

Anche la media annua delle uscite dal lavoro nel triennio in questione — come desunta dalle sole pensioni in pagamento al 31 dicembre 2000 — è stata inferiore, per il solo personale civile, di ben il 34,7% e, per il personale civile e militare, di ben il 38,3%, rispetto al corrispondente dato medio rilevato nel precedente biennio 1996-1997.

Ulteriore conferma dei forti miglioramenti riscontrati nel triennio di riferimento (1998-2000) vengono dal rapporto tra la spesa a carico della gestione e il reddito imponibile totale degli attivi, definito nella relazione *indicatore di equilibrio contabile*, che vede una crescita di solo lo 0,8% dopo un periodo (dal 1989 al 1995) in cui il valore di detto indicatore aveva raggiunto il 56% di aumento.

Un profilo di particolare rilevanza, in quanto sintomatico dell'efficacia delle riforme, è quello del rapporto tra l'incremento della base imponibile media e l'incremento del valore della pensione media che segnala il diverso livello di contribuzione.

Al riguardo la relazione evidenzia come, per effetto delle normative di riforma e, in particolare, dell'art. 2, comma 9 della legge n. 335/1995, la base imponibile media tra la data del primo gennaio 1996 e quella del 31 dicembre 2000 — in controtendenza rispetto agli andamenti degli anni precedenti — abbia subito un incremento superiore di ben il 315% rispetto al contrapposto valore della pensione media (+41,3% contro +13,1%).

Gli effetti delle riforme sono stati peraltro sminuiti, in particolare per le pensioni anticipate di anzianità, dalla mancata conversione in legge e dalla mancata salvezza degli effetti del d.l. 30 giugno 1995, n. 262 (art. 3) di ulteriore proroga del "blocco" dei pensionamenti anticipati di anzianità, disposto con gli iniziali dd.ll. nn. 553 e 654, rispettivamente del 28 settembre e 26 novembre 1994, e già prolungato nel tempo dall'art. 13 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Tale circostanza ha consentito l'accesso alla pensione di anzianità con i minori preesistenti requisiti previsti dalle disposizioni che si era inteso sospendere, a far tempo dal primo settembre 1995 — in applicazione dell'art. 1, comma 2 ter, della legge 14 novembre 1992, n. 438, che aveva disciplinato le decorrenze dei trattamenti anticipati prima della emananda legge "Dini" — di tutti coloro che erano cessati dal servizio durante il periodo di sospensione, ricompreso tra la data del 28 settembre 1994 e quella del 16 agosto 1995.

In effetti è stato rilevato un andamento ricorrente costituito dalla patologica intensificazione del numero delle cessazioni intervenute nei 3 giorni che hanno preceduto l'operatività dei decreti — legge che limitavano i pensionamenti anticipati (di oltre 3 volte superiore rispetto a quello desumibile dagli andamenti fisiologici), *da porre in relazione al c.d. "effetto annuncio", ossia alla circostanza che l'entrata in vigore dei dd.ll. di cui si discute, lungi dall'aver rappresentato, come avrebbe dovuto, un fatto assolutamente imprevedibile, ha costituito, invece, una evenienza ampiamente annunciata (a volte con negativi toni allarmistici), temuta e, in molti casi, come visto, anche neutralizzata, con conseguente parziale perdita di efficacia dell'azione che la suddetta normativa d'urgenza mirava a perseguire.*

Va anche evidenziato che il regime di sospensione ha avuto evidenti effetti sulla contrazione dei flussi di pensionamento<sup>12</sup>.

La relazione sottolinea anche gli effetti negativi derivanti dai ritardi nell'emanazione dei provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento pensionistico (il tempo medio è risultato pari in media a circa 1.503 giorni, per ciascun provvedimento definitivo di pensione). Aspetto questo, a sua volta, sintomatico della scarsa cura del settore che aldilà della complessità

<sup>12</sup> Come evidenziato dallo studio condotto sulle partite di pensione in carico presso l'INPDAP alla data del 31 dicembre 2000, che ha messo in rilievo un numero di nuove accensioni di pensioni dirette, per il solo personale civile, di circa 27.500 per il 1993 — risultato inferiore del 48,6% rispetto a quelle accese nel 1992 e del 58% rispetto a quelle accese nel 1994 — e di circa 26.500 nel 1995, a sua volta, risultato inferiore del 59,5% rispetto al corrispondente dato del 1994 e del 51% rispetto a quello del 1996.

dei provvedimenti<sup>13</sup> è motivata dalla circostanza che, sin dall'entrata in vigore della legge n. 335/1995, vi è la tendenza a considerare l'attività in materia alla stregua di attività "precaria", ormai "in via di esaurimento", destinata – giusto il disposto dell'art. 2, comma 3 – ad essere assunta direttamente dall'INPDAP, presso cui è istituita la gestione diretta dei trattamenti pensionistici dei dipendenti statali. Passaggio che ancora non riesce a realizzarsi per le note difficoltà del suddetto Ente di acquisire – e delle pertinenti Amministrazioni a trasmettere – i previi dati previdenziali e contributivi.

Le conclusioni della Corte, nell'indagine in discorso, pur riscontrando, come è stato sottolineato, i rilevanti miglioramenti dovuti alle riforme attuate (Dini e Prodi), sono nel senso di ritenere opportuni nuovi interventi legislativi, sussistendo un rapporto negativo tra il numero dei pensionati, in continua, anche se ormai controllata, espansione, e il numero dei dipendenti soggetti a ritenuta contributiva, in contrazione<sup>14</sup>.

A tale profilo si collega il forte differimento nell'operatività dei nuovi sistemi di calcolo, quello contributivo "puro" e quello "misto", del resto previsto dalla stessa legge n. 335/1995, istitutiva dei medesimi e, quindi, dell'efficacia delle innovazioni normative.

Si sottolinea, al riguardo, come l'indagine abbia evidenziato, nel periodo di riferimento, nel campione utilizzato<sup>15</sup> soli due casi di opzione per il *contributivo misto*, ma è ancor più significativa la considerazione che il sistema contributivo puro, essendo riservato ai lavoratori nuovi assunti, privi di anzianità al 31 dicembre 1995, non potrà avere concreta attuazione prima degli anni 2031/2036, quando, cioè, il personale in questione inizierà a maturare tra i 35 e i 40 anni di anzianità utile a pensione, mentre, al momento, viene adottata la c.d. metodologia del "pro rata" o "pro quota", che, ispirata a comprensibili esigenze di tutela delle "aspettative", come noto, limita la riferibilità delle innovative disposizioni pensionistiche alle sole anzianità maturate dopo l'entrata in vigore delle medesime.

### 3. La funzione Previdenza.

Anche nella presente relazione, com'è avvenuto negli anni passati, si ritiene di particolare interesse l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione<sup>16</sup> e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento, del rischio e del bisogno*<sup>17</sup>, dalla quale è tratta la

<sup>13</sup> Da riconnettersi, innanzi tutto, alla scelta operata dal Legislatore in favore del c.d. sistema del "pro rata" o "pro quota" – che finisce, in modo poco funzionale, con lo stratificare all'interno del medesimo provvedimento liquidativo tutti i differenti meccanismi di calcolo susseguitesisi nel tempo, ciascuno dei quali continua a conservare attualità relativamente al frammento di anzianità utile maturato in vigenza dello stesso.

<sup>14</sup> A fronte, infatti, di una crescita del numero dei pensionati del 43,76%, verificatasi tra il 31 dicembre 1989 e il 31 dicembre 2000, il numero dei contribuenti, nello stesso periodo, è calato del 5,02% (da 1.850.100 a 1.800.000), per effetto di una evidente contrazione manifestatasi negli anni successivi al 1993, in cui è stato raggiunto il picco massimo di 2.054.000 dipendenti, allora soggetti a ritenuta in conto entrata Tesoro.

Ciò comporta che il rapporto tra le suddette due correlate componenti sia passato dal 50,6% di fine 1989 – che indica che a fronte di ogni pensionato sussistevano 2 unità di forze attive – al 76,6% di fine 2000, che sta a significare che per ogni 3 pensionati, a fine 2000/inizio 2001, vi sono ormai solamente 4 dipendenti in servizio.

<sup>15</sup> Il campione è costituito da due blocchi: il primo di n. 7.303 provvedimenti definitivi di pensioni anticipate, inerenti i quattro distinti segmenti temporali che hanno scandito il processo di riforma, che sarà illustrato nel paragrafo relativo al quadro normativo (e precisamente: fino al 31 dicembre 1992; dal primo gennaio 1993 al 31 dicembre 1995; dal primo gennaio 1996 al 31 dicembre 1997; dal primo gennaio 1998 in poi); il secondo di n. 3.121 provvedimenti di cessazione per dimissioni intervenute nel periodo primo gennaio 1992 – 15 gennaio 1993, emessi dai vari Ministeri, Organi e Aziende di Stato e relativi a dipendenti civili appartenenti alle diverse categorie (personale dei livelli, dirigenti ed equiparati, magistrati).

I campioni in questione sono stati realizzati attraverso una complessa attività di monitoraggio condotta sugli archivi dell'Ufficio di riscontro, di questa Corte dei conti, sugli atti di quiescenza del personale civile dello Stato, che ha comportato l'esame di circa 100.000 provvedimenti.

<sup>16</sup> Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.

<sup>17</sup> Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 2002.

seguinte tabella<sup>18</sup>, che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale*.

**Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno  
per funzione e per tipo di prestazione  
Istituzioni pubbliche**

Anno 2001

(in milioni di euro)

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<i>Previdenza</i>	2.272	6.609	6.917	136.940	30.770	4.704	188.212
- Pensioni e rendite		6.579		132.511 (b)	30.770 (c)	856 (e)	170.716
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				3.998			3.998
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.272		1.530				3.802
- Indennità di disoccupazione						3.276	3.276
- Assegno di integrazione salariale						572	572
- Assegni familiari			5.384 (d)				5.384
- Altri sussidi e assegni (a)		30	3	431			464

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 130.549 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev., 1.538 erogati dallo Stato, 424 erogati da altre Ist. Pubb., 12.729 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

(c) Comprende: 30.159 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 29.154 sono pensioni indirette e 1.005 rendite indirette), 410 mil. erogati dallo Stato, e 201 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

(d) Comprende: 47068 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 282 erogati dallo Stato e 396 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Anno 2002

(in milioni di euro)

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<i>Previdenza</i>	2.447	6.836	7.050	144.666	32.558	4.974	198.531
- Pensioni e rendite		6.810		(b) 140.126	(c) 32.558	(e) 660	180.154
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				3.987			3.987
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.447		1.720				4.167
- Indennità di disoccupazione						3.667	3.667
- Assegno di integrazione salariale						527	527
- Assegni familiari			(d) 5.328				5.328
- Altri sussidi e assegni (a)		26	2	553			581

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 138.282 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev., 1.409 erogati dallo Stato, 435 erogati da altre Ist. Pubb., 13.445 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

<sup>18</sup> Per la lettura della quale, va tenuto presente che si dispone di dati rettificati per gli esercizi precedenti e, quindi, seppur di poco, diversi da quelli contenuti nella passata relazione.

(c) Comprende: 31.925 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 30.819 mil. di euro sono pensioni indirette e 1.156 di rendite indirette).

(d) Comprende: 4.626 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 290 dallo Stato e 412 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2002 - Ministero dell'economia e delle finanze

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 2002, 180,15 mld di euro rispetto a 170,72 mld dell'esercizio 2001, con un incremento del 5,53%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, del 3,51% (6,81 mld di euro del 2002 rispetto ad 6,58 del 2001) per *Invalidità*, del 5,75% (140,13 mld nel 2002 ed 132,51 nel 2001) per *Vecchiaia* e del 5,81% (32,56 mld nel 2002 ed 30,77 nel 2001) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 2001 sul 2000 davano un incremento dell'1,98% per *Invalidità*, del 3,56% per *Vecchiaia* e del 4,26% per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*<sup>19</sup>, si rileva un incremento sull'esercizio precedente, ben più consistente (3,56%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 2000-1999 (2,70%), ed il dato è in linea con le rilevazioni della Commissione per la verifica degli effetti della riforma previdenziale che ha constatato una crescita della spesa pensionistica.

Per quel che attiene al conto degli Enti previdenziali, La "Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2003" evidenzia introiti per trasferimenti dal settore statale, ivi compresi quelli per gli oneri conseguenti a sentenze della Corte Costituzionale, pari ad 61,02 mld di euro per il 2002 rispetto ad 57,23 mld per il 2001.

Al netto degli oneri pregressi per le predette sentenze (499 milioni nel 2002 a fronte di 1,26 mld nel 2001) si è avuto un aumento di 4,55 mld, legato, soprattutto, a un fabbisogno dell'INPS superiore di 3,96 mld rispetto all'anno precedente.

Il conto generale degli Enti di previdenza evidenzia tassi di crescita dei contributi e delle prestazioni pari, rispettivamente al 5 e al 6,4 per cento.

L'INPS, al netto degli oneri per le sentenze della Corte Costituzionale, ha registrato un fabbisogno di 61,30 mld, a fronte di 57,34 mld del 2001.

Le entrate contributive, al netto degli introiti per cartolarizzazione (della quale si tratta nella relazione sul ministero del lavoro e delle politiche sociali) pari ad 2,80 mld di euro, sono cresciute del 5%.

La spesa pensionistica gestita dall'INPS, al netto di quella relativa ai minorati civili e di quella per arretrati delle sentenze della Corte Costituzionale (499 milioni di euro), è cresciuta del 5,8 per cento, influenzata dall'aumento delle pensioni minime disposto con la legge finanziaria 2002.

La spesa per i trattamenti ai minorati civili è risultata pari ad 10,76 mld con una crescita sostenuta rispetto al 2001 (+19,9%) a causa dello smaltimento di numerose pratiche giacenti, soprattutto, presso le competenti Prefetture.

La spesa per prestazioni temporanee, che comprende anche per 470 milioni di euro la corresponsione di prestazioni per conto dei Comuni, è aumentata del 5,2 per cento rispetto al 2001.

I trasferimenti al settore statale sono ammontati ad 1,44 mld a fronte di 1,17 mld del 2001.

<sup>19</sup> Le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

Nella tabella seguente, tratta dalla "Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2003" vengono riepilogati i risultati complessivi degli enti previdenziali.

**ENTI DI PREVIDENZA: Conto consolidato di cassa (in milioni di euro)**

	Risultati			Stime 2003	Variazioni %				Risultati			Stime 2003	Variazioni %		
	2000	2001	2002		01/00	02/01	03/02		2000	2001	2002		01/00	02/01	03/02
<b>INCASSI CORRENTI</b>	199.200	209.534	220.001	230.457	5,19	5,00	4,75		198.858	207.469	218.993	227.301	4,33	5,55	3,79
Tributari	17	3	0	0	-82,35	-	-	PAGAMENTI CORRENTI	2.803	2.870	2.972	3.058	7,77	3,55	2,89
- Imposte dirette	0	1	0	0	-	-	-	Personale in servizio	1.219	2.031	1.762	1.797	66,81	-12,24	-3,12
- Imposte indirette	17	2	0	0	-88,80	-	-	Acquisto beni e servizi							
Contributi sociali	137.845	148.419	155.910	161.206	7,57	5,05	3,40	Trasferimenti	193.552	200.920	212.768	221.935	3,81	5,90	3,89
Vendita beni e servizi	23	77	50	59	-	-35,06	18,00	-a Settore statale	2.116	1.602	1.949	1.825	-24,29	21,65	-6,31
Redditi da capitale	2.098	1.907	1.368	1.448	-9,10	-28,37	6,00	-a Regioni	0	0	0	0	-	-	-
Trasferimenti	58.398	58.545	61.923	67.157	0,27	5,77	8,45	-a Sanità	0	0	0	0	-	-	-
- da Settore statale	57.162	57.231	61.018	65.904	0,12	6,62	8,15	-a Comuni e Province	0	0	0	0	-	-	-
- da Regioni	106	15	0	0	-86,11	-	-	-a altri Enti pubbl. consolidati	0	0	0	0	-	-	-
- da Sanità	0	10	0	0	66,67	-	-	- ad Enti pubbl. non consolidati	1.111	1.790	1.530	1.453	61,12	-14,53	-4,38
- da Comuni e province	12	0	0	0	-	-	-	-a Famiglie	160.221	197.430	209.173	217.632	3,79	5,95	4,05
- da altri Enti pubbl. consolidati	0	0	0	0	-	-	-	-a Aziende di pubblici servizi	0	0	0	0	-	-	-
- ad Enti pubbl. non consolidati	1.088	1.142	811	1.081	5,16	-28,98	33,29	-a Imprese	104	93	116	110	-5,77	18,37	-5,17
- da Famiglie	14	147	94	82	-	-36,65	-12,77	-a Estero	0	0	0	0	-	-	-
- da Imprese	0	0	0	0	-	-	-	Interessi	446	570	392	395	26,95	-31,23	0,77
- da Estero	0	0	0	0	-	-	-	Ammortamenti	0	0	0	0	-	-	-
Altri incassi correnti	819	593	752	585	-28,82	28,99	-22,21	Altri pagamenti correnti	075	1.078	1.009	1.100	10,56	1,95	0,64

#### 4. La previdenza complementare.

Il tema della *previdenza complementare* o *previdenza integrativa* è di estrema attualità, in quanto le stime più recenti per i nuovi assunti indicano una copertura della *soglia di benessere*, corrispondente allo stipendio in godimento durante l'attività lavorativa, in una quota di molto inferiore al 50% (non più del 70% avrà a disposizione nel 2030 anche chi avrà, a quella data, 40 anni di contributi e 65 anni di età).

L'esigenza di realizzare un'integrazione del trattamento pensionistico atteso con forme di *previdenza complementare* o *integrativa*, attraverso il conferimento del *Trattamento di fine rapporto* ai *Fondi pensione*, è ormai palpabile ed il *secondo pilastro*, quello della *previdenza complementare*, appunto, va considerato non più come un'opzione eventuale, ma come un'integrazione necessaria del trattamento pensionistico obbligatorio.

Del resto le analisi più recenti (si richiama quella realizzata nel "Rapporto sulla strategia nazionale da seguire in materia di pensioni" che ha costituito il contributo italiano, in attuazione del "metodo di coordinamento aperto" statuito nel Vertice di Lisbona del marzo 2000) sottolineano che sotto il profilo delle prestazioni, le riforme poste in essere per il calcolo dei trattamenti pensionistici nel regime obbligatorio, col graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, comporteranno una flessione significativa dei tassi di sostituzione.

Ad esempio, si può stimare che per la figura-tipo di un lavoratore dipendente del settore privato che vada in pensione a 60 anni di età con 35 anni di contribuzione, il tasso di sostituzione offerto dal regime obbligatorio si abbasserà, dal 2000 a 2050, di quasi venti punti percentuali, passando dal 67,3 al 48,1%.

**Tasso di sostituzione (rapporto pensione / ultima retribuzione)**  
*(Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione; valori percentuali)*

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1
Previdenza privata	0,0	4,7	9,4	14,5	16,7	16,7
<b>Totale</b>	<b>67,3</b>	<b>71,8</b>	<b>65,4</b>	<b>64,1</b>	<b>65,2</b>	<b>64,8</b>

Fonte: Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni. Per le ipotesi adottate, cfr. Appendice statistica del Rapporto, pp. 31-40.

Va precisato che solo due terzi di tale riduzione sono addebitabili alla modifica del sistema di computo, mentre il rimanente terzo è in realtà determinato dal miglioramento ipotizzato nella speranza di vita attesa che ha la sua conseguenza sui coefficienti di trasformazione in rendita del montante accumulato, che in base alla nuova normativa vengono rivisti su base decennale secondo logiche attuariali.

Con riferimento alla figura-tipo sopra descritta, le simulazioni proposte nel Rapporto evidenziano che il posticipo di cinque anni dell'uscita dal lavoro, accompagnato da un uguale allungamento del periodo di contribuzione (da 35 a 40 anni), renderebbe possibile a pieno regime di computo contributivo avvicinarsi ai tassi di sostituzione oggi assicurati dal sistema retributivo.

Al riguardo, la COVIP – Commissione di vigilanza sui fondi pensione<sup>20</sup> ha ricordato nella relazione annuale 2002, presentata recentemente (il 27 maggio u.s.), che il recente studio *La previdenza complementare nell'ordinamento giuridico italiano*, approvato all'unanimità dall'assemblea del CNEL, nel marzo scorso e alla cui preparazione hanno partecipato esponenti della COVIP, ha sottolineato come la figura-tipo presa a riferimento dalle simulazioni potrebbe non essere rappresentativa rispetto a gran parte dei lavoratori, in quanto, sempre più la posizione del lavoratore sarà caratterizzata da un'accentuata flessibilità (argomento questo di estrema validità ed attualità in considerazione dell'approvazione, da poco intervenuta, del primo decreto legislativo previsto dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante la "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro") e, quindi, sarà molto improbabile il raggiungimento di 35 anni.

A maggior ragione, dunque, la *previdenza complementare* viene ad assumere una funzione *essenziale* per i lavoratori.

Nel corso del 2002, in questo contesto, si sono avuti ulteriori interventi tesi a completare la disciplina sostanziale della previdenza integrativa, partendo dalle estensioni apportate dal d.lgs. n. 47/2000, di cui si è detto nelle precedenti relazioni, ai soggetti che non sono titolari di redditi da lavoro (es.:casalinghe) ai soci di cooperative, nonché ai soggetti che sono fiscalmente a carico di altri secondo l'art.10, lettera e.bis del T.U.I.R.-testo unico delle imposte sui redditi.

Di particolare importanza è, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione, il riconoscimento in capo allo Stato della competenza esclusiva in materia di "previdenza sociale di base", attribuendo alle regioni la competenza *concorrente* per la *previdenza complementare ed integrativa*.

Al momento, gli interventi normativi in materia riguardano soprattutto le regioni a statuto speciale, come nel caso della Regione Trentino-Alto Adige che con il d.lgs. n. 221/2001,

<sup>20</sup> Costantemente all'attenzione della Corte che, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 335/1995 ed in base alla programmazione annuale, esercita il controllo sulla gestione della COVIP ed ha già approvato tre relazioni approvate con le deliberazioni della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato: 42/1998, 4/2000 e 39/2001/G.

contenente norme di attuazione dello Statuto, ha apportato modifiche al d.P.R. 78/58 in materia di previdenza ed assicurazioni sociali, ma che già aveva legiferato (legge regionale n. 3/1997) in materia di promozione e sostegno dei *fondi-pensione*, normativa analoga è stata emanata dalla Valle d'Aosta (legge regionale n. 22/1997), mentre il Friuli Venezia Giulia ha previsto la costituzione di un Fondo speciale a sostegno della previdenza complementare.

In considerazione dell'emanazione di normative regionali in materia, si pone il problema di garantire livelli minimi di prestazioni anche al fine di evitare forti scostamenti nelle tutele apprestate ai lavoratori.

### **I fondi pensione al 31 dicembre 2002**

Alla fine del 2002 gli iscritti ai fondi pensione di nuova istituzione (negoziali e aperti) sono pari a circa 1.360.000, con una crescita del 6,8 per cento rispetto alla fine del 2001. Alla stessa data, l'attivo netto ha raggiunto l'ammontare di 4.500 milioni di euro, con un incremento, rispetto al 31.12.2001, pari al 40%, dovuto principalmente ai flussi contributivi affluiti nel corso dell'anno (circa 1.650 milioni di euro).

I fondi preesistenti, i cui dati sono riferiti alla fine del 2001, si attestano intorno ai 700.000 iscritti, compresi quelli relativi alle forme pensionistiche interne a banche ed a compagnie di assicurazione; le relative risorse destinate alle prestazioni si avvicinano ai 30.000 milioni di euro.

Complessivamente, pertanto, l'intero settore dei fondi pensione complementari conta poco più di due milioni di iscritti, mentre le risorse complessivamente destinate alle prestazioni superano i 34 miliardi di euro. Il numero dei fondi di nuova istituzione complessivamente autorizzati è pari a 139, di cui 44 (36 autorizzati all'esercizio dell'attività e 8 alla raccolta delle adesioni) di tipo negoziale e 95 (91 autorizzati all'esercizio dell'attività e 4 alla costituzione) di tipo aperto.

Nel corso del 2002 sono stati autorizzati 10 fondi di nuova istituzione di cui n.9 negoziali: BYBLOS, rivolto ai lavoratori del settore della carta e delle aziende grafiche ed editoriali; FONDOGOMMAPLASTICA, rivolto ai lavoratori dell'industria della gomma, cavi elettrici ed affini; MEDIAFOND, rivolto ai lavoratori della società del gruppo Mediaset, Reteitalia S.p.A. e Medusa video S.r.l.; PREVAER, rivolto ai lavoratori delle aziende aderenti ad Assaereoporti; EUROFER, rivolto ai lavoratori delle Ferrovie dello Stato; PREVIDOC, rivolto ai dottori commercialisti; FONDAV, rivolto al personale navigante di Cabina; MERCURIO, per i dipendenti delle società Alitalia, Atitech, Alitalia Team, Alitalia Express; PREVEDI, diretto ai lavoratori delle imprese Industriali, artigiane edili ed affini; e n.1 Fondo pensione aperto BAY DOMANI promosso dalla Bayerische Vita S.p.A..

È stata inoltre riconosciuta la personalità giuridica ai fondi negoziali precedentemente autorizzati, CONCRETO, FON.TE, FILCOOP, nonché ai già esistenti fondi di previdenza rivolti al personale del BANCO DI NAPOLI, della BANCA DELLE MARCHE e del GRUPPO BANCARIO CREDITO VALTELLINESE.

**I fondi pensione in Italia. Dati di sintesi (Fonte Covip)***(importi in milioni di euro)*

	Fondi pensione			Iscritti		Risorse D.P. <sup>(1)</sup>	
	31.12.02	31.12.01	31.12.00	fine 2002	var. % 2002/2001	fine 2002	var. % 2002/2001
<b>Fondi pensione di nuova istituzione</b>							
<b>Fondi pensione negoziali</b>							
Autorizzati all'esercizio dell'attività	36	27	23	989.002		3.264	
Autorizzati alla raccolta delle adesioni	8	14	19	32.060		-	
<b>Totale</b>	<b>44</b>	<b>41</b>	<b>42</b>	<b>1.021.062</b>	<b>3,7</b>	<b>3.264</b>	<b>44,7</b>
<b>Fondi pensione aperti</b>							
Autorizzati all'esercizio dell'attività	91	94	85	337.600		1.230	
Autorizzati alla costituzione	4	8	14	-		-	
<b>Totale</b>	<b>95</b>	<b>102</b>	<b>99</b>	<b>337.600</b>	<b>17,5</b>	<b>1.230</b>	<b>30,4</b>
<b>Totale</b>	<b>139</b>	<b>143</b>	<b>141</b>	<b>1.358.662</b>	<b>6,8</b>	<b>4.494</b>	<b>40,5</b>

	Fondi pensione			Iscritti		Risorse D.P. <sup>(1)</sup>	
	31.12.02	31.12.01	31.12.00	fine 2001		fine 2001	
<b>Fondi pensione preesistenti <sup>(2)</sup></b>							
Di competenza Covip	415	418	418	615.116		24.626	
Interni a banche	150	149	152	70.000		4.400	
Interni a imprese di assicurazione	7	8	8	4.500		569	
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>575</b>	<b>578</b>	<b>689.616</b>		<b>29.595</b>	

<sup>(1)</sup> Risorse complessivamente destinate alle prestazioni. Esse comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti di nuova costituzione e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative.

<sup>(2)</sup> Fondi pensione istituiti antecedentemente all'introduzione della nuova disciplina della previdenza complementare (novembre 1992), iscritti all'Albo al 31.12 di ogni anno. I dati relativi agli iscritti e alle risorse destinate alle prestazioni sono parzialmente stimati; con riferimento ai fondi interni alle banche e alle imprese di assicurazione le stime sono basate sui dati acquisiti dalle rispettive Autorità di vigilanza competenti (Banca d'Italia e ISVAP). Gli iscritti ai fondi interni bancari potrebbero essere sovrastimati, a causa della riorganizzazione del settore avviata successivamente all'ultima rilevazione di informazioni.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, gli iscritti ai fondi negoziali hanno superato il milione, con un aumento nell'anno di circa 36.000 unità. Con riferimento all'insieme dei fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività rivolti ai lavoratori dipendenti, il tasso di adesione (rapporto tra iscritti effettivi e bacino potenziale) risulta del 15,4 %.

Gli iscritti ai fondi pensione aperti alla fine del 2002 erano pari a circa 337.000 unità, con un aumento dall'inizio dell'anno di circa 50.000 aderenti.

Nel primo trimestre del 2003 si registra una flessione nel numero delle istanze finalizzate al riconoscimento della personalità giuridica dei fondi di previdenza complementare e, conseguentemente, nell'istituzione di nuovi fondi. In tale periodo si è, difatti, provveduto a



riconoscere la personalità giuridica di un solo nuovo fondo negoziale, denominato PRIAMO, destinato agli autoferrotranvieri.

E' attualmente in corso un'analisi dell'Amministrazione con la COVIP sulle cause di tale flessione.

### **Innovazioni comunitarie in materia di previdenza complementare**

Il 13 maggio scorso, con il voto positivo di tutti i Paesi con l'eccezione del Belgio che si è astenuto, dopo l'approvazione del Parlamento europeo avvenuta il 12 marzo c.a., in seconda lettura, il Consiglio Ecofin ha definitivamente approvato la direttiva sull'attività e la supervisione degli Enti Pensionistici Aziendali e Professionali, o EPAP (nel testo inglese, *Institutions for Occupational Retirement Provision*, ovvero IORP).

La direttiva entrerà in vigore dopo due anni dalla pubblicazione, quindi a metà del 2005.

L'Ecofin ha accettato tutti i tredici emendamenti approvati dal Parlamento europeo nella seconda lettura, tenutasi lo scorso mese di marzo, emendamenti varati di comune accordo tra le Istituzioni europee, secondo la procedura di codecisione.

Con l'approvazione della direttiva sui fondi pensione, (che trae origine dalle prime proposte risalenti al 1991 e che ha avuto una tappa fondamentale con la pubblicazione, avvenuta nel 1999, della comunicazione *Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi*), il secondo pilastro (quello della *previdenza complementare*) vede colmare la distanza che finora lo aveva contraddistinto rispetto al primo pilastro (che con il Reg. CEE 1408/71, in corso di revisione, ha visto affermato il principio del pieno riconoscimento su base transfrontaliera dei diritti previdenziali dei cittadini europei nei confronti dei regimi obbligatori) ed al terzo pilastro (previdenza individuale) che già dispone di norme europee per tutte le forme di risparmio di lungo periodo riconducibili ai settori su cui già operano direttive comunitarie: compagnie di assicurazione, banche, imprese di investimento, organismi di investimento collettivo in valori mobiliari.

In sintesi, l'obiettivo principale della direttiva è la creazione di un quadro giuridico comunitario prudenziale per gli EPAP che sia coerente con la vigente normativa in materia di mercato unico nel pieno rispetto della grande diversità tra gli Stati membri per quanto riguarda i sistemi di vigilanza e le specifiche caratteristiche nazionali degli EPAP.

Il quadro punta ad assicurare un elevato livello di protezione dei diritti degli attuali e futuri pensionati, a realizzare trattamenti adeguati a costi ragionevoli e a promuovere le attività transfrontaliere dei fondi pensione.

E' importante sottolineare come lo scopo della direttiva non sia quello di armonizzare i regimi pensionistici dei diversi Stati membri, i quali mantengono piena ed esclusiva responsabilità in materia di organizzazione e riforma dei loro sistemi, sulla base del principio di sussidiarietà.

Alla stessa tregua, la direttiva non si propone di realizzare un'armonizzazione in materia di circolazione delle posizioni previdenziali e di riconoscimento dei diritti contributivi acquisiti nei diversi Paesi membri, temi che sono di grandissima importanza e strettamente correlati alla realizzazione *in concreto* del principio di libertà di circolazione e di stabilimento in ambito U.E., ma che meritano di essere trattati nella sede specifica.

Le Istituzioni comunitarie si sono mostrate convinte, con l'adozione della direttiva, che con la creazione dei fondi pensione sia possibile far fronte alle inadeguatezze delle garanzie di risorse future dei sistemi pubblici di previdenza dei singoli Paesi U.E. Grazie alla norme introdotte dalla direttiva, la previdenza integrativa potrà meglio cogliere i benefici del mercato e della moneta unica, favorendo una migliore allocazione dei capitali.

La direttiva europea si propone in sintesi quattro obiettivi:

1. garantire la massima tutela dei soggetti affiliati e beneficiari dei fondi pensione;

2. consentire ai fondi di operare anche a favore di imprese con sede in altri paesi membri dell'Unione, gestendone i rispettivi regimi pensionistici;

3. permettere ai fondi pensione di seguire una strategia di investimento a misura delle caratteristiche dei rispettivi schemi pensionistici;

4. rispettare le prerogative esclusive degli Stati membri per quanto riguarda i sistemi di protezione sociale e i regimi pensionistici pubblici.

La normativa italiana ed il sistema di concorrenza tra il legislatore nazionale e quello regionale, risponde, per ciò che riguarda l'apparato della vigilanza e dei controlli, a quanto disposto dalla direttiva, dovendo poi, comunque, far fronte alla concorrenza dei sistemi posti in essere da altri paesi membri.

La direttiva prevede il mutuo riconoscimento tra i 15 Paesi Membri dei rispettivi sistemi di vigilanza, premessa indispensabile per consentire ad un fondo di gestire i regimi pensionistici di un'impresa con sede in altri Stati membri, applicando le regole prudenziali vigenti in quello in cui ha la propria sede legale.

Per quanto riguarda la legislazione di protezione sociale l'impresa si troverà soggetta all'applicazione di quella dello Stato membro in cui ha sede legale.

Va considerato che la normativa italiana oggi vigente in materia di fondi pensione si presenta sostanzialmente già in linea con la nuova impostazione europea.

Ciò nonostante, l'entrata in vigore della direttiva (prevista entro la prima metà del 2005) avvierà presumibilmente un processo di riorganizzazione e di maggiore convergenza delle iniziative di previdenza complementare a livello europeo, che potrà determinare interventi sulle normative nazionali.

Del resto, la direttiva prevede la creazione di una rete di cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, al fine di assicurare l'applicazione uniforme della direttiva attraverso scambi regolari di informazioni e di esperienze al fine di diffondere le migliori prassi nel settore, evitare distorsioni nella concorrenza e creare le premesse per un'adesione transfrontaliera più agevole.

Un altro aspetto di rilievo, che è molto avvertito nel sistema italiano che proprio in tale ambito rinviene uno spazio operativo nella rimozione degli ostacoli di carattere fiscale e di altra natura che rendono difficile quella che viene definita la "portabilità delle posizioni individuali", condizionando inevitabilmente l'effettiva mobilità delle persone, in attività lavorativa o in pensione, all'interno dell'Unione europea.

Per ragioni di sintesi non si approfondisce ulteriormente tale tema, ma uno degli elementi basilari è la realizzazione di un sistema di *scambio di informazioni* alla stregua di quanto, da tempo, avviene nel campo delle imposte dirette (nel contesto della direttiva 77/799/CEE e tenendo conto del processo evolutivo della collaborazione tra Stati)<sup>21</sup>.

### **La previdenza complementare nel settore pubblico**

Il problema basilare della previdenza complementare nel settore pubblico è quello di non aver potuto disporre di una reale normativa di incentivazione, oltre ad aspetti connessi con istituti tipicamente pubblicistici non compatibili con il sistema di *alimentazione* della previdenza complementare.

<sup>21</sup> Conformemente agli esiti del Consiglio europeo di Stoccolma, la Commissione Europea, con decisione del luglio 2001, ha proceduto all'istituzionalizzazione di un Comitato consultivo permanente denominato "Forum delle pensioni". A tale Comitato, composto da esperti delle amministrazioni nazionali, dalle parti sociali e dagli schemi pensionistici complementari, è stato, tra l'altro, attribuito il compito di assistere la Commissione per trovare soluzioni ai problemi e agli ostacoli legali alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori nel quadro delle pensioni integrative. (tratto da Relazione COVIP 2002).

L'accordo tra l'ARAN e le Confederazioni sindacali dei lavoratori, siglato nel 1999 ed i dPCM del 20 dicembre 1999 e del 2 marzo 2001, hanno reso possibile anche nel pubblico impiego, l'avvio della previdenza complementare e, quindi, l'istituzione dei Fondi pensione.

Sono note, infatti, le problematiche connesse all'introduzione dell'istituto del TFR nell'impiego pubblico, avvenuta con il citato accordo quadro sottoscritto dall'ARAN e dalle Confederazioni sindacali.

In pratica, a tutti i lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000 si applica il TFR calcolato secondo le disposizioni di cui all'art. 2120 del Codice Civile precisando, in coerenza con le disposizioni dettate dal d.lgs. n. 124/1993, che, in caso di adesione a forme pensionistiche complementari, l'intero ammontare del TFR dovrà essere destinato al finanziamento del fondo.

Per coloro che erano invece già in servizio alla data del 31 dicembre 2000 è stato previsto il mantenimento delle indennità di fine servizio salva la facoltà di questi lavoratori di optare per il passaggio al TFR mediante sottoscrizione del modulo di adesione al fondo pensione.

Con la legge finanziaria per il 2001, si è stabilito che la quota di TFR annualmente destinata al finanziamento del fondo non può superare il 2 per cento della retribuzione assunta a riferimento per il calcolo del TFR<sup>22</sup>.

Va sottolineato che la previdenza complementare per i lavoratori pubblici presenta caratteristiche particolari dovute, tra l'altro, ai compiti assegnati dall'ordinamento all'INPDAP nell'ambito della previdenza complementare. Gli accantonamenti figurativi delle quote di trattamento di fine rapporto, infatti, sono attribuiti all'INPDAP che dovrà contabilizzarli ed eventualmente rivalutarli. Alla cessazione del rapporto, tali accantonamenti saranno convertiti in risorse reali, attraverso un meccanismo individuato dall'art. 2, comma 5, del dPCM del 20 dicembre 1999, cioè sulla base del rendimento ottenuto dai migliori Fondi pensione operativi. È stata, altresì disciplinata la trasformazione del trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto, il finanziamento dei fondi pensione, nonché l'attribuzione di un contributo aggiuntivo a carico dello Stato, in favore dei lavoratori che si associano ai fondi pensione pubblici nel corso del I e II anno di contribuzione degli stessi.

I sottoscrittori delle intese di cui sopra hanno convenuto di contenere, quanto più possibile, il numero dei Fondi per i dipendenti pubblici, per consentire una quantificazione sostenibile, nonché per rendere efficaci le politiche d'investimento degli stessi.

Ciascun Fondo raggrupperà una serie di comparti, ed è previsto che i Fondi siano destinati:

- • ai dipendenti della scuola;
- • ai dipendenti dei Ministeri, parastato e aziende pubbliche;
- • ai dipendenti degli enti locali e sanità, dell'Università e ricerca.

È, invece, ancora incerta la possibilità di dar vita ad un Fondo per la dirigenza sanitaria.

<sup>22</sup> Oltre ad istituire il TFR a favore dei pubblici dipendenti il citato dPCM del 1999 ha attribuito all'INPDAP (Istituto che attualmente gestisce la previdenza obbligatoria per i pubblici dipendenti) il compito di accantonare e gestire le quote di TFR "virtualmente" affidatigli, con l'impegno di conferire materialmente il montante maturato al fondo di riferimento solo a seguito della cessazione dell'attività lavorativa.

Nel corso del 2002, l'INPDAP ha assunto determinazioni relative alle misure percentuali di ripartizione, fra le categorie di lavoratori interessati, delle risorse stanziare con la legge finanziaria del 2001 (legge n. 388/2000) per far fronte agli obblighi contributivi di finanziamento dei fondi di previdenza complementari gravanti sulle Amministrazioni dello Stato datrici di lavoro.

Questi importi (attualmente pari a 800 miliardi di lire) sono stati versati all'INPDAP che, successivamente alla istituzione dei fondi pensione interessati, effettuerà il trasferimento delle relative quote di pertinenza. Sulla base delle richiamate determinazioni del novembre 2002, i criteri di ripartizione, che hanno tenuto conto del trattamento retributivo medio dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e della consistenza del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2000, hanno previsto la seguente destinazione percentuale: 11,77% a favore dei Ministeri, 1,56% per le Aziende autonome, 62,67% a favore della Scuola, 8,08% per le Forze Armate, 13,72% per le Forze di Polizia, 0,11% per la Carriera diplomatica, 0,15% per la Carriera prefettizia e 1,94% a favore dei Magistrati.

Nel 2002 è proseguita l'attività dell'Amministrazione diretta a razionalizzare il sistema ed a rimuovere i diversi ostacoli connessi all'avvio della previdenza complementare. In particolare, nel corso di tale anno l'azione ministeriale si è concentrata soprattutto su due momenti di criticità della normativa di cui al citato dm n. 211/1997 :

- • la definizione della titolarità alla designazione dei rappresentanti dei datori di lavoro in seno agli organi di amministrazione e di controllo dei fondi per i pubblici dipendenti e le linee operative atte alla formalizzazione delle relative nomine;
- • la proroga dell'efficacia della disposizione di cui all'art. 4, comma 2 lettera d), del predetto decreto. Tale norma richiede, quale requisito di professionalità per la partecipazione agli organi di amministrazione dei fondi pensione, in alternativa ad altri requisiti, lo svolgimento per un triennio di funzioni di amministratore, di carattere direttivo o di partecipazione ad enti ed organismi associativi, a carattere nazionale, di rappresentanza di categoria, ed era temporalizzata in quanto ha trovato applicazione solo per i primi cinque anni di vigenza del decreto citato. In risposta a quest'ultimo problema è stato adottato il dm del 24 settembre 2002, il quale ha modificato l'art. 4, comma 2 lettera d), risolvendo il problema dello spirare del termine dei cinque anni che correva dall'entrata in vigore del suddetto regolamento e che ora, invece, trova applicazione indistintamente per tutti i fondi di previdenza complementare per i primi cinque anni dalla loro istituzione.

Si è proceduto alla soluzione dei profili di problematicità relativi alla costituzione degli organi di amministrazione e di controllo ed, in particolare, alla nomina del dirigente responsabile dei previsti fondi di previdenza complementare, in assenza di organismi associativi di categoria per la parte datoriale nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

In termini di estrema semplificazione deve essere chiarito chi è il soggetto giuridico deputato alla designazione dei componenti dei Consigli di Amministrazione provvisori e dei delegati alle Assemblee, per i quali ultimi è necessario fissare le linee operative dirette alla formalizzazione delle relative nomine.

Tale problematica ha costituito l'oggetto di apposita Conferenza di servizi, con il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero Econfin e la COVIP. A seguito di tali incontri, il Dipartimento della Funzione Pubblica, di concerto con il Ministero Econfin e con quello del Lavoro, ha provveduto alla redazione dello schema di dPCM diretto a definire le modalità di designazione dei componenti di parte datoriale degli organi dei Fondi Pensione Complementare per i pubblici dipendenti. Il compito di procedere alla designazione datoriale in questione dovrebbe essere attribuito al Ministro per la Funzione Pubblica di concerto con il Ministro dell'Economia e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La prospettiva a medio termine per i *Fondi-pensione* del pubblico impiego vede, nella fase più avanzata il Fondo scuola denominato "Esperia" il cui accordo istitutivo è stato siglato nel corso del 2001<sup>23</sup>. Detto fondo presenta momenti di criticità legati alla costituzione dei suoi organi collegiali.

In successione temporale è prevista la creazione dei Fondi per i dipendenti dei ministeri e per quelli delle aziende autonome; per i dipendenti dei comparti sanità e enti locali ed, in ultimo, per i dipendenti del comparto università e ricerca.

Per gli altri settori del pubblico impiego in cui il rapporto di lavoro non è regolato dalle forme di contrattazione collettiva di cui al d.lgs. n. 165/2001, sulla base delle vigenti disposizioni in materia di previdenza complementare i fondi pensione possono essere istituiti mediante norme regolamentari dei rispettivi ordinamenti o, in mancanza, mediante accordi fra

<sup>23</sup>La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 396/1997 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei fondi-pensione pubblici, ha sottolineato l'esigenza di un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP, nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

gli stessi dipendenti promossi dalle loro associazioni. Le categorie interessate da queste disposizioni sono, i magistrati, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, il personale militare e delle forze di Polizia.

Per questi ultimi, la costituzione di un fondo pensione complementare risulta attualmente in fase di progettazione.

### **Il disegno di legge delega (A.C. 2145 - A.S. 2058)**

I residui elementi di problematicità in ordine all'avvio della previdenza complementare dei pubblici dipendenti data la specificità del settore con accezioni diverse per i vari comparti della pubblica amministrazione dovrebbero essere superati con l'approvazione del disegno di legge governativo in materia previdenziale concernente *"Delega al Governo in materia previdenziale, misure a sostegno della previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria"* (A.C. 2145, approvato il 27 febbraio c.a. e passato al senato A.S. 2058). A questo fine la delega prevede:

- l'incremento dei contributi ai fondi pensione tramite l'uso obbligatorio del TFR
- l'assenza di oneri aggiuntivi per le imprese;
- la libertà di scelta del lavoratore tra le diverse forme pensionistiche complementari, con conferimento del TFR ai fondi negoziali in caso di mancata scelta e revisione della disciplina che regola la libera circolazione fra le diverse forme pensionistiche complementari;
- l'ampliamento degli incentivi fiscali mediante la riduzione dell'aliquota dell'11% sui rendimenti finanziari attraverso la fissazione di tetti di deducibilità in cifra fissa e in percentuale della retribuzione e mediante il superamento della disposizione che lega l'agevolazione fiscale della tassazione separata riservata alla prestazione in forma di capitale alla condizione che quest'ultima non sia superiore ad 1/3 del montante maturato;
- l'attribuzione agli enti privatizzati della possibilità di istituire, con l'obbligo di gestione separata, forme pensionistiche complementari, sia direttamente che d'intesa con le fonti istitutive rappresentative della categoria;
- la revisione dell'attività di vigilanza, nella direzione di un perfezionamento dell'unitarietà e omogeneità del sistema in relazione a tutte le forme pensionistiche, collettive e individuali, e di una semplificazione delle procedure amministrative.

Sono annunciati alcuni emendamenti volti sia ad introdurre forme di tutela delle liquidazioni conferite ai fondi nel caso in cui il gestore chiuda o fallisca, permettendo, peraltro, al lavoratore di disporre anticipatamente della liquidazione, come quando questa era custodita dall'azienda, sia ad agevolare lo sviluppo dei fondi pensione regionali e ripristinare il limite minimo del 3% per la decontribuzione.

\* \* \*

Tra i provvedimenti di recente adottati con delibere della COVIP, sottoposte ad approvazione ministeriale, vanno segnalati

- il Regolamento sulle procedure di autorizzazione e approvazione dei fondi, che ha consentito di semplificare le procedure per la costituzione dei fondi. Tale Regolamento, inoltre, ha posto vincoli temporali, precedentemente non esistenti, ai tempi intercorrenti tra l'iscrizione all'albo, l'inizio delle attività (12 mesi) e il raggiungimento della base associativa minima (18 mesi). La fissazione della base associativa minima è lasciata, peraltro, alla sola responsabilità dei fondi e, quindi, delle parti associative. Questo è uno dei fattori che ha portato alla proliferazione del numero dei fondi e a casi di macroscopica sproporzione tra potenziali aderenti e base associativa minima.
- le linee guida in materia di organizzazione interna dei fondi pensione negoziali (Delibera COVIP 18 marzo 2003).

**Le prospettive per la Commissione di vigilanza sui Fondi pensione.**

Si è sottolineata più volte la rilevanza dell'attività della COVIP, nei cui confronti la Corte esercita il controllo<sup>24</sup> previsto dall'art. 13 della legge n. 335/1995, nell'ambito della programmazione annuale della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato dal quale sono scaturite le relazioni approvate con le deliberazioni 42/98, 4/2000 e 39/2001/G.

In tali relazioni si è approfondito il tema della configurazione giuridica della COVIP, alla quale il legislatore con interventi ripetuti nel tempo, ha attribuito compiti crescenti e risorse finanziarie che ne hanno rafforzato l'autonomia.

Il percorso evolutivo, che sembra meritevole di una valutazione positiva, appare orientato verso l'accentuazione dell'autonomia della COVIP.

Delle specificità segnalate dalla Corte è importante che si tenga conto nel disegno di legge sulla riforma delle *Autorità indipendenti*.

**5. Le riforme in materia previdenziale.**

Già in precedenza, per la parte concernente la previdenza complementare, si è fatto cenno alla grande delega (che va dalla materia previdenziale in senso stretto, alla previdenza complementare, a misure di sostegno all'occupazione, alla riforma degli enti previdenziali (per i quali era scaduta la delega della legge 144/99 in materia previdenziale), contenuta nel Disegno di legge A.C. 2.145, approvato il 27 febbraio c.a. e passato al Senato, dove ha assunto la denominazione A.S. 2058.

Va detto al riguardo che tra gli obiettivi perseguiti<sup>25</sup>, perlomeno uno (l'eliminazione progressiva del divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro) sembra già ampiamente raggiunto, con l'art.44 della legge 27 dicembre n.289 (la Finanziaria 2003), che, come si è detto in precedenza, ha esteso il beneficio, inizialmente previsto dall'art.72<sup>26</sup> della legge 23 dicembre 2000, n.388, la Finanziaria 2001 ai casi di anzianità contributiva pari o superiore ai 37 anni a condizione che il lavoratore abbia compiuto 58 anni di età al momento del pensionamento.

<sup>24</sup> Controllo generale per assicurare la legalità e l'efficacia del funzionamento della Commissione.

<sup>25</sup> a) certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti per la pensione stessa;

b) introdurre sistemi di incentivazione di carattere fiscale e contributivo che rendano conveniente, per i lavoratori che maturino i requisiti per la pensione di anzianità, la continuazione dell'attività lavorativa;

c) liberalizzare l'età pensionabile;

d) eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro;

e) sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari;

f) rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi;

g) estendere ai lavoratori iscritti alla gestione di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, adattandole alle caratteristiche di tali soggetti, le prestazioni e le garanzie a carattere sociale e formativo previste per i lavoratori dipendenti e autonomi, in modo che sia comunque garantito, per ogni tipologia di prestazione, l'equilibrio finanziario delle apposite evidenze contabili da istituire presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

<sup>26</sup> Viene introdotto un principio completamente nuovo nel sistema normativo previdenziale italiano: al lavoratore dipendente che ha maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento per anzianità - previa rinuncia alla copertura assicurativa per *ivs - invalidità, vecchiaia e superstiti* o forme sostitutive, e, quindi sollevamento dal corrispondente onere contributivo per il datore di lavoro - viene data la possibilità di proseguire nel proprio rapporto di lavoro, purché ciò avvenga per un periodo minimo di due anni rispetto alla prima scadenza utile per il pensionamento (la cosiddetta *finestra*) ed, ovviamente, successiva all'esercizio di detta facoltà, e venga stipulato tra lavoratore e datore di lavoro un contratto a tempo determinato che regoli il rapporto.

Si tratta di una facoltà che può essere esercitata più volte e la conseguenza è che, al momento dell'effettivo pensionamento, il lavoratore percepirà il trattamento pensionistico che gli sarebbe spettato al momento in cui ha esercitato, per la prima volta, detta facoltà.



Per il Disegno di legge nel suo complesso si richiamano le osservazioni formulate nella precedente relazione.

#### 6. Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Per l'esame del rendiconto sull'esercizio finanziario 2002, come precisato in apposita *nota metodologica*, nella Parte generale della Relazione, al fine di semplificare le attività di rilevazione delle amministrazioni e di avere un quadro più coerente, la Corte utilizza lo schema delle *funzioni-obiettivo* del M.E.F. —Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, rinunciando, quindi, a continuare a servirsi della propria configurazione, sperimentata dal 1995 in poi (fondamentalmente, ispiratrice della riforma del bilancio intervenuta con la legge n. 97/1994).

Tale scelta comporta la rinuncia a letture più specifiche e disaggregate delle *funzioni-obiettivo* ed impedisce la comparazione con gli esercizi precedenti, soprattutto con le rilevazioni effettuate dalla Corte in passato, proprio per l'eterogeneità delle *funzioni-obiettivo* alle quali applicare gli *indicatori finanziari*.

Nella specie, l'analisi va concentrata sulla FOB di primo livello "Protezione sociale", nel cui ambito rilevano le *funzioni-obiettivo* di quarto livello "Invalidità civile"<sup>27</sup> e "Tutela degli anziani"<sup>28</sup>.

Va poi considerata la FOB di quarto livello "Politiche previdenziali ed assistenziali" che purtroppo si presenta fortemente aggregata, nonostante sia sempre più attuale l'esigenza di distinguere i due contesti, (anche nella recente relazione sulla gestione sull'INPS per l'esercizio 2001 della quale si parla in precedenza viene affrontato l'annoso tema della necessaria distinzione tra *previdenza* ed *assistenza*) e per la quale si ripropone l'analisi svolta nella relazione sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Seguendo l'ordine indicato, e prendendo, per prima in esame la FOB "Invalidità civile", si rileva al sovrapponibilità tra impegni e massa impegnabile (che si attestano ad 9,74 mld). Tale situazione si riverbera anche nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa e tra queste e la massa spendibile.

In tale contesto i residui non presentano rilievo, anche se sono diminuiti del 708% (dagli iniziali 2,87 milioni di euro ai finali 0,84 milioni).

Tali dati indicano una situazione fisiologica in quella che è sostanzialmente una procedura di trasferimento di fondi.

La FOB "Tutela degli anziani" presenta anch'essa se non una sovrapponibilità un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile; viene infatti raggiunto il 96,7% (5,62 milioni su 5,81).

I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa non confermano tale situazione, attestandosi solo al 51,2% (5,65 milioni su 11,04), soprattutto tenendo conto che le autorizzazioni di cassa sono il 99,2% della massa spendibile (11,13 milioni).

Si riscontra una consistente *massa-residui* che non viene smaltita, anche se cresce in misura assolutamente marginale (i residui finali pari ad 5,36 milioni di incrementano dello 0,9% quelli iniziali pari ad 5,31).

In considerazione dell'estrema attualità della necessaria attenzione agli *anziani* che costituiscono una quota sempre crescente della collettività, l'andamento di questa FOB merita un approfondimento in quanto indica una mancata finalizzazione di risorse non elevatissime in termini assoluti ma praticamente corrispondenti alle assegnazioni di competenza.

Infine, la FOB di quarto livello "Politiche previdenziali ed assistenziali" ad un incidenza degli impegni quasi sovrapponibile con la massa impegnabile (viene raggiunto, infatti, il 99,9% con 38,22 mld su 38,23) collega pagamenti per 36,89 su 38,45 di autorizzazioni di cassa,

<sup>27</sup> Al secondo ed al terzo livello le *f.o.* sono "Malattia ed invalidità" ed "Invalidità".

<sup>28</sup> Al secondo ed al terzo livello le *f.o.* sono in entrambi casi "Vecchiaia".

corrispondenti al 95,9%, in un contesto che vede le autorizzazioni di cassa corrispondere al 94,1% della massa spendibile (40,87 mld).

I residui si attestano al 31 dicembre a 3,42 mld di euro con un incremento consistente del 29,5% su quelli iniziali (2,64 mld).

I valori in gioco sono molto alti ed attengono essenzialmente a spese di trasferimento, in parte verso le gestioni previdenziali ed, in parte, dal Fondo per le politiche sociali (laddove esplicite politiche non trovino puntuale corrispondenza in altre *FOB* di quarto livello) nei confronti di regioni ed enti locali.

Pertanto, appare valida l'osservazione che la massa-residui, ulteriormente incrementata, trovi la sua ragion d'essere nelle procedure erogative.

Tali elementi indicano, come nel passato esercizio, l'esigenza di migliorare la dinamica di spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di rilievo come quello previdenziale.