

**La seduta comincia alle 11,15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente della COVIP, Lucio Francario, relativa al disegno di legge n. 2145 (collegato previdenziale).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del presidente della COVIP, professor Lucio Francario, in relazione al disegno di legge n. 2145 (collegato previdenziale). Il professor Francario è accompagnato dai suoi collaboratori, gli avvocati Leonardo Tais ed Elena Moiraghi.

Do, innanzitutto, il benvenuto ai nostri ospiti che ringrazio per la disponibilità manifestata nell'organizzare questa audizione. Colgo, altresì, l'occasione per sottolineare come, nell'ambito dei lavori che interessano l'iter del collegato previdenziale, questa Commissione abbia deciso di svolgere una serie di audizioni di vari soggetti, al fine di definire un quadro complessivo della situazione del settore e poter meglio adempiere al proprio compito.

A parziale giustificazione dello scarso numero di parlamentari presenti devo sottolineare i numerosi impegni cui attual-

mente i deputati devono far fronte, sia in Assemblea sia in altre Commissioni; aggiungo, comunque, che sono qui rappresentati quasi tutti i gruppi parlamentari e che è presente l'onorevole Maninetti, relatore sul disegno di legge di delega al Governo in materia previdenziale, che raccoglierà tutte le indicazioni che ci perverranno da questa serie di incontri. Credo comunque che altri colleghi ci raggiungeranno nel corso della seduta.

Avverto infine che i rappresentanti della COVIP hanno trasmesso, ad integrazione del loro intervento, una relazione scritta che verrà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Do ora la parola al presidente della COVIP, professor Francario.

LUCIO FRANCARIO, *Presidente della COVIP*. Ringrazio il presidente e tutti i componenti questa Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione.

Desidero anzitutto precisare che la relazione che vi abbiamo trasmesso è corredata non solo da alcune riflessioni che riguardano da vicino il disegno di legge delega ma anche da alcuni dati statistici (aggiornati a ieri) relativi allo stato dell'arte per ciò che concerne l'universo dei fondi pensione. Si tratta di dati sulle iscrizioni, sul numero dei fondi autorizzati, sulla raccolta e sui flussi; sono dati a mio avviso di tutto rilievo dovendo la discussione vertere sulla tematica della previdenza complementare anche con riferimento agli elementi conoscitivi concernenti l'evoluzione del settore.

Il disegno di legge di delega in materia previdenziale sul quale siamo chiamati ad esprimere alcune considerazioni traccia, a

nostro avviso, un percorso di rilievo per la previdenza complementare. Non spetta alla COVIP elaborare giudizi di natura politica od economica sull'impatto economico-sociale del disegno complessivo; a noi spetta, come istituzione, dare il nostro apporto per quello che riguarda l'aspetto specifico della previdenza complementare, ed in questo contesto esprimiamo un giudizio di forte soddisfazione, sia pure collegando a tale giudizio alcuni elementi di riflessione che speriamo possano essere di ausilio al lavoro del Governo e delle Commissioni parlamentari. Ciò al fine di ottimizzare il quadro disegnato dalla delega e successivamente in vista del lavoro di stesura dei decreti delegati laddove il disegno di legge delega fosse approvato.

La riflessione non può non iniziare evidenziando l'obiettivo perseguito dal disegno di legge; obiettivo che trova sostegno, punto di riferimento ed ancoraggio nel valore costituzionale della tutela della sicurezza sociale degli anziani, come affermato con forza nell'articolo 38 della Costituzione. Tali principi trovano traduzione in quello che è diventato un vero e proprio testo unico della materia della previdenza complementare: il decreto legislativo n.124 del 1993. Nell'articolo 1 di questo provvedimento si afferma, appunto, il principio che la previdenza complementare mira ad elevare i livelli di protezione e di copertura previdenziale dei cittadini del nostro paese. Vorrei sottolineare un aspetto che spesso non è patrimonio di tutti ma di pochi addetti ai lavori: lo stretto collegamento tra la previdenza complementare, la missione di cui all'articolo 38 della Costituzione e l'obiettivo di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale è ben presente nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che in due pronunce, nella primavera e nell'estate del 2000, ha riconosciuto una tendenza, presente nel nostro ordinamento, a collegare la previdenza di base e quella complementare nella missione comune di assicurare livelli di sicurezza sociale adeguati nel nostro paese. Si è così riconosciuto che lo stesso articolo 38 della Costituzione rappresenta un ancoraggio

forte per l'enucleazione dei principi in materia di previdenza complementare. Da questo punto di vista mi pare che il punto di partenza sia la considerazione che questa è materia dove assumono forte rilievo diritti sociali collegati all'individuo ed, in particolare, alla fase in cui questi attraversa momenti di debolezza rispetto alla condizione lavorativa, richiedendo protezione, e quindi, che l'impegno dello Stato sociale moderno sia adeguato a tale specifica missione di tutela.

Il disegno di legge delega si sviluppa lungo tre direttrici di marcia fondamentali. La prima che mi preme sottolineare è l'aumento dei flussi contributivi nella direzione della previdenza complementare. Al riguardo, i dati a corredo della relazione da noi trasmessa a questa Commissione esemplificano quale sia la situazione degli attuali flussi di contribuzione: abbiamo oggi una platea di aderenti che supera il milione e 200 mila unità (per ciò che riguarda i fondi di nuova istituzione), alle quali vanno aggiunte altre cinque o seicento mila unità considerando gli iscritti ai cosiddetti fondi preesistenti, che esistevano cioè già all'entrata in vigore del decreto legislativo n.124 del 1993. Rispetto a questa platea abbiamo già sottolineato, in più di un'occasione, come i flussi di contribuzione non risultino adeguati; riteniamo, pertanto, che la direttrice di marcia del disegno di legge governativo, che rafforza i flussi di contribuzione tramite l'utilizzo del trattamento di fine rapporto, sia importante e degna di grande considerazione, salvo poi rilevare alcuni aspetti marginali che vanno in qualche misura valutati affinché questo vincolo di destinazione sia rafforzato.

La seconda importante direttrice di marcia riguarda il perfezionamento del sistema di vigilanza che assicura la coerenza all'intero comparto; mi riservo di approfondire il tema nel prosieguo di questa audizione. La terza direttrice, infine, riguarda la revisione della disciplina fiscale in chiave di ampliamento delle agevolazioni per i fondi pensione. Sono

queste le tre direttrici di marcia sulle quali si sviluppano le nostre considerazioni svolte per questa occasione.

Sull'inadeguatezza dei flussi, come accennavo poc'anzi, si tratta di evidenziare che oggi ci troviamo di fronte a flussi che su base trimestrale sono pari a circa 400 milioni di euro, quindi circa 1.200-1.300 milioni di euro all'anno. Per apprezzare la differenza con la possibilità di dislocare il TFR nella direzione del rafforzamento dei flussi di contribuzione, basti considerare che i flussi annui di TFR riguardano cifre nell'ordine di 14 miliardi di euro; tale ipotesi sarebbe, quindi, una vera e propria rivoluzione che porterebbe i fondi pensione (da subito, o almeno nei tempi adeguati affinché ciò possa avvenire) in una direzione di marcia giusta ed adeguata per sostenere la « seconda gamba » della sicurezza sociale e previdenziale del nostro paese. Questo aspetto è, a nostro avviso, importante perché colmerebbe quel dato negativo rappresentato - a prescindere da altri elementi - dalla contenuta disponibilità del risparmio in questo settore.

Ad esempio, l'alta aliquota presente nella previdenza di base non permette - soprattutto per i lavoratori di basso o medio reddito - una ampia disponibilità di risparmio da dislocare nella direzione della previdenza complementare. È molto importante, quindi, che vi sia una ridislocazione del TFR, o che comunque venga completato un percorso che già era stato ipotizzato per indirizzare il TFR in tal senso. Si parla di completare un percorso perché l'articolo 8 del decreto legislativo n.124 del 1993 già a suo tempo aveva definito alcuni vincoli di destinazione. Sappiamo che per i nuovi occupati esiste già la possibilità di compiere la scelta di indirizzare i flussi del TFR nella direzione della previdenza complementare. Sappiamo anche che è facoltà della contrattazione collettiva discutere l'*an* ed il *quantum* della veicolazione del TFR, sia per lo *stock* accumulato sia per quanto riguarda i flussi contributivi annui. Pertanto, nella disciplina del decreto legislativo n.124 del 1993 vi sono già dei punti di riferimento

sui quali può essere costruita un'ulteriore iniziativa rappresentata da questo disegno di legge delega in materia previdenziale; iniziativa che non può non tener conto di alcuni aspetti - e in larga misura lo fa - che riguardano quella che definirei, in sintesi, una multifunzionalità del TFR.

Il trattamento di fine rapporto oggi svolge una missione molteplice, non univoca; inizialmente il TFR svolgeva una funzione meramente risarcitoria, dovuta all'esigenza di attenuare i bisogni della persona colpita dalla perdita del posto di lavoro; oggi svolge una missione di tipo misto, retributivo-previdenziale. Tale missione mista dà la possibilità al lavoratore di avere un punto di riferimento, nel lungo periodo, per il momento in cui si risolverà il rapporto di lavoro. Non solo, sempre dal punto di vista del lavoratore, il TFR svolge la funzione ulteriore di salvadanaio a cui attingere nei momenti di bisogno per alcune esigenze essenziali (mi riferisco alla tutela della salute ed all'acquisto della casa di abitazione). Vorrei sottolineare come già nella legislazione attuale esistano rimedi rispetto a possibili ipotesi secondo le quali la dislocazione del TFR legata alla previdenza complementare faccia venir meno alcuni presidi di tutela. Già oggi, infatti, la legislazione sui fondi pensione consente, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n.124 del 1993, di riassegnare non solo la provvista del TFR ma anche eventualmente di parte della provvista relativa alla contribuzione a quel lavoratore che ne abbia necessità, laddove sussistano emergenze di tutela della salute o necessità abitative che motivino un prelievo della provvista accantonata per la previdenza complementare. Mi pare, quindi, che da questo punto di vista si possa affermare che alcune misure di salvaguardia già esistono; si tratta di considerare quali altre possano essere messe in cantiere.

Oltre alle missioni che il TFR svolge a tutela del lavoratore, ne esiste un'altra che non può essere sottovalutata e che fa sì che la ridislocazione non possa avvenire in modo neutro. La risorsa del TFR, infatti, non è neutra, gratuita; essa svolge oggi un

importante ruolo di « polmone » finanziario per le piccole e medie industrie (anche per le grandi). Ciò in quanto trattandosi di retribuzione, anche a scopo previdenziale, ma differita, adempie ad un'importante missione di autofinanziamento per il mondo delle imprese: di questo non si può non tener conto. Pertanto la scelta di ridislocare il fattore TFR con un vincolo più o meno forte (di questo si dirà tra breve) in direzione della previdenza complementare deve sicuramente essere seguito da compensazioni in favore del mondo delle imprese. Da questo punto di vista, si deve sottolineare come possa essere recuperata quella missione già prevista all'articolo 70, comma 2-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, che prevede una riserva speciale, in regime di sospensione di imposta, cui destinare il 3 per cento degli accantonamenti annuali del TFR, come compensazione per il datore di lavoro. Questa misura potrebbe anche essere incrementata di uno o due punti percentuali; ciò per salvaguardare il regime di sospensione di imposta e di compensazione, e, possibilmente, anche per incrementare la riserva.

Sono a conoscenza anche che vi è la possibilità (il Governo vi sta lavorando) di una cartolarizzazione o di un'emissione di titoli obbligazionari; le scelte non sono ancora ben chiare e quindi un'opinione più approfondita potrà essere sviluppata solamente allorché sarà più chiaro il disegno complessivo. Anche questa filosofia comunque risponderebbe all'idea di una missione molteplice del TFR. A tale proposito vi è stato un primo tentativo, quello del cosiddetto decreto legislativo Pennacchi, rimasto inapplicato proprio perché di difficile attuazione. Noi ci auguriamo che i nuovi meccanismi possano concretamente funzionare: si risolverebbe, così, il « dramma » della missione del TFR, che potrebbe a quel punto essere duplice, potendo favorire la previdenza complementare senza sottrarre risorse finanziarie o, comunque, sostituendole con altre risorse. Tutto ciò sarebbe molto apprezzato non solo dal mondo delle imprese e dai lavoratori, ma da tutti i cittadini, in

quanto avremmo risolto un problema molto importante. Le difficoltà tecniche da superare sono molte e, quindi, per poter emettere un giudizio più compiuto attendiamo di capire meglio quali saranno gli sviluppi al riguardo.

A livello di legge delega non vi è altro da fare se non prefigurare un percorso; spetterà poi ai decreti delegati ed alle successive fasi di attuazione stabilire le modalità concrete, anche se, alcune preoccupazioni vanno, in qualche misura, tenute in considerazione fin d'ora per evitare che, in seguito, possano sorgere preoccupazioni sui limiti della delega e su quant'altro possa ostacolare, nella successiva fase, la missione che ci si è proposti.

Con l'ausilio dell'allegato alla nostra relazione sarà facile per i componenti la Commissione valutare lo stato dell'arte dell'evoluzione dei fondi pensione nel nostro paese nelle diverse fasi di raccolta delle adesioni, di autorizzazione all'esercizio e di convenzionamento, e capire in quali settori merceologici siamo oggi in presenza di fondi pensione ed in quali altri vi siano stratificazioni o percorsi *in itinere* tali da prefigurare problemi di giacenze che vanno comunque affrontati nella fase di messa a punto del sistema.

Occorre trattare ora il tema della cosiddetta canalizzazione del vincolo di destinazione del TFR. Preferisco utilizzare le espressioni « canalizzazione », « vincolo di destinazione », « forme tacite », piuttosto che l'espressione « obbligatorietà » perché, in qualche misura, quest'ultimo termine mi sembra fuorviante rispetto allo stesso sistema di tutela che il disegno di legge delega mette in cantiere. Il provvedimento fa riferimento più volte al vincolo di destinazione, alle forme tacite di veicolazione delle risorse e, soprattutto, all'autonomia individuale e collettiva che in qualche misura presidiano questo comparto. Come ricordavo prima, già oggi sappiamo che la contrattazione collettiva può decidere l'*an* ed il *quantum* della ridislocazione del TFR, sia per quanto riguarda lo *stock* accumulato sia per quanto riguarda i flussi contributivi. Pensare, quindi, ad una ridislocazione che non faccia i conti

con questa autonomia collettiva ed individuale mi sembra difficile; tanto più che vi sono alcuni problemi (e ne segnalo alcuni), che richiedono che tale autonomia venga comunque attivata. Faccio degli esempi affinché ciò diventi di tutta evidenza.

Sappiamo che le fonti istitutive si muovono alla luce dell'articolo 3 del decreto legislativo n.124 del 1993, che opera un riferimento generico agli accordi collettivi come polmone promotore dei fondi contrattuali. Non si evidenzia quale debba essere questo meccanismo e quindi non se ne privilegia uno rispetto ad un altro; teoricamente, pertanto, potremmo trovarci di fronte, in uno stesso settore, a più fondi operanti sulla base di diverse fonti istitutive. Per la verità, nel settore dei contratti nazionali di categoria questo per fortuna non avviene: nei comparti per i quali esistono contratti nazionali di categoria non abbiamo sovrapposizioni di fonti istitutive, e questo è un dato positivo che aiuta il percorso di canalizzazione.

Esistono però sovrapposizioni derivanti da altri elementi che vorrei portare a conoscenza della Commissione. Innanzitutto vi è la sovrapposizione orizzontale e verticale, per utilizzare dei termini semplificativi, che corre tra i contratti nazionali di categoria (che riguardano singoli comparti: chimici, metalmeccanici, eccetera) e le proiezioni orizzontali di raccolta dei potenziali aderenti, che riguardano quelle fonti istitutive che hanno ambiti regionali di riferimento. Su tale tema lo sguardo deve essere rivolto alle esperienze dei fondi regionali: in particolare, mi riferisco ad esperienze quali quelle del Trentino Alto Adige, dove vi è il fondo Laborfonds, del Veneto, con il fondo Solidarietà Veneto, e ancora a quella *in itinere* della Val d'Aosta. In tutte queste realtà siamo in presenza di una concorrenza tra fondi regionali - che si propongono appunto la raccolta di adesioni fra i lavoratori di più comparti - e fondi nazionali di settore, che agiscono, invece, in maniera verticale. In questo caso, parlare di veicolazione automatica (o di obbligazione automatica) mi sembra difficilmente

proponibile in quanto vi è, comunque, uno spazio decisionale che va in qualche misura coltivato.

Tale aspetto diventa ancora più importante laddove si abbia riguardo sia alla attuale distinzione tra fondi aperti e fondi chiusi sia alla considerazione che, oggi, in molti settori, la stessa COVIP, con elaborazioni proprie e con orientamenti già acquisiti, ha consentito per alcuni fondi aperti la possibilità di adesioni collettive, oltreché individuali. Abbiamo una serie di adesioni collettive che già oggi vanno a nutrire la base associativa dei cosiddetti fondi aperti.

Anche a tale proposito si può evidenziare un aspetto ulteriore. Il disegno di legge governativo presentato nella scorsa legislatura prefigurava un ulteriore strumento che arricchiva lo scenario, e che richiamo in quanto in questa fase potrebbe assumere nuovamente rilievo. Mi riferisco allo strumento dei fondi intercategoriale; non è escluso che, a breve, lo scenario possa infatti arricchirsi con la presenza di tali fondi che coprano vuoti in alcuni settori deboli: parlo dei lavoratori con contratto a termine, dei lavoratori interinali, dei settori dove non esista nemmeno la contrattazione nazionale oppure dove la possibilità di raccolta di adesioni è debole e si cerca quindi un'aggregazione per linee orizzontali. Potrebbero, pertanto, esserci novità anche in questa direzione.

Attualmente nel settore privato sono interessate circa 12 o 13 milioni di unità; abbiamo 6 milioni di unità come platea di potenziali aderenti ai fondi autorizzati e vi sono, infine, altre tre milioni di unità interessate dall'evoluzione delle autorizzazioni, *in itinere* presso la COVIP. Quindi l'universo del lavoro privato, per la gran parte (al 90 per cento) dovrebbe essere coperto dai fondi negoziali; resta pur vero che esistono una serie di aree scoperte in quanto la contrattazione collettiva nazionale è di difficile configurazione. Penso all'esempio che di solito mi viene sottoposto dai rappresentanti della regione Trentino Alto Adige, quello dei maestri di sci: una realtà marginale ma pur tuttavia esistente. Vi sono poi aree dove le com-

plicazioni sono maggiori in quanto la contrattazione collettiva nazionale è dispersa in una miriade di contratti: faccio l'esempio del settore dei trasporti in cui la frantumazione della contrattazione collettiva ha portato a consolidare, in sede di autorizzazione all'esercizio dell'attività, soltanto alcuni comparti e non altri.

Esistono poi dei comparti ancora sprovvisti di fondi di riferimento: mi riferisco all'agricoltura, eccezion fatta per i fondi dei dipendenti dei consorzi di bonifica e dei dipendenti delle cooperative del settore; nel loro complesso, comunque, gli addetti all'agricoltura non hanno oggi un proprio punto di riferimento, anche se non sfugge alla COVIP il tentativo svolto al riguardo da alcuni fondi preesistenti (di alcune casse previdenziali), che mi sembra sia da prendere in seria considerazione. Come ho potuto leggere sulla stampa, sembra vi sia la candidatura di alcune casse previdenziali a svolgere una missione anche nel settore della previdenza complementare. Questo è un tema che va affrontato; oggi, l'universo delle casse di previdenza gestisce in piena libertà, senza i vincoli ed il controllo di nessuna autorità, il settore della previdenza di base. Quindi mi sembra perlomeno contraddittorio negare loro una gestione della previdenza complementare, alla stessa stregua di fondi pensione di altri paesi dove vi è libertà di gestione finanziaria legata al *day to day*. In Italia, lo ricordo, il fondo pensione, nella sua configurazione attuale, non opera sul quotidiano ma attraverso le convezioni di gestione e quindi sul lungo periodo. Questo è, a mio avviso, un problema da risolvere.

Per concludere la trattazione degli aspetti riguardanti la regolazione del TFR, mi sembra di poter affermare che esiste un problema relativo all'attivazione di un vincolo di destinazione, per così dire, che « manovri » il TFR attraverso forme di adesione tacita. In questo campo sembra che il Governo utilizzi felicemente i termini « adesione tacita », « forme tacite », eccetera. Impiegherei in maniera diversa - o non impiegherei affatto - il termine « obbligatorietà »: ciò sia per le ragioni che

ho ricordato poc'anzi, sia per quanto dirò in seguito. Viceversa, mi pare che nasca un problema di rapporto dialettico tra la legge (che fissa il vincolo di destinazione e le procedure per la designazione) e l'autonomia collettiva, che ha già dimostrato in passato di muoversi con agilità in questo settore, dove la parte datoriale e la parte di rappresentanza delle collettività dei lavoratori possono ricercare soluzioni (lo hanno già fatto in passato per quello che riguarda lo stesso TFR e potranno farlo agevolmente in questa fase di ridislocazione) e, soprattutto, tra la legge e l'autonomia individuale del lavoratore, che è il titolare della retribuzione previdenziale collegata del TFR.

In ultima istanza dobbiamo, quindi, chiederci come si possa chiudere il sistema. Ciò in quanto esiste - come abbiamo visto - il problema di scegliere il settore di riallocazione (laddove non sia ben identificato); a tale riguardo un ruolo può certamente essere svolto dalla contrattazione collettiva; se emergesse un orientamento dalla parte datoriale e da quella che rappresenta le collettività dei lavoratori che fissi una certa veicolazione, *nulla quaestio*: sarebbe l'espressione di una autonomia. Laddove questo non avvenga, può intervenire un'indicazione (in contraddittorio con il silenzio-assenso) dal lavoratore che operi una destinazione a questo o a quello strumento previdenziale. In ultima analisi, dove non vi sia una chiara ridislocazione - sia essa *ex lege*, frutto dell'autonomia collettiva o dell'autonomia individuale del lavoratore - occorrerà chiudere comunque il cerchio. Secondo me non vi è altra strada né altro percorso che fare appello alla logica del sistema inglese, dove esiste il meccanismo degli *stakeholder pensions*, che permette al datore di lavoro in ultima istanza di prefigurare un percorso previdenziale in assenza di altre indicazioni.

Quindi, a mio avviso, il percorso va chiuso, altrimenti si rischia di insistere sul termine « obbligatorietà » (e poi di non gestirla attraverso i successivi meccanismi di allocazione), oppure di mettere in moto meccanismi taciti che, laddove non sia

chiara la destinazione, perché plurima o assente, diano luogo al problema di individuare chi effettui in concreto la veicolazione: qui il ruolo dell'autonomia collettiva e dell'autonomia individuale (rispettivamente del lavoratore e in ultima istanza del datore di lavoro) può soccorrere all'esigenza. Mi pare che si debba tener conto di questa dialettica, che viene considerata anche dal legislatore nella legge delega. Di ciò troviamo conferma nel meccanismo delle eccezioni che già oggi è tracciato alla lettera dalla previsione della legge delega, laddove si fa riferimento al criterio dell'anzianità anagrafica ed a particolari esigenze come elementi che riportano nella disponibilità dell'autonomia privata il meccanismo del vincolo di destinazione. Immaginerei appunto un meccanismo a forte presenza dialettica dove la legge fissi un vincolo di destinazione e le forme tacite di attribuzione e lasci spazio alla dialettica delle parti sociali e all'autonomia individuale.

Esaurito il tema del TFR, vorrei ora sviluppare alcune riflessioni a margine seguite da alcune indicazioni che riguardano i meccanismi di garanzia. In questo campo vi è un vero e proprio vuoto che andrebbe colmato (anche a livello di legge delega).

Siamo in presenza di un meccanismo di contribuzione che, nel settore pubblico della previdenza di base, è ben presidiato da regole che stabiliscono obblighi, sanzioni e meccanismi di controllo. Nel settore della previdenza complementare tali strumenti mancano e questo è un rischio molto forte, che viene accentuato da una previsione della legge delega che prospetta il venir meno del meccanismo del fondo di garanzia del trattamento di fine rapporto (previsto dall'articolo 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297) perché per il TFR futuro non si applica più tale meccanismo di garanzia, che permane quindi solo per la parte di TFR già accumulata (non viene meno il fondo ma viene meno la sua funzione di garanzia per i flussi futuri). Manca in prospettiva un sistema che governi le contribuzioni, e si palesa il problema di come riportare sul terreno della

previdenza complementare (ovviamente adattandolo) il meccanismo di garanzia delle contribuzioni che presidia agli inadempiamenti nel settore della previdenza di base.

Ho anticipato che lo strumento del fondo di garanzia del trattamento di fine rapporto non vale per i flussi futuri; aggiungo che attualmente vi è un meccanismo rappresentato dal fondo previsto dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 80 del 1992, che riguarda le omissioni contributive dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali ed anche la previdenza complementare. La vecchia legge prevedeva che vi fossero meccanismi attuativi (stiamo parlando della legge del 1992) delegati al Ministero del lavoro, il quale però non ha realizzato la normativa di secondo grado. Forse questa sarebbe l'occasione per evitare i meccanismi di rinvio alla normativa secondaria che poi non trovano attuazione. Oggi è intervenuta la giurisprudenza che in due pronunce (riportate anche nella nostra relazione) dichiara come sussista, comunque, l'obbligo dell'INPS di adempiere nel caso in cui vi sia una condizione di inottemperanza collegata a procedure concorsuali del datore di lavoro. Vi è comunque un vuoto che va colmato; visto che comunque ciò va fatto anche con riferimento alla missione originariamente affidata al fondo di garanzia per quello che riguarda gli obblighi contributivi, forse la stessa missione potrebbe essere ampliata al TFR.

Questo è un tema importante perché sulla tenuta delle contribuzioni e del percorso previdenziale si basano molte delle possibilità di assicurare continuità ai flussi. Al riguardo è possibile aggiungere qualche considerazione (che non ritrovate nella nostra relazione): mi riferisco al ruolo delle regioni. Il Trentino Alto Adige, sia pure nell'ambito di una autonomia speciale (quindi vanno tenute presenti le capacità di gestione che le regioni a statuto ordinario non hanno) ha prefigurato una legislazione di sostegno ai percorsi individuali disagiati laddove vi siano problemi di discontinuità contributiva. Una missione

della legislazione concorrente regionale potrebbe essere individuata nel sostegno dei percorsi « accidentati ». Al riguardo si rileva un problema di costi, ma certamente si può immaginare per il futuro un *welfare* a responsabilità diffusa sul piano istituzionale e sociale; potrebbe essere immaginato un ruolo delle regioni a sostegno dei percorsi più deboli laddove non vi sia una disaffezione o una deresponsabilizzazione del lavoratore ma dove, a prescindere dalla volontà del lavoratore, si verifichi un accidente nella tenuta del percorso previdenziale. Lo ripeto: dal punto di vista della pionieristica, la legislazione trentina è già esemplificativa.

Il tema della legislazione regionale pone però interrogativi di carattere più generale sul sistema di supervisione. La modifica dell'articolo 117 della Costituzione, intervenuta alla fine dello scorso anno, ha ampliato la possibilità per le regioni di concorrere a disegnare il sistema di sicurezza sociale nel nostro paese attraverso una legislazione concorrente in materia di previdenza complementare. Di qui nascono, però, problemi di tenuta del mosaico complessivo del sistema; come dicevo prima, esso si ispira ai principi di base tracciati nell'articolo 38 della Costituzione. Se pensiamo al decreto legislativo n.124 del 1993 come ad una sorta di testo unico che racchiude i principi fondamentali, possiamo ritenere, che il percorso delle regioni debba comunque svilupparsi al fine di rendere più diffusa la responsabilizzazione istituzionale e sociale nel sostegno dei percorsi previdenziali. Ciò deve però avvenire in un contesto in cui sia omogeneo il quadro dei principi e la normativa di base e quindi operando una supervisione per evitare alcune banalizzazioni quali la creazione di mercati regionali per la riallocazione delle risorse, di controlli regionali sulla istituzione dei fondi pensione e di percorsi regionali per la definizione delle regole del gioco.

Questo non è possibile, non solo in una logica statale ma anche in quella della normativa europea. Stanno procedendo sempre di più sia la direttiva europea sui fondi pensione sia l'unità dei mercati a

livello continentale; si deve inoltre considerare anche il meccanismo di globalizzazione dell'allocazione delle risorse finanziarie raccolte dagli investitori istituzionali del risparmio. Quindi è inimmaginabile pensare a mercati regionali. Questa è un'occasione utile - e qui si segnala un vuoto nel disegno di legge delega - per fare il punto sui principi base ineludibili che vanno riaffermati con forza, quale che sia il percorso legislativo concorrente assicurato dalle regioni.

Il decreto legislativo n. 221 del 12 aprile 2001, che riguarda il percorso seguito dalla regione Trentino Alto Adige, afferma dei principi cardine che potrebbero essere riproposti, anche se non tali e quali, o comunque presi in considerazione dal disegno di legge delega al fine di definire uno statuto unitario per tutto l'universo della previdenza complementare. Il decreto legislativo n. 221 del 12 aprile 2001 afferma 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. Per queste vicende ed in questi ambiti non vi è legislazione regionale che tenga: la legislazione generale presidia gli elementi da normare ed è ad essa che occorre far riferimento in tutte le occasioni. Sarebbe questa, forse, l'occasione utile per affermare questo punto di riferimento ineludibile per lo sviluppo della legislazione nel nostro paese.

È forte convincimento della COVIP che non sia un elemento tattico - di scelte opportunistiche - a spingere il Governo, con il disegno di legge delega, a riproporre il sistema di supervisione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali-COVIP su tutto l'universo della previdenza complementare; si prefigura una missione di alta vigilanza di indirizzo politico in capo al ministero e la supervisione tecnica sugli operatori del settore in capo a COVIP. Direi che non è una scelta tattica e contingente, o almeno che chi la immaginasse

tale sbaglierebbe, perché alcuni esempi che ci derivano da esperienze anche straniere (di recente lo scandalo ENRON e più indietro nel tempo lo scandalo Maxwell), permettono di notare come anche sistemi legati ad una forte capacità di autoregolazione dei soggetti protagonisti del mercato dei fondi pensione si indirizzino verso una vigilanza rafforzata. Faccio l'esempio di quei sistemi che hanno ideato un unico vigilante su tutti i mercati finanziari, ed in particolare del sistema inglese. La FSA, cioè l'autorità preposta alla supervisione di tutti gli operatori che agiscono sul mercato finanziario, aggiunge il suo controllo a quello dell'OPRA, un organo appositamente previsto per la vigilanza sui fondi pensione che è stato istituito dopo lo scandalo Maxwell, quando il « cordone ombelicale » che effettuava uno stretto controllo soltanto sui meccanismi di supervisione finanziaria e sui principi prudenziali che riguardano i mercati finanziari si è dimostrato di debole tenuta.

Anche nei paesi che hanno fatto molta strada nel senso dell'apertura dei mercati, dell'autoregolazione del settore e dell'unificazione della supervisione del settore finanziario troviamo conferma che il meccanismo della supervisione stessa per quello che riguarda gli schemi pensionistici è rafforzato, non attenuato. Questo è un dato molto importante, che sottolineiamo fin da ora e che deve, in qualche misura, far comprendere che la scelta operata dal legislatore nella legge delega non solo è opportuna ma è anche di lungo periodo. Né potrebbe essere diversamente perché gli schemi pensionistici, diversamente da quelli degli strumenti finanziari, assicurano la tutela e la protezione dei diritti di sicurezza sociale ed un obiettivo specifico: lo strumento finanziario utilizzato a fini pensionistici ha uno scopo che gli altri strumenti non hanno perché sono legati alla speculazione giorno per giorno. La possibilità di disinvestire da un fondo comune da un giorno all'altro non esiste per i fondi pensione; al vincolo di indisponibilità che nei fondi pensione contraddistingue l'accumulazione nel percorso previdenziale del singolo cittadino deve far

da sponda una logica di investimento di lungo periodo e regole del gioco prudenziali più forti di quelle che presidiano il mercato degli strumenti finanziari ordinari.

Se non rafforziamo la vigilanza in tale direzione rischiamo di disperdere sia gli obiettivi sia la missione di lungo periodo. Certamente vi è il problema di evitare che la supervisione abbia costi inopportuni; in questo senso occorrerebbe forse rendere più coerente ed omogeneo il meccanismo di coordinamento con le altre strutture preposte al controllo degli intermediari finanziari. Faccio un esempio. Già oggi la COVIP non indaga sull'operato dei fondi aperti che sviluppano la gestione finanziaria giorno per giorno. Ci giungono segnalazioni dalla Consob e dalla Banca d'Italia - alcune sono recenti - in merito ad alcune discrasie; per parte nostra, abbiamo l'onere di verificare se esse si riverberino in qualche misura sulla tenuta autonoma dello schema previdenziale ed organizzativo della missione perseguita dal fondo pensione. Ancora più semplice è il discorso per ciò che riguarda i fondi negoziali o contrattuali. In questo settore, addirittura per legge, il fondo pensione non può fare investimenti giorno per giorno: lo strumento dell'investimento è affidato ad una convenzione di gestione, per cui il controllo su quest'ultima è presidiato dalla Consob per ciò che riguarda la trasparenza, dalla Banca d'Italia per quello che riguarda la stabilità e dalla COVIP per ciò che concerne le capacità di tenuta, di controllo, di supervisione e dell'autocontrollo dello stesso fondo pensione sulla ridislocazione del risparmio nel lungo periodo.

In sostanza, il modello italiano non deve copiare e mutuare acriticamente strumenti di altri paesi; nel suo piccolo il nostro paese, non so se per caso, ha ideato un meccanismo abbastanza originale che si traduce in un modello di fondo pensione che governa il lungo periodo attraverso lo strumento delle convenzioni e delle direttrici che vengono date agli investitori istituzionali del risparmio. In altri sistemi aver affidato la logica di lungo periodo

solo a regole prudenziali ha fatto sì che venissero fuori prima lo scandalo Maxwelll e poi lo scandalo ENRON. Consentire a un fondo pensione, o al soggetto che lo gestisce con uno strumento finanziario, di operare addirittura sul mercato dei derivati, sulle speculazioni quotidiane, allo scoperto, eccetera, è una cosa inimmaginabile nella logica del nostro paese, dove lo strumento del fondo pensione opera come un investitore istituzionale di lungo periodo del risparmio e secondo logiche di limitazione quantitativa che potrebbero essere salvaguardate, almeno per la parte più essenziale, laddove si abbia presente un percorso che a livello europeo probabilmente, nel prossimo futuro, tenderà ad attenuare i limiti quantitativi e gli investimenti e ad affidare questi ultimi sempre più a regole prudenziali comuni.

In conclusione, la scelta di una legge delega è importante e non la leggerei in maniera tattica; non si deve disturbare il manovratore nella fase in cui si va a ridislocare il TFR; vi sono già difficoltà nel dialogo con le parti sociali (tralasciando la COVIP che è in una fase di difficile transizione ed ha i suoi problemi). È una scelta, a mio avviso, quale che possa essere lo scenario degli operatori istituzionali di supervisione, che non può non essere di lungo periodo. In questo senso, affermare anche dei principi, a corollario della scelta istituzionale, non è inopportuno, sia perché la modifica dell'articolo 117 della Costituzione lo impone sia perché stabilire dei principi di fondo collegati all'applicazione dell'articolo 38 della Costituzione in materia previdenziale complementare è quanto mai consigliabile.

A valle di questo ragionamento vi è il discorso che riguarda l'opportunità di regolare orizzontalmente l'intero mercato della previdenza complementare. Qui una notazione viene quasi spontanea: il decreto legislativo n. 47 del 2000 ha esportato norme di diritto sostanziale nel settore della previdenza complementare partendo da una delega in campo fiscale. Si ripropone ora una delega che incide in parte sul piano fiscale, forse per riaggiustare e riequilibrare la situazione; sta di fatto che

oggi alcune asimmetrie nella previdenza complementare esistono. Con il decreto legislativo n. 47 del 2000 non è cambiata la normativa sostanziale, che è rimasta quella trattata dal decreto legislativo n. 124 del 1993; è cambiata invece la possibilità di entrare in gioco per forme individuali che non sono assoggettate agli stessi controlli e hanno gli stessi vantaggi ai fini fiscali. Questa asimmetria è stata eliminata dal disegno di legge delega che consente alla COVIP di assicurare un controllo omogeneo sulle offerte commerciali provenienti non solo dai fondi pensione ma anche dalle forme individuali assicurative. Oggi, e questo è stato denunciato in un convegno tenutosi a Trieste di fronte a persone che per la maggior parte provenivano dal mondo assicurativo, i costi per un cittadino che abbandona le forme previdenziali individuali, dedotte in contratto di assicurazione, sono enormi. In una serie innumerevole di prodotti assicurativi confezionati per il mercato, dopo il decreto legislativo n. 47 del 2000, i costi sono, in termini ragionevoli, spalmabili in un arco di 25 o 30 anni perché raggiungono, ed in alcuni casi superano, il 40 per cento del flusso contributivo annuo; si tratta, quindi, di costi incommensurabili.

I cittadini che aderiscono allo schema assicurativo non hanno piena cognizione di causa di ciò. Come si fa a conciliare il principio della libera portabilità della posizione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 124 del 1993, novellato dal decreto legislativo n. 47 del 2000, con forme individuali per cui il cittadino, qualora decida di trasmigrare verso altre posizioni, scopre di dover pagare uno scotto del 40 per cento della somma accumulata? Certamente ciò costituisce un deterrente economico alla libera portabilità della posizione. Se vogliamo ristabilire regole del gioco comuni e orizzontali in questo settore del mercato occorre che qualcuno provveda all'uopo. Quindi è quanto mai opportuna la previsione del disegno di legge delega che interviene su tali aspetti.

Per quanto riguarda gli aspetti fiscali, per un maggior approfondimento dei quali

rinvio alla relazione che abbiamo consegnato, sottolineo che vi sono una serie di segnalazioni legate all'opportunità di preferire un sistema EET, per tutta una serie di considerazioni, non tanto di tipo equitativo, quanto di opportunità legate al percorso seguito dall'Unione europea. Insisto ancora, in conclusione, sull'idea che sia opportuno collegare questa delega a quella in materia fiscale, per ristabilire un'equità di disciplina sostanziale ed evitare sovrapposizioni ed asimmetrie che, in qualche misura, il decreto legislativo n. 47 del 2000, per le ragioni che ho poc'anzi ricordato, ha causato. Tali asimmetrie vanno in qualche misura abolite e questa è una occasione opportuna e utile per giungere ad un quadro uniforme nella materia della previdenza complementare.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o chiedere chiarimenti.

ELENA EMMA CORDONI. Ringrazio i rappresentanti della COVIP per le informazioni che ci hanno fornito, che credo ci saranno utili. La lettura della documentazione che ci hanno messo a disposizione credo dia risposta a molti di quegli interrogativi che tutti ci siamo posti.

Volevo rivolgere solo una domanda. Lei, professor Francario, ha sostenuto la necessità che vi sia una più consistente e decisa alimentazione dei fondi e che quindi tramite l'utilizzo del TFR si risolverebbe il problema della quantità di fondi necessari. Credo che le vostre proiezioni si basino su una analisi specifica del TFR. Ieri l'INPS ha fornito un dato: un lavoratore accumulerebbe mediamente 14 anni di TFR, ma siccome egli utilizza per diverse ragioni parte di tali fondi possiamo affermare che quei 14 anni si riducono mediamente a 5-6, confermando quindi l'utilizzo plurimo che di questo fondo fanno i lavoratori ed anche la necessità di rispondere a bisogni degli individui non soltanto tramite il TFR ma anche con altri strumenti. La mia domanda nasce inoltre, anche dalla considerazione di quanto affermato dal professor Modigliani, secondo

il quale si dovrebbe destinare alla previdenza complementare solo una parte del TFR maturato; volevo capire allora se un diverso flusso di risorse avrebbe conseguenze negative. Secondo le ipotesi di Modigliani, le cifre che avete citato poc'anzi si ridurrebbero della metà, quindi non più 25 mila ma circa 12 mila miliardi di lire; se teniamo conto dei comportamenti dei lavoratori, per i quali il fondo serve anche per altri motivi e non soltanto per la previdenza integrativa, si rileva come tali posizioni si incontrino.

Vorrei conoscere le possibili conseguenze di queste ipotesi e se la manovra relativa al fondo possa considerarsi già significativa.

LUCIO FRANCIARIO, *Presidente della COVIP*. La domanda risulta quanto mai opportuna per operare un distinguo. Ritengo che il presidente dell'INPS, il dottor Paci, si riferisse ovviamente allo *stock* accumulato; pertanto occorre fare una distinzione tra *stock* accumulato e flussi contributivi ulteriori. Sullo *stock* accumulato sicuramente incide quella percentuale cui l'onorevole ha poc'anzi fatto cenno: partendo da una media di 14 anni, entrano in gioco tutte quelle variabili poc'anzi ricordate. Non discuto, pertanto, i numeri portati dal dottor Paci, che sicuramente saranno corretti. Il tema dei flussi contributivi annui non cambia; mi pare che l'ottica della legge delega sia proprio di ridislocare soprattutto i flussi annui: si tratterà poi di capire come funzionerà il meccanismo delle cartolarizzazioni e delle obbligazioni in relazione agli *stock* di crediti che via via si accumulano. Ma si potrebbe benissimo distinguere fra due profili, quello dei flussi annui a partire dal momento stabilito dalla legge delega e quello dello *stock* accumulato. Resta inalterata la possibilità, quindi, di andare incontro alla ricetta Modigliani, che per gestire la fase di transizione pensa allo *stock* accumulato. Nulla toglierebbe che si vada verso un modello quasi misto, che porti a ridislocare flussi nuovi del TFR nella direzione di marcia immaginata dai vincoli di de-

stinazione del disegno di legge delega e a manovrare lo *stock* accumulato (nelle condizioni in cui esso si trovi) per le funzioni di riequilibrio cui mira Modigliani, evitando così scompensi nei flussi delegati alla previdenza di base di cui lo stesso professor Modigliani parla.

Ritengo che la manovra possa avere anche questo doppio segno; non è stabilito da nessuna parte, infatti, che il segno che si dà ai flussi futuri del TFR debba essere lo stesso che riguarda lo *stock* accumulato. La manovra Modigliani riguarda soprattutto la ridislocazione dello *stock* accumulato e fino ad ora la posizione del Governo su tale ipotesi è neutra. Quindi se si ridislocasse diversamente il nuovo flusso contributivo in direzione delle cartolarizzazioni, delle obbligazioni e dei meccanismi tecnici polifunzionali cui accennavo prima, attuando contemporaneamente la manovra sullo *stock* accumulato nella direzione indicata del professor Modigliani - o in altre che sopperiscano alle esigenze cui faceva riferimento l'onorevole Cordoni poc'anzi - forse, in tal caso, avremmo trovato il punto di equilibrio fra due esigenze: evitare sia scompensi sulla previdenza di base sia una diminuzione di flussi per la previdenza complementare. Mi permetto di dire ciò in termini meramente colloquiali; sono considerazioni che certamente andrebbero verificate meglio, anche se ritengo che questa sia una operazione certamente fattibile. Il Governo, nel disegno di legge delega, non fa riferimento agli *stock* accumulati, ma a flussi futuri; quindi il ragionamento del dottor Paci, in riferimento agli *stock* accumulati, non è congruo. Anche se non so esattamente cosa egli abbia detto, non credo che si possa confondere il problema dello *stock* accumulato con quello dei flussi continui. Si tratta di due questioni differenti, che richiedono soluzioni diverse.

ELENA EMMA CORDONI. Può darsi che nel mio intervento abbia fatto un po' di

confusione, ma il dottor Paci ha portato alcuni esempi del differente utilizzo del TFR da parte dei lavoratori, evidenziando un problema di riforma dello Stato sociale relativamente al settore degli ammortizzatori, non collegato agli investimenti dei flussi. Era un chiarimento sull'utilizzo plurimo del TFR (ammortizzatori sociale, eccetera).

Desideravo chiarire ciò soprattutto rispetto alle affermazioni del dottor Paci.

LUCIO FRANCARIO, *Presidente della COVIP*. Ho letto sui giornali che anche autorevoli opinionisti hanno espresso - non mi riferisco alle dichiarazioni del dottor Paci - delle considerazioni che non corrispondono alla realtà. Le modifiche agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n.124 del 1993 hanno fatto sì che per il TFR siano previste esattamente le stesse opportunità che si configuravano in precedenza: già oggi si può prelevare una parte dello stesso TFR per scopi riguardanti la salute e l'abitazione, a determinate condizioni. Quindi, anche il lavoratore che si indirizzi verso la previdenza complementare possiede certi vantaggi. Pertanto tale argomento, che in precedenza poteva anche rappresentare un deterrente, oggi non vale più.

PRESEDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'ampio ed organico contributo che hanno fornito e che, personalmente, ho trovato di notevole interesse.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 12,10.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 27 febbraio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO