

risparmio diretti ai lavoratori dipendenti, fiscalmente agevolati, che prevedono contributi volontari sia da parte dei lavoratori che dei datori di lavoro, che però non sono necessariamente finalizzati alla pensione, e i cui capitali possono pertanto essere riscattati a scadenze predeterminate. A fianco dei piani già esistenti, è infatti stato introdotto il "*Plan partenarial d'épargne salariale volontaire*", che pur vincolando il risparmio a un vincolo temporale di dieci anni e non alla costituzione di una rendita pensionistica, sulla base dei sondaggi condotti sarà in realtà utilizzato dagli interessati proprio a fini previdenziali. Nel Paese transalpino non è prevista a breve termine l'introduzione di veri e propri fondi pensione a capitalizzazione; l'integrazione dei trattamenti pensionistici di base è ottenuta tramite i contributi volontari aggiuntivi che i lavoratori possono versare agli schemi pensionistici obbligatori. Questi ultimi operano secondo il regime della ripartizione, ma a partire dal 1999 hanno acquisito una componente di capitalizzazione allorché è stato costituito un fondo, diretto al loro finanziamento, alimentato con i proventi delle privatizzazioni e della vendita delle licenze nel campo delle telecomunicazioni.

In Germania, la legge che prevede l'introduzione dei fondi pensione a capitalizzazione è stata approvata lo scorso mese di aprile. Come noto, il sistema tedesco della previdenza complementare si basa su un solido regime pubblico a ripartizione, risalente alla seconda metà dell'ottocento, e su schemi previdenziali complementari aziendali basati sul mero impegno delle imprese che trovano riscontro in apposite voci del passivo dei bilanci aziendali, fungendo quindi anche da fonti di finanziamento per le imprese stesse. Al fine di limitare l'aumento dei contributi al sistema pubblico, che risulterebbe necessario per mantenere le prestazioni ai livelli storicamente previsti, la recente legge ha introdotto fondi pensione a capitalizzazione dotati di sussidi pubblici erogati sia a livello federale che di singoli *länder*. I contributi che potranno essere versati ai fondi pensione a condizioni agevolate aumenteranno progressivamente fino a raggiungere il 4 per cento del reddito dei lavoratori nel 2008.

Nel Regno Unito, nonostante la fase di maturità già raggiunta dal sistema dei fondi pensione, si è di recente rilevata l'opportunità di introdurre un'ulteriore forma di schema pensionistico complementare, le cosiddette "*Stakeholder Pensions*". Per tali si intendono schemi a contribuzione definita in linea di principio diretti a lavoratori a basso-medio reddito dipendenti da piccole aziende finora prive di schemi aziendali complementari, ma in effetti utilizzabili da chiunque sia interessato a destinare annualmente a previdenza complementare una somma non trascurabile (pari a 3.600 sterline) deducendola dal proprio reddito imponibile. Entro il prossimo mese di ottobre tutti i datori di lavoro con almeno 5 dipendenti, pur non essendo necessariamente chiamati a contribuire agli schemi, dovranno attivare i necessari collegamenti con uno o più intermediari finanziari che offrono gli schemi stessi. La legge ha previsto che le commissioni di gestione degli schemi debbano essere onnicomprensive e che non possano superare l'uno per cento dell'attivo in gestione. Nonostante tale limite sia stato fortemente criticato dall'industria in quanto ritenuto non remunerativo, già alcune decine di schemi sono stati registrati presso l'*OPRA (Occupational Pensions Regulatory Authority)*, l'Autorità di vigilanza britannica sui fondi pensione occupazionali, le cui competenze sono estese anche alle *Stakeholder Pensions*.

Sempre nel Regno Unito, un altro importante sviluppo nel settore della previdenza complementare potrà essere costituito dall'abolizione del *Minimum Funding Requirement (MFR)*, annunciata dal governo lo scorso marzo. Il *MFR* era stato introdotto dal *Pensions Act* del 1995 a seguito delle carenze del sistema messe in luce da un importante caso di appropriazione indebita, da parte del datore di lavoro, di fondi destinati a scopi previdenziali; nella stessa occasione era stata costituita la già menzionata *OPRA*, nel quadro del rafforzamento complessivo dei presidi prudenziali nel settore dei fondi pensione. Il *MFR* consiste in un sistema di regole atte a garantire nel tempo l'equilibrio attuariale dei fondi a prestazione definita. L'abbandono sarebbe motivato da una parte dall'onerosità del suo rispetto in un contesto di mercati finanziari volatili e dall'altra dalla sua inadeguatezza a tutelare pienamente gli interessi degli aderenti ai fondi nel caso di fallimento del datore di lavoro; secondo le intenzioni del governo, il *MFR* dovrebbe essere sostituito con il rafforzamento dell'esistente schema di garanzia in caso di frode, con l'introduzione dell'obbligo di affidare a un depositario le attività del fondo e con altre misure prudenziali relative alla trasparenza dei risultati e al periodico esame della situazione di ciascuno schema da parte di soggetti indipendenti.

* * *

Anche presso le istituzioni internazionali si registrano numerose iniziative riguardanti la previdenza complementare, cui la COVIP prende parte. L'OCSE, nell'ambito di un progetto di vasta portata teso a valutare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione (cfr. il rapporto "*Maintaining Prosperity in an Ageing Society*", presentato nel 1998 ai ministri economici dei Paesi membri), ha istituito un Gruppo di lavoro in materia di pensioni private (*Working Party on Private Pensions*), cui partecipano esponenti delle Autorità di regolamentazione di vigilanza dei diversi Paesi operanti nella previdenza complementare e nel cui ambito si realizza lo scambio di informazioni circa l'assetto del settore nei diversi Paesi e circa le *best practices* per l'esercizio dei poteri di controllo da parte delle Autorità competenti.

L'OCSE ha svolto un ruolo rilevante anche riguardo alla costituzione dell'*International Network of Pension Regulators and Supervisors*, che comprende le Autorità di circa 60 Paesi aventi competenze in materia di pensioni complementari. Il *Network* intende mettere a disposizione dei Paesi emergenti le esperienze maturate nelle economie più avanzate riguardo all'evoluzione dei sistemi di previdenza complementare. I rapidi sviluppi che stanno peraltro maturando nei Paesi emergenti, con particolare riferimento, a titolo di esempio – a quelli dell'Est europeo candidati all'ingresso nell'Unione – possono offrire importanti spunti di riflessione anche ai Paesi caratterizzati da sistemi economici più avanzati.

Gli sviluppi più importanti e destinati ad avere un maggiore impatto sul nostro Paese sono tuttavia quelli in corso in ambito europeo, di cui si dà conto di seguito.

1.2.1 Iniziative e orientamenti delle Istituzioni europee

Presso le Istituzioni europee il tema delle pensioni complementari è ormai da tempo al centro del dibattito politico, nell'ambito delle strategie volte ad assicurare l'adeguamento dei sistemi pensionistici alle tendenze demografiche in atto e favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro nei Paesi dell'Unione, accrescendo la disponibilità di finanziamenti di lungo periodo tramite lo sviluppo dei fondi pensione a capitalizzazione.

In effetti, l'obiettivo strategico fondamentale in campo economico delle Istituzioni europee rimane quello di realizzare pienamente le libertà fondamentali sancite dal Trattato, nel convincimento che la rimozione di tutti i residui ostacoli alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali costituisca un presupposto fondamentale per la prosperità dell'Unione. In tale prospettiva, essenziali sono gli sforzi per il rafforzamento del mercato unico, in tutti i settori di attività.

La struttura dei sistemi pensionistici nazionali e, in particolare, il ruolo svolto in tale ambito da ciascuno dei cosiddetti "pilastri" è questione che viene lasciata alle decisioni dei singoli Paesi, in applicazione del principio di sussidiarietà. Le Istituzioni europee pertanto non mirano all'armonizzazione dei sistemi pensionistici nazionali: piuttosto, esse hanno l'obiettivo di assicurare che l'assetto di questi ultimi non ostacoli l'esercizio delle libertà sancite dal Trattato ed il funzionamento del mercato unico.

Per quanto concerne il "primo pilastro", le norme comunitarie hanno già da tempo creato le condizioni affinché vi sia il pieno riconoscimento su base transfrontaliera dei diritti previdenziali dei cittadini europei nei confronti dei regimi obbligatori (cfr. il Regolamento CEE 1408/71 sul superamento degli ostacoli alla libertà di movimento dei lavoratori nel campo dei regimi obbligatori di sicurezza sociale).

Il "terzo pilastro", quello della previdenza individuale, risulta già disporre 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. Tuttavia, taluni prodotti e schemi aventi finalità previdenziali e diffusi in singoli Paesi dell'Unione non sono ancora coperti da norme comunitarie.

Viceversa, non vi è ancora una normativa europea riguardo al "secondo pilastro" della previdenza, quello relativo ai fondi pensione di natura aziendale o professionale. Ciò risulta problematico rispetto a due diversi profili: da un lato, il funzionamento del mercato unico nel settore dei servizi finanziari e la libertà di movimento dei capitali; dall'altro, il funzionamento del mercato del lavoro e la libertà di movimento dei lavoratori.

Una prima iniziativa diretta a introdurre una normativa europea in materia di fondi pensione coerente con i principi di funzionamento del mercato unico fu intrapresa nel

1991, quando la Commissione Europea formulò al riguardo una proposta di direttiva. La proposta era essenzialmente mirata ad obbligare gli Stati membri a liberalizzare le norme nazionali in materia di investimenti; essa non riuscì a raccogliere presso il Consiglio la richiesta maggioranza qualificata. Pertanto, le norme europee attualmente vigenti in materia di previdenza complementare si limitano alle già menzionate direttive 86/378 e 96/97, relative all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne, e alla direttiva 98/49, che tutela i diritti previdenziali complementari dei lavoratori distaccati presso unità produttive collocate in altri Paesi membri.

Negli ultimi due anni, l'azione delle Istituzioni comunitarie diretta a stabilire un quadro giuridico unitario a livello europeo in materia di fondi pensione ha trovato rinnovato impulso. Nel 1999, la Commissione ha pubblicato la comunicazione *"Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi"*, favorevolmente accolta dal Parlamento. Nello stesso anno, la Commissione, a seguito dell'invito ricevuto dal Consiglio Europeo, ha presentato il *"Piano di azione sui servizi finanziari"*, che ha ricevuto l'avallo da parte del Consiglio a Colonia nel giugno 1999 e la cui attuazione entro il 2005 è stata posta come obiettivo in occasione del Consiglio di Lisbona del giugno seguente.

Il Piano mira alla piena realizzazione del mercato unico nel campo dei servizi finanziari, e a tale scopo indica una serie di iniziative riguardanti lo sviluppo dei mercati finanziari all'ingrosso e al dettaglio, l'aggiornamento delle normative prudenziali di vigilanza, la riconsiderazione della normativa fiscale e di quella relativa ai sistemi di *corporate governance*. Tra le iniziative indicate come prioritarie, il Piano include quella di definire, tramite una direttiva da rendere efficace entro la fine del 2003, un quadro giuridico comune a livello europeo che regoli l'attività dei fondi pensione: tale obiettivo temporale è stato confermato dal *Rapporto finale del Comitato dei saggi sulla regolamentazione dei mercati finanziari europei*, avallato nel Consiglio di Stoccolma lo scorso mese di marzo.

La Commissione Europea ha reso noto il testo della propria proposta di direttiva lo scorso mese di ottobre. Essa ha come oggetto gli "Enti pensionistici aziendali e professionali", o "EPAP" (nel testo inglese, *"Institutions for Occupational Retirement Provision"*, ovvero "IORP"). Come recentemente ribadito in sede di Consiglio dei ministri economici e finanziari dei Paesi dell'Unione (Ecofin), *"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 caratteristiche specifiche degli EPAP. Il quadro deve puntare ad assicurare un elevato livello di protezione dei diritti degli attuali e futuri pensionati, contenere maggiormente i costi dei regimi pensionistici e promuovere le attività transfrontaliere degli istituti. Gli Stati membri hanno piena ed esclusiva responsabilità in materia di organizzazione e riforma dei loro regimi pensionistici, che la proposta di direttiva non intende armonizzare. La direttiva inoltre non deve limitare il diritto delle competenti Autorità dello Stato del titolare dei diritti a pensione di applicare effettivamente le normative in materia sociale e di diritto del lavoro di tale Stato"*.

In sintesi, la proposta formulata dalla Commissione Europea dispone che gli EPAP siano sottoposti in ciascun Paese a un sistema di vigilanza prudenziale, che contempla regole di accesso all'attività, informazioni minime che devono essere fornite agli aderenti, regole prudenziali - di tipo qualitativo - riguardo alla gestione delle riserve tecniche e degli investimenti, norme relative all'attività esercitata su base transfrontaliera. La competenza per l'esercizio della vigilanza è attribuita alle autorità competenti del Paese in cui il fondo pensione ha la propria sede; queste ultime devono essere dotate dei poteri necessari per esercitare i controlli e le attività previste dalla direttiva: in particolare, esse devono disporre del potere di richiedere agli EPAP tutte le informazioni ritenute necessarie a fini di vigilanza.

Il dibattito, in sede di Consiglio, tra i rappresentanti dei Paesi membri, si è in particolare incentrato su tre aspetti della proposta di direttiva: il campo di applicazione, le regole riguardanti le riserve tecniche e quelle riguardanti gli investimenti. Al riguardo, la proposta della Commissione prevede:

- che dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della direttiva solo gli EPAP giuridicamente separati dalle loro imprese "promotrici" (ossia che versano i contributi a favore degli aderenti) e gestiti secondo un regime di capitalizzazione;
- che le disposizioni riguardanti le riserve tecniche, nel rispecchiare la diversità degli approcci attuariali applicati negli Stati membri, dovrebbero prevedere il reciproco riconoscimento dei sistemi nazionali prudenziali in base all'approccio basato su una regolamentazione minima basata sulle norme qualitative, con il diritto degli Stati membri di applicare norme più dettagliate;
- che le norme relative agli investimenti dovrebbero essere basate su un approccio prudente e che, in linea con un livello minimo di regolamentazione comunitaria, gli Stati membri possano emanare ulteriori regole più dettagliate per gli EPAP aventi sede nel proprio territorio.

In effetti, i tre menzionati aspetti appaiono problematici. Il campo di applicazione, in quanto esclude forme previdenziali complementari importanti in alcuni Paesi membri e rischia di creare i presupposti per una compartimentalizzazione della previdenza complementare che in prospettiva potrebbe determinare rallentamenti nella realizzazione della piena libertà di movimento dei lavoratori nell'ambito dell'Unione. Le regole riguardanti riserve tecniche e investimenti, in quanto un approccio che si basi solo sul principio della "persona prudente" potrebbe condurre, sotto la spinta delle logiche di mercato, l'assetto complessivo del settore a livello europeo nella direzione di standard prudenziali insufficienti e potrebbe, oltretutto, comportare problemi di omogeneità di applicazione, anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione.

* * *

Il progetto di direttiva non esaurisce le iniziative intraprese in ambito europeo in materia di pensioni complementari. In primo luogo, la Commissione ha di recente

emanato una comunicazione in materia di ostacoli di natura fiscale all'erogazione transfrontaliera di pensioni complementari. Con essa la Commissione chiarisce di ritenere che qualsiasi trattamento discriminatorio delle pensioni complementari erogate su base transfrontaliera costituisce una violazione del Trattato Europeo, e che quindi è già oggi impugnabile davanti alla Corte di Giustizia. Nella comunicazione, la Commissione formula inoltre alcune proposte tese, tra l'altro, a migliorare lo scambio di informazioni tra i Paesi membri in materia fiscale e a evitare la doppia imposizione, e incoraggia una maggiore armonizzazione dei regimi fiscali nella direzione dell'adozione generalizzata di schemi di tipo "EET", largamente prevalenti tra i Paesi membri (Tav. 1.3).

Tav. 1.3

Sistemi di tassazione dei fondi pensione nei Paesi dell'Unione Europea.⁽¹⁾

	EET	ETT	TEE
Belgio	X		
Danimarca		X	
Germania	X		X
Grecia	X		
Spagna	X		
Francia	X		
Italia		X	
Irlanda	X		
Lussemburgo			X
Paesi Bassi	X		
Austria	X		
Portogallo	X		
Finlandia	X		
Svezia		X	
Regno Unito	X		

⁽¹⁾ La sigla EET indica una sistema basato sull'esenzione dei contributi e del reddito del fondo e sulla tassazione delle prestazioni. La sigla ETT indica una sistema basato sull'esenzione dei contributi e sulla tassazione del reddito del fondo e delle prestazioni. Infine, la sigla TEE indica una sistema basato sulla tassazione dei contributi e sull'esenzione del reddito del fondo e delle prestazioni.

Inoltre, la Commissione ha emanato di recente una comunicazione mirante a riformare i mercati del lavoro europei, al fine di renderli più aperti e accessibili, sottolineando l'importanza in tale ambito di assicurare la portabilità delle pensioni complementari. Il Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo scorso ha avallato il contenuto della comunicazione e ha preso favorevolmente atto della proposta della Commissione di presentare a breve una proposta in materia.

In campo statistico, l'Eurostat ha definito i dati che dovranno essere regolarmente rilevati dai Paesi membri, nell'ambito delle statistiche strutturali sulle imprese, riguardo ai fondi pensione. Il relativo regolamento è in procinto di essere approvato dal Consiglio e dal Parlamento. La *Task force* sulle statistiche dei fondi pensione, cui la

COVIP partecipa, ha predisposto una bozza del manuale metodologico che definisce nel dettaglio il contenuto delle variabili da rilevare; tale attività assume rilievo anche in ambito nazionale, in quanto svolta in collaborazione con l'ISTAT nel quadro del Programma Statistico Nazionale.

* * *

Nel complessivo scenario europeo va segnalata l'importanza degli indirizzi adottati dalla Corte di Giustizia europea in materia di fondi pensione e regole di concorrenza, da ultimo con la sentenza del 12.09.2000, inerente all'iscrizione obbligatoria ad un fondo pensione di categoria, in cui sono stati esaminati, alla luce degli articoli 81, 82 e 86 del Trattato CE, alcuni profili di compatibilità con le regole di concorrenza delle modalità di funzionamento di un fondo di previdenza integrativa olandese.

Tale decisione, che ha fatto seguito, a circa un anno di distanza, al tritico di sentenze del 21.09.1999, note come il "*caso Albany*", ne ha confermato le linee guida, che possono essere così sintetizzate: un fondo pensione funzionante secondo il principio della capitalizzazione, istituito sulla base di accordi collettivi tra le parti sociali ovvero anche da un'organizzazione rappresentativa dei membri di una professione liberale, costituisce un'impresa; peraltro, le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza non ostano alla decisione della pubblica Autorità di rendere obbligatoria l'iscrizione ad un fondo pensione di categoria, laddove il funzionamento di tale fondo sia basato sul principio di solidarietà; gli articoli del Trattato non vietano, infatti, che le Autorità pubbliche attribuiscono ad un fondo pensione il diritto esclusivo di gestire, in un determinato settore, un regime pensionistico integrativo, data la peculiare funzione sociale attribuita alle pensioni complementari.

E' evidente la rilevanza delle decisioni assunte, anche in chiave prospettica, che devono peraltro essere considerate tenendo in debito conto le specifiche caratteristiche dei regimi pensionistici esaminati e il contesto ordinamentale nel quale tali fondi operano. E' in ogni caso da sottolineare come queste decisioni tendono, da un lato, a confermare, in linea generale, il carattere di impresa dei fondi pensione (secondo la concezione comunitaria rilevante in merito alla questione considerata); dall'altro, a evidenziare che può risultare esclusa l'applicazione della disciplina comunitaria della libera concorrenza, laddove gli obiettivi di politica sociale risultino perseguiti attraverso uno strumento sostanzialmente ispirato a principi di carattere solidaristico, che finiscono per fornire un'idonea giustificazione, ai sensi dell'art. 90 del Trattato CE, ad una sorta di monopolio legale.

1.3 L'evoluzione del quadro normativo e regolamentare

Il 2000 è stato un anno particolarmente significativo per il sistema della previdenza complementare in Italia, al punto che è possibile affermare che con l'anno appena trascorso si sia sostanzialmente concluso un ciclo nella costruzione dell'ordinamento di settore e si sia avviata una fase più matura.

La complessiva riforma fiscale realizzatasi con il Decreto lgs. 47/2000, poi integrato dal Decreto correttivo 168/2001, l'introduzione delle forme pensionistiche individuali, la razionalizzazione delle procedure autorizzative dei fondi negoziali disposta con la finanziaria per il 2001 hanno scandito l'evoluzione legislativa di un processo iniziato nel 1993 e che sembra ormai avviato ad una più compiuta sistemazione.

Si tratta di passaggi legislativi che trovano, in larga misura, la loro origine nell'art. 3 della Legge 133/1999, il quale aveva attribuito al Governo un'ampia delega finalizzata a rivedere *ex novo*, successivamente alla riforma contenuta nella Legge 335/1995, il regime fiscale della previdenza complementare, tanto per le fasi di accumulazione e di investimento delle risorse, quanto per quella di erogazione delle prestazioni, e a disciplinare le forme pensionistiche individuali.

Con il Decreto lgs. 47/2000, in attuazione delle disposizioni di delega, è stato profondamente innovato, con effetto dal 1° gennaio 2001, il regime di tassazione del settore, ed è stato disciplinato il c.d. "terzo pilastro" del sistema previdenziale (forme pensionistiche individuali).

Sugli aspetti specifici della riforma della fiscalità si tornerà più diffusamente nel documento riportato in appendice; giova tuttavia qui evidenziare l'unificazione del regime di deducibilità dei contributi mediante la previsione di una deduzione onnicomprensiva dei contributi versati ai fondi pensione e alle forme pensionistiche individuali, per un importo massimo del 12 per cento del reddito complessivo e comunque di 10 milioni di lire, e la fissazione del principio per cui la quota di contribuzione non dedotta è detassata in fase di erogazione delle prestazioni.

Quanto alla disciplina della gestione del risparmio previdenziale, le principali novità hanno riguardato la tassazione del risultato netto maturato con imposta sostitutiva, come già previsto dal Decreto lgs. 461/1997 per le forme di investimento collettivo del risparmio, nella misura dell'11 per cento, quindi in una percentuale ridotta di 1,5 punti rispetto alla tassazione ordinariamente prevista sui rendimenti degli strumenti finanziari, e la possibilità di computare i risultati negativi maturati nel periodo d'imposta in diminuzione dei risultati di gestione dei periodi successivi.

Infine, è stato modificato anche il regime relativo alle prestazioni pensionistiche in capitale o in rendita, prevedendo l'assoggettamento ad IRPEF delle prestazioni periodiche, senza alcuna riduzione forfettaria, al netto della quota corrispondente ai

contributi e ai rendimenti già tassati e la tassazione separata per i capitali, con la penalizzazione sia delle erogazioni in capitale superiori al terzo dell'importo complessivamente maturato, per le quali la base imponibile è calcolata al lordo degli importi già tassati, sia, in linea generale, dei riscatti per cessazione della partecipazione, che vengono assoggettati a tassazione ordinaria.

La nuova disciplina fiscale, quale risulta dal Decreto lgs. 47/2000, con le integrazioni del correttivo, e dalle linee applicative definite con la circolare dell'Agenzia delle Entrate emanata lo scorso 20 marzo, disegna dunque un sistema basato su tre fasi distinte: la disciplina dei contributi, quella della gestione degli investimenti e quella delle prestazioni.

Si tratta di un sistema certamente raffinato ma che presenta taluni profili di spiccata complessità e che potrebbe essere suscettibile di variazioni sia sotto il profilo della semplificazione che sotto quello della misura delle agevolazioni da riconoscere alle forme pensionistiche complementari.

Il sistema che il legislatore ha ritenuto di adottare è caratterizzabile come uno schema "ETT" di tipo ibrido: esenzione degli accantonamenti contributivi, tassazione dei rendimenti prodotti nella fase di accumulo, tassazione delle prestazioni erogate, con l'esclusione della doppia tassazione tra le diverse fasi. Si tratta infatti di un sistema in cui alla tassazione dei rendimenti prodotti nella fase di accumulo (secondo meccanismi omogenei a quelli previsti per il risparmio gestito e denotati dalla peculiarità di considerare imponibile l'intero risultato "maturato") si accompagna la tassazione progressiva nella fase di erogazione delle prestazioni al netto della quota corrispondente ai rendimenti già tassati.

A lungo si è anche discusso circa l'opportunità di una ulteriore riduzione dell'aliquota della ritenuta da applicare sui rendimenti dei fondi pensione, che non è stata ancora attuata soprattutto per effetto dei vincoli di carattere generale imposti alla finanza pubblica. Certo appare assai contenuto il ribasso di 1,5 punti percentuali rispetto alla ordinaria misura del 12,50 per cento per supporre, sul piano degli effetti, che esso possa incidere significativamente nell'effettuazione delle scelte individuali circa l'allocazione del risparmio a fini previdenziali rispetto alle varie possibili opzioni di investimento a medio-lungo termine. Al riguardo, pur nella consapevolezza che le agevolazioni fiscali comportano di per sé un costo per la finanza pubblica, sono senz'altro da considerare con favore quegli interventi che prevedano condizioni di convenienza economica per i lavoratori volti ad incentivare l'afflusso del risparmio verso gli strumenti di previdenza complementare.

* * *

L'altro importante tassello recato dal Decreto lgs. 47/2000 è stato rappresentato dall'introduzione delle forme pensionistiche individuali, accanto alle tradizionali forme di previdenza complementare previste dal Decreto lgs. 124/1993, attraverso le previsioni contenute negli articoli 9-bis e 9-ter inseriti nel stesso Decreto 124/1993.

La nuova normativa, che traccia i profili fondamentali delle nuove forme pensionistiche, ha reso necessario un approfondimento interpretativo da parte della Commissione volto ad inquadrare tali nuove forme nell'ambito del preesistente ordinamento e a definirne le caratteristiche operative in tempo utile affinché gli intermediari potessero apportare le necessarie modifiche ai rispettivi assetti regolamentari (la nuova normativa è entrata in vigore il 1° gennaio 2001).

La Commissione ha, in tale sede, evidenziato come, a seguito dell'introduzione delle norme degli articoli 9-bis e 9-ter, il complessivo disegno del sistema della previdenza complementare risulta così delineato: l'accesso alle forme pensionistiche previste dal Decreto lgs. 124/1993 può essere realizzato o attraverso l'adesione a fondi negoziali istituiti ai sensi dell'art. 3 del decreto medesimo ai quali si abbia titolo a partecipare, o mediante l'adesione a fondi aperti in virtù di previsioni su base contrattuale collettiva (cc.dd. "adesioni collettive"), ammissibili solo laddove non siano state poste in essere fonti istitutive di fondi a carattere negoziale, ovvero, a prescindere da previsioni di natura contrattuale collettiva, tramite la costituzione di forme pensionistiche individuali mediante l'adesione a fondi aperti ovvero la stipula di contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali.

Nei prossimi anni sarà possibile comprendere verso quali forme, collettive e individuali, si indirizzerà maggiormente l'attenzione dei lavoratori, nel rispetto dei principi di libera concorrenza e avendo particolare attenzione alla necessità che non si determinino disomogeneità o disallineamenti di taluni strumenti rispetto al sistema complessivo.

Già oggi è intanto possibile percepire come punto nodale per l'ordinato sviluppo del sistema della previdenza complementare quello di una più chiara definizione dei profili di effettiva concorrenzialità tra i diversi soggetti abilitati ad agire nel settore e, conseguentemente, delle modalità attraverso le quali può correttamente orientarsi la scelta dei lavoratori tra i vari strumenti previsti dall'ordinamento.

Al riguardo, non v'è dubbio che alcune iniziative dell'ultimo periodo già abbiano concorso a meglio delineare lo scenario dei rapporti tra fondi pensione a carattere negoziale e fondi pensione aperti.

In tal senso, si richiamano i chiarimenti contenuti negli orientamenti emanati dalla COVIP nell'ottobre 2000 in materia di forme pensionistiche individuali (di cui si tratterà più diffusamente in seguito) con i quali è stato esplicitato il superamento degli ostacoli formali all'adesione individuale a fondi aperti contenuti nell'art. 9, comma 2, primo periodo, del Decreto lgs. 124/1993. Così come le previsioni contenute nel citato Decreto lgs. 168/2001, volte a rimuovere anche i vincoli di ordine fiscale all'adesione a fondi aperti con riguardo all'esistenza di forme pensionistiche collettive che siano istituite da oltre due anni ma non ancora operanti. E ancora muove in tale direzione il nuovo regime decadenziale delle iniziative di carattere negoziale che non raggiungano entro un determinato lasso di tempo un sufficiente tasso di adesione, disciplinato nel regolamento emanato lo scorso 22 maggio dalla COVIP in attuazione di previsioni

innovative contenute nell'ultima legge finanziaria.

Altri aspetti attinenti ai meccanismi di effettiva concorrenza tra fondi negoziali e fondi aperti presentano ancora delicati margini di valutazione, sotto il profilo delle generali scelte di sistema e della coerenza dell'assetto normativo complessivo, ad esempio con riguardo agli effetti, per quanto attiene ai flussi contributivi futuri, delle scelte individuali consentite dall'art. 10 del Decreto lgs. 124/1993, in tema di trasferimento delle posizioni individuali trascorso l'iniziale periodo di vincolo di 3/5 anni.

L'introduzione delle forme individuali e, in particolare, in tale ambito, dei contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali, ha anche consentito alla Commissione di sviluppare nuove considerazioni e valutazioni circa il complesso tema della normativa applicabile ai fondi pensione in regime di prestazione definita.

Negli anni passati, come è noto, la tematica è stata al centro dell'attenzione di varie Autorità e amministrazioni (oltre alla COVIP, ISVAP, Ministero del Lavoro e Ministero del Tesoro) nell'intento di individuare le linee interpretative/applicative che potessero consentire l'attuazione anche delle forme in regime di prestazione definita. Gli enti coinvolti hanno formulato osservazioni e valutazioni non sempre del tutto conciliabili, rimanendo non chiaramente definito il profilo dei rapporti tra diverse disposizioni previste dall'ordinamento di settore della previdenza complementare e dall'ordinamento tipicamente assicurativo, sino a rendere opportuno un parere sulla questione da parte del Consiglio di Stato.

Lo stesso Consiglio di Stato, nell'esprimere preferenza per la soluzione tendente a ritenere esistente, anche per i fondi a prestazione definita, la limitazione contenuta nell'art. 6, comma 1, del Decreto lgs. 124/1993, che impone alle imprese assicuratrici di gestire le risorse dei fondi pensione mediante ricorso al ramo VI, sottolineava, pur tuttavia, la difficoltà di interpretare le disposizioni relative ai fondi a prestazione definita ed auspicava l'adozione di ogni opportuna iniziativa governativa finalizzata a rendere più chiaro lo scenario normativo di riferimento.

Il predetto parere del Consiglio di Stato perveniva alla Commissione il 21.02.2000, pressoché contemporaneamente all'emanazione del Decreto lgs. 47/2000, che recava, come si è visto, importanti novità circa l'assetto complessivo del sistema della previdenza complementare e introduceva nel nostro ordinamento le forme di risparmio individuale vincolate a finalità previdenziali.

Nello specifico, si osserva che il nuovo contesto normativo consente, oggi, di superare l'*impasse* determinatosi, attraverso un approccio alla materia meno "vincolato" quanto al ramo assicurativo cui fare riferimento per la gestione dei fondi a prestazione definita, ma volto piuttosto ad enucleare gli strumenti necessari per assicurare, comunque, adeguate garanzie agli iscritti ai predetti fondi.

Tra le principali innovazioni giova richiamare l'attenzione sia sulla previsione che

include i contratti di assicurazione sulla vita tra gli strumenti attuativi delle forme individuali sia sulla disposizione che assimila il regime fiscale delle forme di assicurazione sulla vita a quello dei fondi a prestazione definita.

Sotto il primo profilo il legislatore si limita a prevedere che tali contratti di assicurazione sulla vita siano stipulati con *“imprese di assicurazione autorizzate dall’Isvap”*, senza fare alcun cenno alla necessità che la gestione avvenga nell’ambito di uno o altro dei rami assicurativi previsti. La stessa recente circolare dell’ISVAP 434/D del 12.02.2001, soffermandosi sulle diverse tipologie di prodotti utilizzabili per la realizzazione delle forme pensionistiche individuali, lascia margine agli operatori per scelte che spaziano dal ricorso ai *“prodotti più tradizionali con prestazioni rivalutabili collegate a gestioni interne”* (ramo I) all’utilizzo di *“contratti con prestazioni legate a fondi d’investimento”* (ramo III).

Emerge, quindi, un’apertura del sistema a forme nuove e diverse rispetto a quelle che in precedenza apparivano prefigurabili, forme caratterizzate da una chiara matrice assicurativa, che la legge non riconduce, come si poteva ritenere avesse fatto per i fondi a prestazione definita, a gestioni di carattere sostanzialmente finanziario (ramo VI). Tale novità, seppure non riguarda direttamente i fondi a prestazione definita, potrebbe indurre a considerare in un’ottica diversa anche tali forme, in quanto parrebbero così superati i vincoli di ordine generale che il sistema previgente sembrava porre a forme che esulassero dall’utilizzo dello strumento del ramo VI.

La seconda considerazione va riferita al rapporto, sotto il profilo fiscale, tra fondi a prestazione definita e contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziale. Già il Decreto lgs. 47/2000 aveva sostanzialmente assimilato tali due forme per quanto attiene al regime fiscale (introducendo, nel Decreto lgs. 124/1993, l’art. 14-*bis* recante *“regime tributario dei fondi pensione in regime di prestazione definita e dei contratti di assicurazione di cui all’articolo 9-ter”*), pur mantenendo in essere alcune distinzioni tra il regime fiscale relativo all’una e all’altra forma. Il processo di assimilazione, sotto il profilo fiscale, delle due predette forme, si è venuto, poi, a perfezionare con il Decreto lgs. 168/2001, con il quale è stata eliminata ogni distinzione in precedenza in essere.

Senza voler attribuire alla predetta assimilazione, di natura fiscale, un significato che non tenga in debito conto la specificità delle due forme (fondi a prestazione definita e contratti di assicurazione sulla vita) dal punto di vista sostanziale, si reputa comunque utile avere presente anche tale aspetto come indicativo di un’evoluzione nella valutazione degli strumenti disponibili per la realizzazione delle finalità previste dal Decreto lgs. 124/1993.

I cambiamenti recati al sistema consentono, pertanto, una rilettura dell’intera materia in un’ottica che tenda a spostare il centro dell’attenzione dall’analisi del dato relativo alla tipologia di ramo assicurativo attraverso cui si renda possibile costituire e gestire i fondi a prestazione definita, agli strumenti tecnici che comunque devono sussistere a presidio e garanzia dei soggetti che intendano aderire a forme di tale genere.

La Commissione, come si diceva, ha dunque avviato un supplemento di riflessione sul tema, sulla base degli indicati presupposti, che è auspicabile possa condurre, attraverso la concertazione con le altre Autorità ed Amministrazioni interessate e il confronto con gli operatori, ad una rapida soluzione che renda disponibile al sistema anche questo ulteriore strumento di previdenza complementare.

* * *

Novità legislative sono state apportate all'ordinamento di settore anche dall'art. 74, comma 5, della Legge 388/2000 (legge finanziaria per il 2001), che contiene disposizioni finalizzate a consentire una semplificazione delle procedure per l'avvio dell'operatività dei fondi pensione a carattere negoziale, ossia istituiti ai sensi dell'art. 3 del Decreto lgs. 124/1993.

Più specificamente, tali disposizioni riguardano:

- l'attribuzione alla COVIP del compito di disciplinare le ipotesi di decadenza dall'autorizzazione quando il fondo pensione non abbia iniziato la propria attività ovvero quando, per i fondi a carattere negoziale, non sia stata conseguita la base associativa minima prevista dal fondo stesso (modifica dell'art. 4, comma 7, del Decreto lgs. 124/1993);
- l'indicazione che i componenti dei primi organi collegiali dei fondi sono nominati in sede di atto costitutivo e che solo per la successiva individuazione dei rappresentanti dei lavoratori è previsto il metodo elettivo secondo modalità e criteri definiti dalle fonti costitutive (modifica dell'art. 5 del Decreto lgs. 124/1993);
- la precisazione che le procedure di selezione dei gestori finanziari devono essere avviate da parte dei fondi una volta insediati gli organi di amministrazione "definitivi", ossia eletti dai lavoratori per la parte di rispettiva competenza (integrazione del comma 4-bis dell'art. 6 del Decreto lgs. 124/1993).

Per parte propria la COVIP aveva sviluppato un'attività ricognitiva sulle procedure che attengono all'avvio di nuove forme di previdenza complementare di carattere collettivo, anche per rispondere alla richiesta di accelerazione dei tempi di operatività proveniente dal sistema; attività che è poi sfociata in proposte di modifica che hanno trovato sostanziale accoglimento nella citata legge finanziaria.

In particolare, anche attraverso il prezioso contributo offerto da interlocutori individuati in enti e associazioni operanti nel settore, la Commissione è pervenuta all'elaborazione di un progetto di semplificazione e snellimento procedurale che muove sostanzialmente da una concezione unitaria della procedura di autorizzazione all'esercizio dell'attività dei fondi pensione negoziali, in luogo degli attuali distinti procedimenti amministrativi di approvazione della scheda informativa e dello statuto.

L'iter prefigurato dal Gruppo di lavoro a tal fine costituito dalla COVIP può essere disegnato, nelle sue linee essenziali, nei seguenti termini: i componenti dei primi organi collegiali (organo di amministrazione e organo di controllo), individuati in sede di atto costitutivo, devono già possedere tutti i requisiti di professionalità e onorabilità previsti per gli esponenti dei fondi pensione; l'organo di amministrazione predispone statuto e scheda informativa per la raccolta delle adesioni e li invia alla COVIP unitamente all'istanza di autorizzazione all'esercizio; la Commissione rilascia unitariamente il provvedimento di approvazione dello statuto e quello di autorizzazione all'esercizio.

Questo il nuovo quadro procedurale, che sembra in grado di produrre significativi risparmi in termini di tempistica procedimentale, senza peraltro affievolire la rigorosità dei controlli e, conseguentemente, le garanzie per i lavoratori interessati all'adesione.

I vantaggi possono essere individuati sotto diversi profili:

- sin dall'inizio gli organi deputati a sviluppare l'iniziativa di previdenza complementare promossa dalle fonti istitutive risultano composti da soggetti in possesso della richiesta esperienza professionale; tale circostanza appare tra l'altro suscettibile di favorire una più rapida definizione degli atti di autonomia negoziale necessari per l'avvio della piena operatività del fondo, ivi compresi gli incarichi al gestore amministrativo e alla banca depositaria, rimandando alla fase successiva all'insediamento dell'organo elettivo solo la scelta del gestore finanziario;
- l'attività istruttoria della COVIP si svolge in forma unitaria, attraverso un esame congiunto del testo statutario, della scheda informativa per la raccolta delle adesioni e dell'altra documentazione necessaria per l'adozione del provvedimento di autorizzazione, con riduzione dei tempi complessivamente previsti per il rilascio dei provvedimenti amministrativi;
- sotto il profilo della garanzia degli iscritti e della trasparenza dei processi informativi finalizzati alla raccolta delle adesioni, va inoltre sottolineato che l'avvio di tale raccolta avviene non sulla base di un "programma provvisorio" (lo statuto non ancora approvato seppure già in prima battuta valutato dalla Commissione), bensì in riferimento ad una iniziativa che ha già ricevuto la piena convalida sotto il profilo dei connessi atti amministrativi, attraverso la formale approvazione dello statuto e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio. Tale circostanza, tra l'altro, può essere elemento tale da favorire l'adesione dei lavoratori destinatari dell'iniziativa e, quindi, potrebbe incentivare un rapido sviluppo delle iscrizioni nella fase iniziale di attività.

In definitiva, le ipotesi di semplificazione prospettate sono comunque andate nel senso di un accrescimento dei profili di garanzia che devono essere ovviamente preservati anche e soprattutto nella delicata fase di avvio delle iniziative di previdenza complementare. Sotto tale ultimo importante aspetto, la Commissione ha anche prospettato l'opportunità di prevedere la decadenza dall'autorizzazione, nel caso in cui

entro un certo periodo di tempo dall'autorizzazione ricevuta il fondo non raggiunga una predeterminata soglia minima di aderenti.

In altri termini, il fondo autorizzato all'esercizio dell'attività e iscritto all'albo può procedere alla raccolta delle adesioni e dei contributi sulla base di un programma di attività, formalmente esplicitato nell'istanza di autorizzazione, nel quale si dia anche conto della base associativa minima che si intende raggiungere entro un ben determinato lasso di tempo. Base associativa al cui raggiungimento si dovrebbero senza indugio realizzare anche le operazioni per l'elezione dei "nuovi" organi del fondo.

Sulla base delle modifiche legislative introdotte dalla finanziaria, la COVIP ha proceduto all'elaborazione della normativa regolamentare di propria competenza, adottata con deliberazione del 22.05.2001 attualmente in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, nella quale trovano idonea collocazione disposizioni di carattere transitorio volte a favorire l'applicazione degli snellimenti procedurali adottati anche alle iniziative già avviate ma non ancora portate a compimento.

In tale ambito, inoltre, la Commissione ha proceduto alla rivisitazione, sempre in chiave di semplificazione, degli adempimenti procedurali connessi alle modificazioni della scheda informativa, prefigurando il superamento di momenti provvedimentali di autorizzazione preventiva, ferma restando, ovviamente, la necessità di comunicazione alla COVIP delle modifiche adottate al fine dell'esercizio delle consuete attività di controllo.

Giova infine evidenziare che, sempre nell'ambito del complessivo progetto di semplificazione degli strumenti amministrativi di propria competenza, la Commissione ha già prefigurato la possibilità di alcuni interventi legislativi finalizzati ad uno snellimento anche delle procedure inerenti alla fase successiva a quella di autorizzazione, ad esempio tramite l'introduzione del silenzio-assenso per l'approvazione delle modifiche statutarie e regolamentari o attraverso il superamento delle procedure di approvazione preventiva, particolarmente nei casi di adeguamento a sopravvenute disposizioni legislative, strumenti che è auspicabile possano trovare quanto prima riscontro da parte del legislatore.

Tra i provvedimenti normativi che hanno comportato la necessità di riflessioni circa i possibili impatti sul sistema della previdenza complementare, va poi ricordato il DPR 361/2000, in vigore a decorrere dal 22 dicembre, che ha determinato una rilevante modifica della disciplina del procedimento per il riconoscimento delle persone giuridiche private, con devoluzione delle relative funzioni amministrative dall'Autorità governativa alle Prefetture ovvero alle Regioni.

Si è al riguardo posta la questione inerente alla possibile applicabilità delle nuove disposizioni anche ai fondi pensione di carattere negoziale che intendano assumere la forma di soggetti dotati di personalità giuridica. Nello scorso mese di marzo il Ministero del Lavoro ha peraltro fornito un espresso chiarimento sul tema, precisando come la specificità della disciplina della previdenza complementare, regolata da un complesso

sistema normativo che prefigura un vero e proprio ordinamento di settore, rende sicuramente sostenibile la specialità delle disposizioni concernenti il riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione di cui al Decreto lgs. 124/1993 e, conseguentemente, il permanere dell'attribuzione relativa al riconoscimento della personalità giuridica ai fondi in capo al Ministero medesimo.

* * *

Nel richiamare le principali linee evolutive del quadro normativo e regolamentare, si osserva che non ha trovato in corso d'anno realizzazione il progetto legislativo riguardante la destinazione a previdenza complementare degli accantonamenti annuali relativi al trattamento di fine rapporto, così come non ha, al momento, avuto concreto sviluppo il meccanismo prefigurato dal Decreto lgs. 299/1999, con il quale si è consentito alle imprese medio - grandi, a titolo sperimentale per il quadriennio 1999-2002, di trasformare il TFR da trasferire ai fondi pensione in strumenti finanziari (azioni, obbligazioni e altri titoli).

Accanto al predetto meccanismo di cartolarizzazione, va anche richiamata la norma, contenuta sempre nel sopra citato Decreto lgs. 299/1999, che prevede che le imprese di piccole dimensioni che versano il TFR a forme di previdenza complementare possano usufruire, secondo quanto determinato ogni anno dal Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del Tesoro, di un'elevazione della misura dell'accantonamento di utili in sospensione d'imposta, ordinariamente fissata nel 3 per cento del trattamento di fine rapporto trasferito al fondo pensione.

Infine si osserva che nell'ambito della riforma complessiva recata dal Decreto lgs. 47/2000 non trovano collocazione meccanismi volti a incentivare l'impiego in fondi pensione di risparmio risultante dalla riduzione del prelievo contributivo di parte obbligatoria. Non è, ad esempio, previsto l'incremento dei massimali entro i quali è ammessa la deducibilità dei contributi di previdenza complementare per coloro che, essendo assoggettati nel sistema di previdenza obbligatoria al metodo contributivo per essere stati assunti a far tempo dal 1° gennaio 1996, ovvero per aver optato per il predetto metodo, sono soggetti ad un massimale annuo della base contributiva e pensionabile.

Si tratta, peraltro, di meccanismi che già hanno trovato realizzazione nel nostro ordinamento in particolari fattispecie, come nel caso dell'esclusione degli accantonamenti a previdenza complementare, oltre che dalla retribuzione imponibile per i contributi di previdenza obbligatoria, anche dall'applicazione del contributo di solidarietà. Si ha qui presente, in particolare, la previsione inserita nel Decreto legge 67/1997, convertito con modifiche dalla Legge 135/1997, che esclude dalla base di calcolo del predetto contributo le erogazioni previste dai contratti collettivi di secondo livello delle quali sono incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura sia correlata alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività, allorché destinate ai trattamenti pensionistici complementari.