

1.144 milioni di euro, di cui, per i fondi rivolti ai lavoratori dipendenti, 333 a carico del lavoratore, 237 a carico del datore di lavoro e 568 derivanti dal TFR; nei fondi per lavoratori autonomi e liberi professionisti la raccolta è pari a 7 milioni di euro.

I fondi negoziali che hanno conferito le risorse in gestione sono saliti a otto, molti altri sono nella fase di avvio o di completamento del processo di selezione dei soggetti gestori. E' utile al riguardo richiamare l'attenzione degli organi collegiali dei fondi sull'esigenza di esercitare funzioni fondamentali ai fini del risultato del piano previdenziale, quali appunto quelle connesse all'individuazione dei gestori maggiormente idonei a realizzare le politiche di investimento del fondo, assumendo a riferimento le prescrizioni normative in vigore, fondate sulla trasparenza del processo di selezione e sulla coerenza fra obiettivi gestionali e criteri di scelta dei gestori.

Le risorse conferite in gestione alla fine del 2001 sono pari a 1.769 milioni di euro, per il 60 per cento affidate a mandati di tipo obbligazionario e per il 40 per cento a mandati bilanciati.

Nell'anno trascorso, l'andamento negativo dei corsi dei titoli azionari nei principali mercati mondiali ha compresso verso il basso il rendimento dei fondi pensione. Si è fatta tangibile l'ovvia constatazione che l'accesso ai mercati finanziari da parte del risparmio previdenziale non è privo di rischi. Tuttavia, anche in una situazione difficile i fondi pensione hanno mostrato una solidità di fondo che è di buon auspicio per il loro sviluppo. L'*asset allocation* prescelta da gran parte dei fondi — criticata da alcuni come troppo poco orientata all'investimento azionario — ha mostrato l'adeguatezza di una esposizione al rischio di mercato limitata, in particolare allorquando non è stata ancora offerta agli aderenti la possibilità di scegliere il livello di rischiosità del proprio piano previdenziale — cosa che sarà presto frequente con la progressiva adozione di strutture multicomparto.

Al di là dei risultati meramente finanziari, i fondi pensione negoziali potranno assolvere alla loro missione se saranno in grado di consentire uno sviluppo effettivo della democrazia economica del nostro Paese, in una prima direzione, fornendo agli iscritti strumenti di autocontrollo dell'allocazione e gestione del risparmio previdenziale e, in una seconda direzione, assicurando al sistema soggetti istituzionali in grado di garantire, mediante l'uso appropriato e non rinunciatario del diritto di voto nelle assemblee societarie, la più generale crescita delle imprese e in particolare di quelle più efficienti.

Più in generale, i fondi pensione (chiusi e aperti) costituiscono un elemento indispensabile alla crescita di un mercato comune europeo garantendo

l'indispensabile presenza di uno dei soggetti più qualificati tra gli operatori istituzionali indipendenti o, comunque, con missioni terze rispetto a quelle proprie del tradizionale mondo industriale e finanziario.

I fondi pensione contrattuali ideati dal Decreto lgs. 124/1993 non sono da ricomprendere nella categoria degli intermediari finanziari o assicurativi ma sono piuttosto qualificabili come *operatori previdenziali* e, sotto ulteriore profilo, come *operatori non-profit*.

Tali soggetti operano secondo schemi imprenditoriali ma senza perseguire fini di lucro; essi raccolgono contributi previdenziali che rappresentano drenaggio delle stipendialità o dei corrispettivi professionali piuttosto che di risparmio accumulato; ad ogni buon conto, il risparmio previdenziale viene raccolto secondo logiche e tecniche acquisitive affatto diverse da quelle che risultano riconducibili al fenomeno della "sollecitazione del pubblico risparmio".

A ciò aggiungasi che, diversamente dai tradizionali intermediari finanziari, i quali affrontano rischi collegati alla presenza quotidiana sui mercati (rischio di mercato, di controparte, di concentrazione, di regolamento), i fondi pensione contrattuali non gestiscono direttamente le risorse accumulate e si fanno carico di rischi peculiari, che affondano le proprie radici nel fattore previdenziale (rischi da inadempimento degli obblighi contributivi, di organizzazione del consenso riconducibili alla complessa dialettica tra le parti istitutrici, di capacità di controllo sull'intermediario prescelto per la gestione); a tali rischi deve aggiungersi quello della staticità nell'attuazione del ruolo di interpreti delle esigenze previdenziali degli iscritti per effetto di una malintesa posizione di esclusiva.

In conclusione, i fondi pensione non si curano del risparmio eccedentario, che pure svolge importanti funzioni promozionali nel sistema di un'economia moderna come testimoniato dal *favor* espresso dall'art.47 della nostra Costituzione (risparmio in ordine al quale è ipotecata una specifica vigilanza sull'operato prudentiale del soggetto gestore). Essi devono preoccuparsi di salvaguardare l'effettività dei piani pensionistici, veicolando un approccio collettivo al mercato finanziario che subordini i rischi propri di tale mercato ai rischi previdenziali e vigilando, come primo filtro utile di controllo, sull'operato degli intermediari finanziari.

In presenza di un assetto organizzativo che promana anche dalla tendenza generalizzata dei fondi negoziali ad affidare a soggetti esterni, dotati del necessario *know how*, lo svolgimento di funzioni di gestione amministrativa e contabile, la Commissione, nel corso dell'anno passato, ha avvertito l'esigenza di richiamare l'attenzione degli organi collegiali e di direzione dei fondi sulla

necessità di esercitare adeguati interventi di controllo in ordine ai servizi amministrativi esternalizzati, nella prioritaria ottica di assicurare che lo svolgimento delle citate funzioni avvenga in conformità alle prescrizioni normative vigenti e, più in generale, agli ordinari canoni di sana e prudente gestione.

In questa prospettiva, attesa l'esigenza di garantire l'indispensabile dialettica fra il soggetto controllato (il fondo pensione) e l'ente preposto al controllo (la banca depositaria), si è avuto modo di porre in evidenza come l'affidamento a quest'ultimo di attività di gestione amministrativa riconducibili alla valorizzazione del patrimonio del fondo ed al conseguente calcolo del valore unitario delle quote, non risulti in linea con le generali regole di corretta amministrazione.

Ma il riferito fenomeno di affidamento in *outsourcing* delle principali attività in cui si compendia la gestione amministrativa e contabile del fondo deve indurre a riflettere anche in relazione ai mutamenti di approccio necessari al fine di accrescere l'efficacia dell'azione di vigilanza, con precipuo riferimento alla prospettiva, peraltro già collaudata in altri settori del risparmio gestito, di ricomprendere nell'ambito della sfera di competenze della COVIP anche la verifica delle procedure e dei risultati attinenti le funzioni svolte dagli enti di servizio amministrativo nei confronti dei fondi pensione.

### **I fondi pensione aperti.**

Il fondo pensione aperto — come è noto — non identifica un soggetto distinto da quello che opera ordinariamente sul mercato finanziario ma dissocia una operatività funzionale di tale impresa con finalità di lucro; l'ordinamento impone a garanzia della finalità previdenziale assegnata al risparmio aggregato in base a tale attività specifica, una gestione separata e autonoma nell'ambito del patrimonio della medesima società.

Alla fine dell'anno trascorso i fondi pensione aperti complessivamente autorizzati sono 102 e quelli che hanno effettivamente avviato la raccolta delle adesioni, registrando a tale data almeno un iscritto attivo, sono 75: rispetto all'anno precedente risultano operativi 6 nuovi fondi, mentre un fondo aperto già operativo si è sciolto nel corso dell'anno.

Gli iscritti ai fondi pensione aperti alla fine del 2001 erano pari a 287.000, con un aumento dall'inizio dell'anno di 64.000 unità. Gli iscritti per adesioni di

tipo collettivo sono cresciuti in misura proporzionalmente maggiore, aumentando di oltre il 50 per cento da inizio anno e superando le 32.000 unità.

I fondi pensione aperti dispongono, alla fine del 2001, di un attivo netto destinato alle prestazioni di circa 943 milioni di euro; quasi il 43 per cento del totale risulta allocato nei comparti azionari, circa il 38 per cento nei comparti bilanciati e quasi il 19 per cento nei comparti obbligazionari. Nel corso dell'anno i fondi pensione aperti hanno raccolto flussi di contributi per circa 340 milioni di euro, con una crescita del 40 per cento rispetto all'anno precedente

La struttura del mercato è rimasta molto concentrata: la quota di mercato delle prime 5 società promotrici in termini di iscritti è pari ad oltre il 65 per cento.

Con riferimento alla quota di mercato delle diverse tipologie di intermediari, si rileva che le SGR, in gran parte appartenenti a gruppi bancari, hanno rafforzato la propria posizione di preminenza (con una quota del 60,8 per cento del totale in termini di attivo netto); seguono le compagnie di assicurazione (21,5 per cento, in leggero calo rispetto all'anno precedente), le banche (12,6 per cento) e le SIM (5,1 per cento).

Anche alla luce dei risultati sin qui conseguiti, risulta possibile un primo bilancio di tale modello: si deve osservare, per un verso, che le adesioni sono state sin qui in assoluto esigue, anche se non si può fare a meno di rilevare che questo è certamente frutto anche della impossibilità di coltivare una concorrenza effettiva alle forme negoziali per quel che concerne il lavoro dipendente. Si tratta di un limite destinato a cadere tra breve, il che permetterà all'osservatore in una seconda fase una riflessione più compiuta.

E' lecito osservare, però, che in un solo anno le compagnie di assicurazione hanno raccolto adesioni ragguagliabili, almeno in termini di numero di polizze, a quelle dei fondi aperti: ciò trova senz'altro giustificazione nella diversa motivazione delle reti di vendita, nella personalizzazione del prodotto assicurativo ma non porta a chiudere senz'altro l'indagine.

Ci si deve interrogare, in primo luogo, sulla capacità dei fondi aperti di costituire una variante effettiva del modello fondo pensione, capace in concreto di sviluppare quella concorrenzialità nei riguardi dei fondi chiusi, senza la quale rischiano di alimentarsi posizioni di esclusiva anticoncorrenziali e di inefficacia dei piani pensionistici perseguiti.

La cosiddetta Commissione Brambilla<sup>3</sup> ha di recente richiamato l'attenzione sull'opportunità di accentuare i profili di separatezza connessi alla gestione previdenziale mediante l'accrescimento del ruolo dei dirigenti responsabili dei fondi.

Più in generale, è aperto un confronto con le associazioni di categoria degli intermediari che contempla, fra l'altro, una riflessione circa forme peculiari di partecipazione degli aderenti alla *governance* dei fondi aperti, cui già in precedenza si è attribuita attenzione, in una prospettiva che tenda ad introdurre forme di controllo e di canalizzazione dell'informazione più adeguate, soprattutto in coerenza con la possibilità di acquisire adesioni di tipo collettivo.

D'altra parte uno sviluppo in questa direzione merita di essere coltivato, più in generale, considerato il tenore dell'art. 5 del Decreto lgs. 124/1993, che immagina la valorizzazione di ruoli partecipativi di rappresentanze dei lavoratori tipici degli schemi previdenziali di natura collettiva.

E' stato correttamente osservato come la funzione sociale delle imprese che attivano fondi pensione aperti, se non può, naturalmente, significare che società di capitali debbano aggiungere allo scopo di profitto nell'interesse dei soci anche un'altruistica finalità di cura di generali interessi della collettività, comporta tuttavia la necessaria consapevolezza che *“appartiene alla funzione sociale (e per così dire, al senso di responsabilità sociale) delle imprese di intermediazione finanziaria misurare la loro capacità di profitto sulla capacità di rivolgere al mercato una offerta di fondi pensione aperti quanto più è possibile organizzati in modo tale da corrispondere alla finalità previdenziale”*<sup>4</sup>.

Un'ulteriore evoluzione della forma “fondo pensione aperto” è dunque auspicabile, in una prima direzione, lungo il percorso tracciato dalla Commissione Brambilla, accentuando il ruolo del responsabile del fondo aperto, in un quadro di complessiva valorizzazione del profilo dell'autonomia e della separatezza della gestione delle risorse destinate a previdenza complementare: si segnala, peraltro, che già oggi in più di un'occasione è dato riscontrare che il responsabile del fondo svolge un ruolo attivo nell'indirizzo degli investimenti: non si tratta di una anomalia, ma di una positiva conferma che il fondo pensione aperto non rappresenta solo una diversa veste dell'intermediario finanziario ma impone un diverso *modus operandi*.

<sup>3</sup> La Commissione Ministeriale per la valutazione degli effetti della Legge 335/1995 e successivi provvedimenti (presieduta dal Sottosegretario al Ministero del Lavoro, Brambilla) ha redatto, al termine dei lavori, una Relazione finale nel settembre 2001 (*Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo, dell'equità*).

<sup>4</sup> M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Torino, 2001, p. 369 s.

La seconda direzione di marcia non richiede necessariamente un intervento legislativo ma si affida alla capacità dei fondi aperti di sviluppare un'offerta che non rispecchi solo profili economici ma anche di garanzia ulteriore, quale quella connessa ad una accentuazione dei profili informativi e partecipativi che potranno svilupparsi in vario modo (mediante la creazione di punti di contatto, di consigli di sorveglianza, di comitati consultivi che affianchino il ruolo del responsabile del fondo, etc.).

Su altro versante, è senz'altro interesse dei fondi aperti sviluppare iniziative volte a rafforzare la concorrenzialità rispetto alle forme assicurative: si registrano al riguardo proposte che prefigurano anche per i fondi pensione aperti modifiche regolamentari che consentano di offrire la realizzazione di piani previdenziali individuali non solo tramite l'adesione a piani di investimento collettivo, ma anche nella forma di piani personalizzati di accumulazione di risparmio.

### **I fondi pensione preesistenti.**

I fondi preesistenti costituiscono, ancora oggi, in termini numerici, più dell'80 per cento del totale dei fondi pensione: quelli iscritti all'Albo alla fine dello scorso anno risultavano pari a 575, di cui 399 dotati di soggettività giuridica e i restanti costituiti all'interno del bilancio dell'impresa in cui lavorano i destinatari dei fondi stessi. Di questi ultimi, 19 sono assoggettati alla vigilanza della COVIP, mentre 149 sono interni a banche (e dunque rientrano nella vigilanza della Banca d'Italia) e 8 sono interni a compagnie di assicurazione (di competenza ISVAP).

In termini di iscritti, l'insieme dei fondi si avvicinano alle 700.000 unità. Limitandosi ai 418 fondi di competenza COVIP il numero degli aderenti si attesta a circa 615.000 e le risorse complessivamente destinate alle prestazioni superano i 24,6 miliardi di euro. Circa un quarto di tali risorse è costituito da riserve matematiche presso compagnie di assicurazione (6,4 miliardi di euro).

I fondi assoggettati alla vigilanza di stabilità – selezionati sulla base di piani di attività temporalmente differenziati come prevede la legge – sono attualmente 43 e coprono circa tre quarti del settore in termini di iscritti e di risorse destinate alle prestazioni.

Appare utile sottolineare come la Commissione abbia già avuto modo di rilevare, sia nel quadro dell'attività preordinata all'iscrizione delle forme preesistenti all'Albo dei fondi pensione sia nell'ambito della successiva attività

di vigilanza, che tali forme risultano assai numerose e diversificate, caratterizzate da notevole eterogeneità e con caratteristiche strutturali sovente non del tutto riconducibili a quelle dei fondi di nuova istituzione.

Anche nel corso del 2001 è risultata assai intensa l'attività di revisione degli assetti di tali fondi. Essa fa emergere da un lato la tendenza ad una progressiva razionalizzazione del settore, anche per quanto attiene ai profili ordinamentali, attraverso il dispiegarsi di operazioni di concentrazione, trasformazione, esternalizzazione delle forme in essere, dall'altro la difficoltà di mutuare *sic et simpliciter* — anche nel contesto di tali momenti “innovativi” — le regole di funzionamento definite per i fondi nuovi.

Il perseguimento del delicato equilibrio tra progressivo adeguamento ai principi enunciati dal legislatore per la “nuova” previdenza complementare e modalità di attuazione degli stessi in realtà consolidate e risalenti nel tempo deve passare, si ritiene, attraverso attente valutazioni — *in primis* degli organi dei fondi — mirate ad individuare gli strumenti e le forme di riorganizzazione comunque finalizzate ad evitare non volute ripercussioni negative sotto il profilo del corretto e continuativo funzionamento dei fondi e della garanzia dei previsti livelli di copertura previdenziale.

Su questa strada molti aspetti risultano già delineati con sufficiente chiarezza, anche sulla base di orientamenti e istruzioni emanati dalla COVIP, su altri sono tuttora in corso ulteriori riflessioni preordinate alla individuazione delle più corrette modalità di attuazione dei percorsi evolutivi.

Ci si riferisce, tra gli altri, al tema dell'area dei destinatari, sul quale la Commissione ha già avuto modo di fornire indicazioni e su cui è anche possibile ipotizzare ulteriori considerazioni evolutive, alla problematica della trasparenza nei rapporti con gli iscritti, ai complessi profili collegati al funzionamento degli organi, alle delicate operazioni connesse alle eventuali revisioni dei regimi delle contribuzioni e delle prestazioni, da realizzarsi cercando di contemperare l'esigenza di salvaguardia delle situazioni individuali da un lato e di tenuta del complessivo assetto del fondo dall'altro.

Anche qui risulta preziosa l'opera di ausilio svolta dalle associazioni di categoria, che costituiscono un utile punto di riferimento per l'individuazione delle problematiche e la messa a punto delle possibili soluzioni.

A breve dovrà poi essere emanata la normativa secondaria in materia di investimento delle risorse dei fondi preesistenti. E' stata già avviata la collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze preordinata alla definizione del previsto testo regolamentare. In questo ambito, in particolare, la

Commissione si è avvalsa di un gruppo di lavoro diretto dal commissario Mangiatori che ha avuto modo di compiere alcune approfondite riflessioni sui vari profili che caratterizzano la materia, al fine di porre in evidenza i nodi centrali da tenere presenti nella successiva elaborazione.

Dovranno necessariamente essere tenute in conto alcune peculiarità, connesse al regime fiscale esistente, ai modelli gestionali in essere, alla attuale composizione del patrimonio dei fondi, ritenendosi comunque auspicabile, su un piano generale, che la regolamentazione in argomento abbia presente l'esigenza di salvaguardia degli interessi degli iscritti e, in tale chiave, di valutare accuratamente tempi e modalità, oltre che i costi e benefici di modifiche significative dell'*asset allocation* in essere.

Obiettivo dell'intervento di normazione secondaria e della successiva attività di vigilanza dovrebbe essere, in ultima analisi, quello di facilitare una evoluzione dei fondi preesistenti verso forme organizzative e gestionali il più possibile corrispondenti alle *best practices* riscontrabili nell'industria dei fondi pensione a livello nazionale e internazionale. Ciò nella convinzione che tale adeguamento sia nell'interesse dei fondi e degli iscritti.

### **Le assicurazioni a fini previdenziali.**

Nel 2001 il mondo delle assicurazioni, già presente sul mercato previdenziale in veste di soggetto competente in esclusiva per l'erogazione delle rendite oltre che come protagonista finanziario, ha avuto la possibilità di offrire prodotti assicurativi previdenziali a seguito delle modifiche introdotte dal Decreto lgs. 47/2000.

Nella Relazione annuale si dà conto della regolamentazione dettata dall'ISVAP e delle caratteristiche dei prodotti offerti.

La COVIP, per parte sua, ha avuto modo di effettuare una prima disamina dell'offerta, incontrando difficoltà di analisi collegate soprattutto alla sofisticazione e varietà degli strumenti messi in campo e, in modo particolare, alle difficoltà di confrontare i costi dei prodotti offerti.

Le difficoltà di catalogazione dei costi aumentano se rapportate al fattore temporale che caratterizza il rapporto: in alcuni casi la permanenza del rapporto genera benefici ulteriori per l'aderente in termini di diminuzione degli oneri a suo carico; più in generale, la durata fisiologica preventivata può rideterminare e



attenuare il peso effettivo dei costi iniziali ma sicuramente incide negativamente sulla effettiva libertà di scelta dell'aderente in una fase successiva alla costituzione del rapporto.

Nella Relazione annuale COVIP si sottolinea che il costo più rilevante è quello costituito dal caricamento sul primo premio versato che si attesta mediamente sul 23,5 per cento con punte che arrivano però alla soglia dell'80 per cento. I premi raccolti nell'anno dai prodotti Pip ammontano a 355 milioni di euro, mentre le relative riserve tecniche a fine anno sono pari a circa 200 milioni.

E' assolutamente comprensibile la ragione di mercato che ha spinto le compagnie di assicurazioni a coltivare politiche di fidelizzazione della clientela e di incentivazione della rete di vendita; nel contempo si deve osservare che pur essendo applicabili in astratto le stesse regole sulla portabilità della posizione sia ai fondi aperti sia ai contratti di assicurazione con finalità previdenziali, per questi ultimi l'effettività della previsione risulta pregiudicata dalla prassi che ha portato ad applicare costi iniziali da giudicare sicuramente elevati in relazione alla sola fase di avvio (salvo restando il giudizio sulla durata complessiva).

L'ISVAP non manca di sollecitare le compagnie a far sì che, nel caso gli aderenti ritengano di esercitare precocemente i diritti di trasferimento o di riscatto loro riconosciuti dalla vigente normativa, i contratti non prevedano eccessive penalizzazioni. Tuttavia, in assenza di un riorientamento nel senso auspicato delle prassi applicative, non si potrà non tener conto di tale fenomeno che rischia di generare a catena effetti perversi, aumentando i costi di accesso alla previdenza complementare realizzati a mezzo degli altri strumenti, là dove i soggetti gestori di questi ultimi perseguano, in assenza di alternative, politiche egualmente pregiudizievoli per l'aderente in caso di dissociazione successiva dal percorso inizialmente prescelto.

Abbiamo fiducia nella capacità maieutica dell'ANIA nel sollecitare e orientare comportamenti virtuosi che contengano gli eccessi segnalati e consentano di guardare con maggiore serenità al problema.

L'ANIA e l'ISVAP hanno contribuito al soddisfacimento delle esigenze informative COVIP (sottolineate dal Decreto lgs. 47/2000) senza aggravii di costo per le compagnie: grazie a tale collaborazione, la COVIP ha potuto emanare una circolare nel gennaio di quest'anno che mette a punto l'attività di rilevazione sistematica delle informazioni correlate ai prodotti Pip.

## **Lo sviluppo del settore: criticità e prospettive.**

La preoccupazione di maggior rilievo emerge senz'altro dalla constatazione che a fruire oggi e forse anche domani, a condizioni invariate, dei benefici della previdenza complementare sono i settori più organizzati e meglio garantiti del mondo del lavoro, che fruiscono di una rete collaudata di relazioni industriali che funge da incubatoio ottimale per la maturazione di scelte di adesione collettiva.

Se infatti questi ultimi settori più prontamente hanno saputo trarre vantaggio dalla possibilità di istituire e rendere operative le forme di previdenza complementare altri importanti settori registrano ritardi nell'effettivo avvio delle iniziative, con ciò creando un pregiudizio per le future posizioni previdenziali dei lavoratori che non risulterà recuperabile e che, in alcuni casi, rischia di produrre *nuove povertà*.

Resta ancora oggi difficile tracciare un percorso di accesso al secondo pilastro del sistema di sicurezza sociale per i lavoratori precari e atipici, per i quali la saltuarietà occupazionale e la discontinuità contributiva costituiscono impedimenti ulteriori di fatto che si aggiungono a quelli derivanti dalla disinformazione e dalla difficoltà di aggregazione solidale che costituisce l'alimento indispensabile per consentire l'accesso responsabile ai benefici della previdenza complementare.

I benefici irrinunciabili per un'economia moderna derivanti dall'attingibilità a forme di lavoro flessibile in grado di aderire tempestivamente ed efficacemente alle esigenze sempre più diversificate del mercato devono poter essere compensate da un'azione collettiva di supporto che consenta di disegnare politiche di indirizzo adeguate che non escludano a priori anche sostegni finanziari atti a garantire l'effettività del godimento dei diritti previdenziali.

Tali sostegni potranno derivare oltre che dalla attivazione di forme di solidarietà collettiva (concordate dalle fonti istitutive) anche da uno sforzo pubblico che potrà trovare nelle Regioni un punto di riferimento importante: in questo senso risulta degno di attenzione il modello del Trentino-Alto Adige che, anche se difficilmente riproducibile tal quale per la peculiarità del telaio istituzionale e sociale che lo sostiene, si segnala per le positive dinamiche tracciate sul terreno della promozione di una informazione qualificata diffusa capillarmente sul territorio e per una politica di sostegno dei percorsi individuali accidentati.

Gli obiettivi di sicurezza sociale perseguibili sul terreno della previdenza complementare sono, peraltro, in alcuni casi l'unico ancoraggio per la tutela dei

diritti previdenziali, come ha riconosciuto il Decreto lgs. 47/2000 nei riguardi di soggetti privi di previdenza di base.

L'obiettivo di assicurare effettività di protezione previdenziale al cittadino anziano in età postlaborativa richiede che i flussi di contribuzione preventivabili, fruibili mediante gli strumenti di previdenza complementare, risultino adeguati.

La COVIP già nella Relazione dello scorso anno ha denunciato l'inadeguatezza dei flussi previdenziali, salvo che per alcune fasce limitate di iscritti ai fondi pensione; la Commissione Brambilla ha egualmente individuato questo tema come uno degli indicatori di inefficacia degli interventi previsti originariamente dalla Legge 335/1995.

Il Decreto lgs. 124/93 ha fissato come obiettivo strategico della nascente previdenza complementare italiana quella di compensare la riduzione della copertura previdenziale pubblica derivante dalle riforme introdotte negli anni '90. In questa prospettiva il TFR è stato individuato fonte principale di alimentazione, che lasciava invariate le aliquote contributive della previdenza di base. La *ratio* fondante di tale riforma presupponeva l'adesione pressoché totalitaria dei lavoratori dipendenti alla previdenza privata; ciò va rapportato alle esperienze maturate in altri Paesi dove la previdenza integrativa soddisfa essenzialmente le esigenze di categorie di reddito medio-alto.

D'altra parte il modello della contribuzione definita è intrinsecamente legato ai rischi di mercato, tanto più quanto l'offerta sul mercato risulta ridotta e non articolata: la gestione monocomparto — che ha caratterizzato la fase d'avvio di quasi tutti i fondi contrattuali — non riesce infatti a tener conto delle differenti caratteristiche reddituali, anagrafiche, di propensione al rischio degli aderenti.

In prospettiva, il passaggio a gestioni multicomparto, il completamento del sistema di garanzie per il caso di inadempimenti contributivi ed altri meccanismi rivolti in particolare a sostenere i percorsi previdenziali anche integrativi delle categorie a reddito più basso, potranno temperare i limiti presenti nel sistema attuale.

Il ricorso al TFR al fine di irrobustire le fonti di finanziamento dei fondi pensione è senz'altro da condividere, fermo restando che la soluzione tecnica che sancirà tale approdo non potrà non tener conto del carattere plurifunzionale rivestito da tale istituto: esso svolge per il lavoratore una funzione mista retributivo-previdenziale ma non costituisce capitale disponibile man mano che matura (se non nei casi previsti per le anticipazioni: esigenze abitative primarie e di tutela della salute); quest'ultima caratteristica fa sì che esso svolga per le imprese una fonte di finanziamento a basso costo, rappresentando *medio*

*tempore*, in attesa che il TFR divenga esigibile, una mera posta passiva di bilancio.

Non potendo pertanto considerarsi una “risorsa gratuita”<sup>5</sup>, occorre identificare soluzioni tecniche o, in alternativa, elementi di compensazione che il dialogo tra le parti sociali e il Governo sicuramente sarà in grado di identificare.

Problemi particolari si registrano nel settore del pubblico impiego: la possibilità per il dipendente pubblico (assunto prima del 31.12.2000) di esercitare il diritto d’opzione per la trasformazione dell’indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto<sup>6</sup> è stata successivamente ricondotta alla <<sottoscrizione del modulo di adesione al fondo pensione>><sup>7</sup>, il che ha sin qui precluso l’effettività del diritto, stante l’inesistenza attuale di tale opportunità.

I ritardi accumulati nel decollo della previdenza complementare in questo settore non sono più tollerabili: l’assunto di base da cui partiva la riforma attuata dalla Legge 335/95 prevedeva che alla fine del 2001 il 15 per cento dei dipendenti pubblici godesse della previdenza complementare, per pervenire poi nel giro di 4-5 anni al 40-50 per cento delle adesioni rispetto alla platea dei potenziali aderenti. Ad oggi nessun dipendente pubblico gode di tale protezione integrativa, con grave pregiudizio della adeguatezza delle prestazioni previdenziali a venire. A parziale lenimento del pregiudizio prodotto dal protrarsi della situazione di stallo, con il DPCM 02.03.2001 è stata prevista una contribuzione aggiuntiva datoriale pari ad una annualità di contribuzione, ma limitatamente a coloro i quali si iscrivono ai fondi pensione nel primo anno ovvero nel secondo (in tal caso prevedendosi una diminuzione della copertura integrativa del cinquanta per cento).

Una volta chiarito che lo stato della finanza statale rende impossibile prefigurare un flusso integrale di risorse reali ai fondi pensione dei pubblici dipendenti e che quindi la ridislocazione del TFR a tali fondi sarà essenzialmente virtuale<sup>8</sup>, restava da eliminare sul piano normativo la palese contraddizione che sembrava consentire allo Stato di prelevare mediante tassazione reale rendimenti virtuali: ciò è avvenuto con una recente circolare dell’Agenzia delle Entrate<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> La sottolineatura è di E. FORNERO, *Il rischio pensioni*, ne *Il sole 24 ore*, 29 agosto 2000.

<sup>6</sup> Prevista dall’art.59, comma 56, della Legge 449/97, n. 449 recante “*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*”.

<sup>7</sup> Così, l’art. 1 del DPCM 20.12.1999 (Gazz. Uff. 15.05.2000) “*Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti*”, decreto successivamente modificato dal DPCM 02.03.2001 (Gazz.Uff. 23.05.2001).

<sup>8</sup> Il punto è stato di recente ribadito da A.MONORCHIO, Relazione al Convegno organizzato dalla COVIP nell’ambito del Forum P. A., su *Lo sviluppo della previdenza complementare nel pubblico impiego*, Fiera di Roma, 7 maggio 2002.

<sup>9</sup> Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate n. 80 dell’8.03.2002.

Restano da risolvere nodi organizzativi oggi affidati alla cura di una Conferenza di servizi in corso tra i Ministeri del Lavoro, dell'Economia e della Funzione pubblica, cui partecipa in veste tecnica anche la COVIP: qui si devono sciogliere delicate questioni circa i meccanismi che presiedono alla identificazione dei rappresentanti delle Amministrazioni.

Sullo sfondo, resta da risolvere il problema dei requisiti di professionalità richiesti ai componenti gli organi di gestione essendo ormai prossimo alla scadenza il periodo transitorio previsto dal DM Lavoro 211/97 che consentiva di attingere ad una più ampia platea di possibili candidature.

Non può mancare nella sottolineatura dei fattori di criticità il riferimento alla scarsa diffusione di informazione qualificata, che consenta al cittadino di responsabilizzarsi a pieno in ordine alla possibilità-necessità di integrare le future rendite previdenziali. Si tratta di un terreno su cui occorre sviluppare uno sforzo generale davvero adeguato allo scopo: il novero dei soggetti da mobilitare può senz'altro ritenersi significativamente arricchito oggi dalle Regioni.

Si rende necessario, a maggior ragione nella prospettiva tracciata dal disegno di legge delega previdenziale, operare una riflessione sui meccanismi di garanzia presenti nel sistema contro i rischi da inadempimento contributivo e in ordine alla effettività delle prestazioni previdenziali da erogare in forma di rendita.

Sul primo versante, la COVIP ha attivato un gruppo di lavoro coordinato dal Commissario Ortolani, le cui considerazioni sono riportate in modo più ampio nella Relazione annuale, in un quadro che ha già consentito una valorizzazione dell'aspetto informativo che consenta agli aderenti la verifica dell'esattezza della propria posizione individuale.

Qui ci si limita a segnalare come, anche alla luce del venir meno del *Fondo di garanzia del trattamento di fine rapporto*<sup>10</sup> quanto meno in relazione al TFR di futura maturazione, si rende quanto mai necessaria una messa a punto e, fors'anche un ampliamento della sfera di competenza, del *Fondo di Garanzia*<sup>11</sup> per le omissioni contributive dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali.

Più in generale, merita di essere integrata la normativa sulle omissioni contributive in materia di previdenza complementare al fine di rendere effettiva la contribuzione, anche mutuando, se del caso, dall'esperienza inglese il potere di

<sup>10</sup> Previsto dall'art.2 della Legge 297/82.

<sup>11</sup> Previsto dall'art. 5, comma 1, del Decreto lgs. 80/92.

sanzionare le imprese inadempienti sulla base delle segnalazioni pervenute dai fondi pensione o *aliunde*.

Sia pure a futura memoria, si pone infine la problematica che discende dal fatto che la normativa attuale prevede che alle prestazioni da erogarsi sotto forma di rendite si provveda mediante convenzioni con imprese assicurative. A tali ultimi soggetti è dunque affidato il compito finale di provvedere, nel tempo, alla regolare erogazione delle prestazioni corrispondenti al montante accumulato. Ancorché non vi siano oggi segnali che possano far temere sulla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni, si reputa comunque necessario, in termini generali, che anche la fase finale del percorso di attuazione dei programmi pensionistici complementari sia assistita da un complessivo sistema di garanzie, che li renda il più possibile impermeabili a vicende particolari che possano riguardare le singole imprese di assicurazione.

### **La riforma dell'art. 117 della Costituzione.**

La novella recente dell'art. 117 della Costituzione attuato dalla Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha attribuito alle Regioni una competenza concorrente in tema di previdenza complementare e integrativa, il che impone una riflessione adeguata che consenta di ridisegnare lo scenario e i protagonisti nel settore.

D'altra parte, questa significativa novità legislativa non appare un fuor d'opera se si considera che le politiche di *welfare* si sono progressivamente emancipate dall'esclusivo ancoraggio allo Stato e si fondano, sul versante sociale, su una espansione della responsabilità individuale e collettiva e, sul versante istituzionale, su una corresponsabilizzazione delle Regioni.

La prospettiva di un accrescimento del ruolo delle Regioni nel settore della sicurezza sociale a fini previdenziali può essere utilmente coltivata tenendo conto di due esigenze fondamentali da salvaguardare: la prima, concernente le regole del gioco riguardanti il mercato finanziario e la tutela della concorrenza; la seconda, la tutela dei diritti previdenziali.

In ordine al primo profilo, vanno assolutamente scongiurate tentazioni dirette ad alimentare mercati regionali provvisti di regole proprie e sorretti da supporti finanziari e indirizzi legislativi in grado di alterare le condizioni di parità tra i possibili protagonisti; su questo piano, la legislazione esclusiva statale in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari, di tutela della concorrenza

(art.117 Cost., comma 2, lett.e) in uno con le regole di diritto comunitario non solo scongiurano tale pericolo ma consentono di alimentare un percorso virtuoso che consenta semmai alle Regioni una provvida articolazione di interventi in materia.

Sul secondo piano, la competenza statale in materia di previdenza sociale (art. 117 Cost., comma 2, lett.o ) e la determinazione dei principi fondamentali da rispettare per tutte le materie rimesse alla competenza concorrente regionale (ivi comprese quelle relative alla previdenza complementare e integrativa: cfr. art. 117, comma 3) consentono di individuare le linee guida portanti in grado di illuminare i percorsi regionali.

Al riguardo, un possibile punto di partenza per la definizione dei principi essenziali del sistema potrebbe essere costituito dal Decreto lgs. 221/01, che, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, ha enucleato le regole irrinunciabili del sistema, asserendo la necessità del rispetto, da parte della Regione, dei “criteri direttivi stabiliti dalla legislazione statale in ordine alla specificità ed unicità della finalità previdenziale, alle modalità costitutive dei fondi negoziali, alle funzioni degli organismi dei fondi stessi, al finanziamento, alla gestione ed al deposito dei patrimoni, alle prestazioni da erogare ed alle responsabilità” .

La stessa competenza statale, peraltro, non risulta a sua volta assoluta sul piano della determinazione dei principi, atteso quanto già sottolineato in precedenza circa l’evoluzione del quadro normativo europeo.

Va infine segnalato come lo stesso art.117. al comma 2, lett. m), contempla tra le materie di legislazione esclusiva la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. E non v’è dubbio che tale disposizione finisca per acquisire, nelle materie della sicurezza sociale alle quali è senza dubbio riconducibile la previdenza complementare, il respiro tipico della “norma di chiusura” del sistema, funzionale ad assicurare un principio cardine dell’ordinamento costituzionale, quale è il principio di eguaglianza riferito al godimento da parte di tutti i cittadini dei diritti fondamentali, tra cui quello, per l’appunto, ad un’esistenza dignitosa anche nell’ultimo periodo della vita.

\* \* \*

La Relazione annuale di quest’anno viene presentata in un momento di intenso dibattito sul futuro del *welfare state* e in una fase in cui si rende possibile un primo bilancio del sistema di previdenza complementare messo a punto nella seconda metà degli anni novanta.

I dati e le elaborazioni contenute nella Relazione offrono il quadro di una forte dinamica evolutiva che vede sostanzialmente terminato, salvo fisiologici ricambi futuri, l'ingresso sul mercato degli operatori istituzionali impegnati sulla frontiera della previdenza complementare; che registra una significativa ma ancora insoddisfacente dinamica delle adesioni e un insoddisfacente livello delle contribuzioni medie per iscritto, salvo che per i giovani lavoratori che conferiscono integralmente il TFR ai fondi pensione.

Il disegno di legge delega previdenziale propone all'attenzione una ripartizione di funzioni tra azione di governo e azione dell'autorità di vigilanza nel settore della previdenza complementare: alla prima poteri di indirizzo e di scelta politico-programmatici che esulano dalle competenze proprie di una Autorità di settore, che non pretende di impostare e guidare politiche di mercato; alla COVIP l'esercizio di funzioni imparziali e tecnicamente qualificate di controllo e di vigilanza sugli operatori.

L'esercizio corretto della prima funzione non pregiudica l'autonomia operativa della seconda cosicché lo scenario istituzionale proposto all'attenzione dal disegno di legge delega previdenziale risulta non solo non in contrasto con l'autonomo esercizio delle proprie funzioni istituzionali da parte della COVIP ma suggella un modello cui potrebbero ispirarsi anche altre situazioni irrisolte che talvolta registrano una sostenuta dialettica tra azione di Governo e attività delle Autorità amministrative indipendenti.

Il riordino delle regole che presidiano queste ultime risulta in ogni caso benvenuto per garantire maggiori garanzie in ordine alla professionalità e alla terzietà dei componenti gli organi collegiali nonché in ordine alle regole di funzionamento e alle garanzie dell'autonomia operativa di tali organismi.