente evitati i rischi di conflitto d'interesse e di scarsa professionalità nella gestione del risparmio previdenziale. A tal fine va ribadita e verificata

costantemente l'effettiva separazione di responsabilità e decisioni tra i consigli d'amministrazione dei Fondi e i gestori finanziari

- Va potenziata la diffusione dell'informazione sui costi di gestione e sulla loro incidenza sulle prestazioni per rendere più consapevoli e razionali le adesioni alle diverse forme di previdenza integrativa.

Fermo rimanendo la sua funzione primaria di garantire al meglio il risparmio a fini pensionistici, la previdenza integrativa va vista anche in rapporto alle sue potenzialità di favorire il bilancio pubblico e lo sviluppo complessivo del nostro sistema economico.

Le proposte presentate,

- quella di creare un nuovo canale facoltativo e flessibile di previdenza integrativa che si avvale del sistema pubblico a ripartizione
- e quella di favorire la canalizzazione delle risorse dei fondi per finanziare investimenti inclusi in un Piano d'investimenti concertato tra stato, imprese e lavoratori

sono proposte mosse dalla convinzione che il risparmio previdenziale integrativo possa crescere e contribuire maggiormente allo sviluppo economico del Paese e ad una maggiore democrazia economica istituzionale.