

Quanto alle funzioni, la legge attribuisce, tra l'altro, agli istituti di patronato e di assistenza sociale il compito di esercitare l'attività di informazione, di assistenza e di tutela, anche con poteri di rappresentanza, per il conseguimento delle prestazioni in materia di sicurezza sociale e per le prestazioni previste da regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da enti gestori di fondi di previdenza complementare, ivi compresa l'informazione e la consulenza circa l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi.

Risulta, così, riconosciuto espressamente agli istituti di patronato un potere d'intervento anche nel settore dei fondi pensione, in specie per ciò che concerne il conseguimento delle prestazioni, di qualsiasi genere, erogate dagli stessi tramite le imprese assicurative convenzionate ovvero direttamente. In tale ambito gli istituti di patronato operano in nome e per conto dei propri assistiti e su mandato degli stessi e possono presentare domanda e svolgere tutti gli atti necessari per il conseguimento delle prestazioni, ivi compresa l'attività di assistenza degli interessati in sede giudiziaria.

Altro aspetto di rilievo della normativa in esame, è dato dalla previsione della gratuità, in linea di massima, delle attività di consulenza, di assistenza e di tutela prestate e dell'operatività degli istituti di patronato a prescindere dall'adesione dell'interessato all'organizzazione promotrice. Si ha, così, che l'attività degli istituti di patronato e di assistenza sociale si svolgerà, di norma, a titolo gratuito a favore dei lavoratori subordinati e autonomi, ovvero dei loro superstiti ed aventi causa, che ne facciano domanda, indipendentemente dalla loro iscrizione alla confederazione od associazione nazionale di lavoratori che ne ha promosso la costituzione.

Agli istituti di patronato e assistenza è, inoltre, riconosciuto il compito di svolgere, senza scopo di lucro, attività di sostegno, di informazione, di servizio e di assistenza tecnica finalizzata alla diffusione della conoscenza della legislazione, alla promozione dell'interesse dei cittadini in materia di sicurezza sociale, previdenza, risparmio previdenziale e anche all'informazione sulla legislazione fiscale inerente le predette materie.

Nel corso del 2001 è stata, poi, ulteriormente perfezionata la normativa riguardante i fondi pensione dei pubblici dipendenti, introducendo precisazioni di carattere tecnico relativamente alle regole di riparto tra i vari fondi delle risorse statali ed incentivi alle adesioni.

Il DPCM 02.03.2001, ha, infatti, provveduto all'adeguamento del DPCM 20.12.1999, attuativo dell'accordo quadro nazionale del 29 luglio dello stesso anno in tema di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare.

Si è inteso, in tal modo, recepire le novità introdotte dalla finanziaria 2001 (Legge 388/2000), la quale ha riformato la materia essenzialmente sotto tre profili: spostando al 1° gennaio 2001 la data a partire dalla quale inizia ad operare automaticamente per i nuovi assunti l'istituto del TFR; prevedendo l'utilizzo dello stanziamento complessivo di 300 miliardi all'anno, previsto dalla Legge 448/1998 e dal Decreto legge 346/2000,

come finanziamento della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro (e non più a parziale copertura della quota di TFR da versare ai fondi pensione); affidando all'INPDAP il compito di ripartire quella somma tra i vari fondi interessati.

Con il DPCM 02.03.2001 si è ipotizzato, in particolare, un duplice utilizzo degli stanziamenti statali accumulati, da un lato, per fronteggiare i costi di costituzione e avvio dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e, dall'altro, come fattore incentivante delle adesioni, per l'erogazione di una quota aggiuntiva del contributo di parte datoriale a favore di coloro che si iscriveranno nel corso del primo anno di attività del fondo.

Al fine di consentire il concreto avvio della previdenza complementare per i pubblici dipendenti, pur in presenza di vincoli di finanza pubblica all'immediata devoluzione delle relative risorse finanziarie, è stata prefigurata la creazione, per ogni dipendente che deciderà di aderire ad un fondo pensione, di due distinti conti individuali, uno di risorse reali (eventuali contributi del lavoratore e del datore) e uno figurativo, gestito dall'INPDAP o dagli enti datori di lavoro, comprendente sia le quote di TFR sia, per i lavoratori già in servizio e iscritti all'INPDAP per il trattamento di fine servizio, il versamento dell'aliquota dell'1,5 per cento.

Va rilevato che tale meccanismo, reso necessario dall'esigenza di limitare le immediate ricadute sui bilanci pubblici e consentire così il varo delle iniziative di previdenza complementare in un quadro di compatibilità finanziaria, ha comunque ingenerato alcuni nodi applicativi per i quali potrebbe rendersi opportuna un'ulteriore chiarificazione, anche in sede normativa.

Significativi riflessi anche sull'ordinamento della previdenza complementare potrebbero derivare inoltre dalle disposizioni della Legge Cost. 3/2001, recante modifica al Titolo V della parte seconda della Costituzione, la quale ha introdotto rilevanti modificazioni nell'assetto delle attribuzioni normative dello Stato e delle Regioni.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione distingue espressamente tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle per le quali sussiste una competenza concorrente Stato-Regioni, ove spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che è rimessa alla legislazione statale.

In tale rinnovato contesto, si ha presente che tra le materie di legislazione concorrente, il legislatore costituzionale ha inteso comprendere anche la "previdenza complementare ed integrativa", con formulazione che sta suscitando più di un dubbio interpretativo e applicativo.

Al riguardo, si tratterà, infatti, di individuare l'oggetto concreto della competenza legislativa regionale, verificando, cioè, se la formula utilizzata sia pienamente riferibile alla disciplina della previdenza complementare — in larga misura rimessa alle

determinazioni istitutive e regolative dell'autonomia negoziale — ovvero, come da taluno già enunciato, se debba essere intesa, in un diverso ambito, quale espressione della volontà di estendere a tutte le Regioni, e non più soltanto a quelle a statuto speciale, la possibilità di disporre forme di tutela previdenziale pubblica regionale aggiuntive rispetto a quelle della previdenza pubblica nazionale.

Occorrerà poi tenere presente che tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato vi sono “l'ordinamento civile”, “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio”, la “tutela del risparmio e dei mercati finanziari” e “la previdenza sociale”, e cioè settori afferenti ovvero contigui alla previdenza complementare.

In particolare, il riferimento alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali”, funzionale ad assicurare un principio cardine dell'ordinamento costituzionale quale è il principio di eguaglianza riferito al godimento da parte di tutti i cittadini dei diritti fondamentali, tra cui il diritto alla previdenza e all'assistenza sociale (art. 38 Cost.), porrebbe un primo livello di vincoli in materia.

D'altra parte, il legislatore (art. 120 Cost.) ha attribuito al Governo il potere sostitutivo in presenza di esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica, perpetuando il preesistente concetto dell'interesse nazionale, quale limite insuperabile all'autonomia legislativa territoriale. Sicché è anche sostenibile che, in presenza di materie aventi una valenza oggettiva tale da coinvolgere valori di interesse nazionale, difficilmente potrebbe ipotizzarsi l'adozione di norme da parte di enti che non siano esponenziali dell'intera collettività nazionale.

In ogni caso, a prescindere dalle considerazioni di ordine generale sopra formulate, al fine di definire i possibili ambiti di intervento regionale, si dovrebbe procedere ad individuare preliminarmente, in modo inequivoco, quali siano i principi fondamentali dell'ordinamento italiano nel settore della previdenza complementare.

Al riguardo, un possibile punto di partenza per la definizione dei principi essenziali del sistema potrebbe essere costituito dal Decreto lgs. 221/2001, il quale, con riferimento ad una Regione a statuto speciale, nel riconoscere alla Regione il compito di disciplinare il funzionamento dei fondi pensione regionali e infra-regionali, ha avvertito la necessità di enucleare le regole irrinunciabili del sistema, asserendo la necessità del rispetto, da parte della Regione, dei “criteri direttivi stabiliti dalla legislazione statale in ordine alla specificità ed unicità della finalità previdenziale, alle modalità costitutive dei fondi negoziali, alle funzioni degli organismi dei fondi stessi, al finanziamento, alla gestione ed al deposito dei patrimoni, alle prestazioni da erogare ed alle responsabilità”.

Peraltro, al di là della possibile enucleazione dei principi stessi, secondo la linea seguita nel sopra citato provvedimento normativo, potrebbe anche valutarsi l'opportunità di un più generico richiamo alle disposizioni del Decreto lgs. 124/1993 quali principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Va a tal

proposito evidenziato che il secondo comma dell'art. 1 della Legge 335/1995, che ha largamente integrato le previsioni del Decreto lgs. 124/1993, espressamente indica le disposizioni della legge medesima come "principi fondamentali di riforme economico-sociale della Repubblica".

### 1.3.1 La legge delega in materia previdenziale

Il Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle disposizioni collegate alla manovra di finanza pubblica per il 2002, ha approvato un disegno di legge recante delega al governo in materia previdenziale.

Le tre direttrici principali sulle quali muove la predetta delega, come precisato anche nella relazione illustrativa, possono essere così sintetizzate:

- tutela dei diritti pensionistici acquisiti ed incentivi alla permanenza al lavoro con garanzia del diritto di ottenere, in ogni caso, le prestazioni pensionistiche già maturate; in tale contesto sono previste la liberalizzazione dell'età pensionabile, l'introduzione di sistemi di incentivazione a carattere fiscale e contributivo che possano rendere conveniente la continuazione dell'attività lavorativa; il progressivo ampliamento della possibilità di cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro dipendente o autonomo, in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età;
- misure di sostegno alla previdenza complementare;
- riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria, al fine di conseguire l'obiettivo di un incremento della funzionalità ed efficacia dell'attività ed una complessiva riduzione dei costi gestionali.

Rilevato che la predetta delega è attualmente all'esame della Camera dei Deputati (A.C. n. 2145), si possono formulare alcune considerazioni sul testo approvato dal Consiglio dei Ministri, con particolare riferimento ai profili di innovazione del sistema della previdenza complementare, in un'ottica di accrescimento del peso della stessa nel complessivo assetto preordinato a fornire garanzie per l'età anziana.

A questo fine, fermo restando che la previdenza di base deve mantenere un solido impianto di garanzia e che la ricerca di equilibri di bilancio meno onerosi per la finanza pubblica non può trascurare l'esigenza di tutela soprattutto della parte più debole della popolazione, è ormai evidente che la previdenza complementare deve necessariamente svolgere un ruolo da protagonista nella realizzazione degli obiettivi di sicurezza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione.

In tale chiave risulta altrettanto chiaramente individuato il collegamento funzionale tra previdenza di base e previdenza complementare, così come fuori discussione appare la rilevanza costituzionale degli interessi alla cui tutela è preordinata la previdenza complementare.

Tali elementi, già enunciati dalla Corte Costituzionale con le pronunce del 25.05.2000 e del 13.07.2000, sono stati ulteriormente ribaditi dalla Corte stessa nell'Ordinanza 319 del 12.07.2001, in cui si è nuovamente evidenziato che “la previdenza complementare si colloca nell'alveo dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, secondo la scelta del legislatore di istituire un collegamento funzionale tra la prima e la previdenza obbligatoria, quale momento essenziale della complessiva riforma della materia al fine di assicurare funzionalità ed equilibrio all'intero sistema pensionistico”.

In questa direzione si inserisce il disegno di legge delega, che espressamente reca tra le finalità quella di “sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari” e che tale obiettivo mira a raggiungere attraverso tre linee direttrici:

- l'adozione di misure finalizzate ad incrementare i flussi di finanziamento alle forme pensionistiche complementari, mediante, in particolare, il conferimento del trattamento di fine rapporto maturando;
- la razionalizzazione del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, in uno con l'adozione di misure atte a snellire e semplificare le procedure amministrative di autorizzazione e approvazione;
- la revisione della disciplina fiscale in chiave di ampliamento delle agevolazioni ai fondi pensione.

Circa la devoluzione ai fondi pensione del trattamento di fine rapporto maturando, si osserva come l'intervento, al di là delle concrete modalità che si intenderanno a tal fine adottare, sia, in generale, funzionale a garantire l'incremento dei flussi di finanziamento del sistema della previdenza complementare.

I dati a disposizione circa l'afflusso di risorse finanziarie al sistema dei fondi pensione testimoniano come l'attuale livello degli accantonamenti sia insufficiente a garantire un'adeguata copertura previdenziale.

Da più parti è stato evidenziato come tale problema non appaia risolvibile in tempi brevi senza porre in campo gli accantonamenti di trattamento di fine rapporto (che interessa annualmente flussi nell'ordine di 14 miliardi di euro), che già oggi svolgono una funzione di tipo previdenziale.

Rispetto all'auspicata costituzione di un solido secondo pilastro previdenziale è, infatti, necessario avere presente che la difficoltà di adesione al sistema della previdenza

complementare risulta per la gran parte dei lavoratori legata fortemente alla contenuta disponibilità di risparmio; nei confronti di costoro potrebbero rivelarsi assai utili misure volte ad incrementare la destinazione ai fondi pensione degli accantonamenti delle quote di trattamento di fine rapporto.

In effetti, già l'art. 8 del Decreto lgs. 124/1993 indica il TFR tra le possibili fonti di finanziamento dei fondi pensione, prevedendone l'integrale destinazione per i lavoratori di prima occupazione che aderiscono ad un fondo pensione, e la destinazione facoltativa, nell'*an* e nel *quantum*, sulla base delle previsioni contenute in accordi collettivi, per i lavoratori già occupati alla data di entrata in vigore del Decreto lgs. 124/1993.

Si tratta, dunque, di dare oggi nuovo impulso a quell'operazione di graduale trasformazione degli accantonamenti per TFR in contribuzione ai fondi pensione, già proficuamente avviata dalle fonti istitutive, in forza di quanto disposto dal Decreto lgs. 124/1993.

Va, peraltro, rilevato come il previsto inserimento di forme tacite di conferimento del TFR a fondi pensione di natura contrattuale comporti anche alcune considerazioni di ordine più specifico.

Intanto si osserva che la previsione di forme di conferimento tacito del TFR a fondi pensione o di devoluzione dello stesso sulla base di espressa indicazione del lavoratore può essere considerata coerente con l'assetto complessivo della normativa che valorizza l'intervento dell'autonomia sia collettiva che individuale per quanto attiene all'utilizzo del trattamento di fine rapporto e, più in generale, nella materia della previdenza complementare.

E' da rilevare, peraltro, che l'introduzione di un meccanismo di silenzio-assenso del lavoratore per la devoluzione del TFR a forme pensionistiche complementari istituite in base a contratti e accordi collettivi comporta la necessità di inequivoci criteri di individuazione del fondo pensione di destinazione.

In ragione dell'ampiezza della definizione recata dall'art. 3, comma 1 lett. *a* del Decreto lgs. 124/1993, che si limita a stabilire che possano fungere da fonti istitutive dei fondi pensione "contratti e accordi collettivi", senza ulteriormente specificare le caratteristiche di rappresentatività delle associazioni stipulanti tali accordi, rispetto ad uno stesso lavoratore possono risultare operanti più fondi contrattuali.

In tali ipotesi sussiste per il datore di lavoro tenuto alla contribuzione (e al versamento di quote di TFR) una sorta di obbligazione alternativa che si "concentra" in una delle due o più forme pensionistiche collettive solo a seguito della scelta del lavoratore.

Con riguardo al complesso dei fondi negoziali istituiti in forza di contratti nazionali di categoria ovvero di accordi collettivi aziendali o di gruppo non si registrano fenomeni di sovrapposizione fra diversi strumenti previdenziali collettivi, per cui, in questi casi, il fondo pensione di destinazione del TFR devoluto sulla base del meccanismo del silenzio-assenso può essere univocamente individuato.

Nelle aree geografiche in cui operano fondi pensione a carattere regionale si verificano, invece, evidenti fenomeni di sovrapposizione fra più strumenti previdenziali, vale a dire situazioni in cui i dipendenti interessati possono realizzare il proprio piano previdenziale attraverso l'associazione a fondi a carattere territoriale ovvero istituiti in forza di contratti di categoria (solitamente nazionali) e di azienda. In questi casi quindi il fondo pensione di destinazione del TFR smobilizzato mediante il criterio del silenzio-assenso non risulta univocamente determinato.

E' utile ricordare che, allo stato attuale, la situazione sopra descritta riguarda i dipendenti che esercitano la propria attività lavorativa in Trentino Alto Adige ed in Veneto, dove sono operanti due specifiche esperienze collettive a carattere regionale (si segnala peraltro un'analogha esperienza in fase di strutturazione anche in Valle d'Aosta).

Sempre in ordine ai meccanismi "taciti" di attribuzione del TFR, va rilevato che ormai per la gran parte dei lavoratori dipendenti del settore privato sono state poste in essere iniziative di previdenza complementare di origine negoziale.

Nell'attuale sistema di relazioni industriali, infatti, la maggior parte dei rapporti di lavoro risulta regolata, per adesione esplicita ovvero per applicazione di fatto, da uno specifico contratto collettivo, per cui situazioni in cui non sia possibile individuare il fondo pensione di riferimento al quale destinare il TFR risultano limitate.

In proposito, è opportuno ricordare che, grazie all'intensa attività contrattuale che nel corso degli ultimi anni le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori hanno posto in essere nel campo della previdenza complementare, nella gran parte dei settori produttivi del Paese sono state istituite apposite iniziative di previdenza collettiva.

Rispetto al totale degli occupati nel settore privato (circa 12-13 milioni di unità), i lavoratori subordinati interessati da fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività sono pari a circa 6 milioni di unità, ai quali vanno sommati i quasi 3 milioni di occupati interessati da iniziative che sono ancora nella fase di gestazione, fra le quali si segnala il settore dell'edilizia e quello delle imprese artigiane (a questi dati andrebbero inoltre aggiunti quelli relativi alle collettività di dipendenti per le quali opera un fondo pensione preesistente ovvero una forma di adesione collettiva a fondi aperti).

Ciò detto, le aree del lavoro dipendente privato che, ad oggi, risultano sprovviste di uno strumento di previdenza collettiva sono da rinvenire prevalentemente nel settore dell'agricoltura (fatta eccezione per i dipendenti dei consorzi di bonifica, delle sistemazioni idraulico forestali e delle imprese agricole cooperative, i quali

recentemente hanno avviato un'apposita iniziativa), nonché nell'ambito dei variegati e numerosi microsettori in cui si articolano i comparti del trasporto e dei servizi. Nel merito v'è peraltro da ricordare che nei suddetti settori l'attivazione dei relativi piani previdenziali può agevolmente essere realizzata anche attraverso l'utilizzo di fondi pensione di settori "affini" in grado di ampliare la propria area di operatività.

Avendo riguardo alle situazioni di cui sopra (compresenza di una pluralità di forme pensionistiche collettive e, per converso, assenza di un fondo negoziale di riferimento) potrà essere opportunamente valorizzata, in assenza delle condizioni di "tacita destinabilità" del trattamento di fine rapporto, la facoltà di indirizzo da parte del lavoratore circa la sorte delle quote di TFR, come pure potranno essere ipotizzate anche eventuali soluzioni basate su interventi di carattere contrattuale collettivo a livello intercategoriale o, per converso, decentrato.

In assenza di siffatte soluzioni, potrebbe anche essere prevista, come soluzione di ultima istanza, quella di porre a carico del datore di lavoro l'onere di individuare la specifica forma pensionistica cui destinare il TFR (ciò traendo esempio anche dall'analogo onere posto a carico del datore di lavoro nel sistema inglese, laddove, in assenza di un fondo pensione di tipo negoziale, è previsto che il datore di lavoro debba offrire ai propri dipendenti la possibilità di aderire agli schemi pensionistici noti come *stakeholder pensions*).

Al fine di creare un'effettiva corrispondenza tra i vincoli di disponibilità e le ragioni di convenienza soggettiva nell'adesione a fondi pensione, risulterà di particolare utilità l'individuazione, in sede di legislazione delegata, dei casi di "eccezione" rispetto al conferimento del TFR a previdenza complementare — opportunamente prefigurati già nell'ambito della legge delega — per ragioni connesse all'anzianità anagrafica e contributiva o ad altre particolari esigenze.

La prevista adozione di misure volte ad incidere in maniera più pressante in ordine alle scelte di destinazione di quote di TFR verso la previdenza complementare può inoltre indurre alla necessità di nuove riflessioni sui meccanismi di garanzia presenti nel sistema.

In primo luogo, bisognerebbe tenere conto del fatto che l'istituto del TFR assicura comunque un rendimento definito *ex-ante*, non esposto alle incertezze legate all'andamento dei corsi dei titoli. Viceversa, la destinazione generalizzata del TFR all'investimento sul mercato finanziario rischia di esporre a un grado di rischio non trascurabile il valore delle rendite che i lavoratori — anche quelli appartenenti alle fasce di reddito medio-basso — percepiranno una volta in pensione.

Occorre in secondo luogo considerare con attenzione l'opportunità del mantenimento e/o della costituzione *ex novo* di meccanismi di garanzia posti a salvaguardia dell'interesse dei singoli lavoratori per quanto concerne il rischio derivante dall'eventuale inadempimento degli obblighi di contribuzione, in senso lato, gravanti sul datore di lavoro (e, cioè, comprendente anche le quote di TFR).

Infatti, allorché il TFR assurge, a tutto tondo, a fonte principale di finanziamento delle future erogazioni pensionistiche di previdenza complementare, e, quindi, a strumento per il soddisfacimento del diritto alla previdenza, come diritto sociale, acquisisce rilievo, per il sistema nel suo complesso, il rischio di eventuali inadempimenti del datore, potendo essi incidere negativamente – e in misura significativa – sul reddito delle prossime generazioni di pensionati.

In quest'ottica si osserva, in primo luogo, la carenza di un adeguato corredo normativo a sostegno della effettività della contribuzione, ossia a garanzia della puntuale esecuzione dei versamenti contributivi (compreso quello relativo alle quote di TFR). In altri termini, occorrerebbe probabilmente mutuare nella previdenza complementare – con i dovuti adeguamenti – meccanismi di carattere prescrittivo e sanzionatorio già presenti nella previdenza di base.

Sempre sotto il profilo della garanzia dei versamenti contributivi, può poi costituire oggetto di riflessione la prevista eliminazione del contributo relativo al finanziamento del Fondo di garanzia del trattamento di fine rapporto (art. 2 Legge 297/1982), la quale sembra prefigurare il venir meno, almeno per il TFR futuro, delle relative garanzie.

Tutele alternative a quelle oggi offerte dal predetto Fondo dovranno, comunque, essere ricercate, eventualmente anche mediante una revisione del Fondo di garanzia – previsto dall'art. 5, comma 1, del Decreto lgs. 80/1992 – per le omissioni contributive dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali, per la cui piena attuazione mancano ancora, peraltro, disposizioni di normazione secondaria (non risulta, infatti, essere stato ancora emanato il decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia, finalizzato a determinare le modalità di finanziamento e di gestione del fondo medesimo).

Nel sottolineare l'esigenza di completa attuazione della disposizione in questione, vale peraltro la pena di rilevare che la giurisprudenza di merito (Tribunale di Bari del 30.06.2000; Corte di Appello di Bari del 22.05.2001) si è comunque espressa nel senso di ritenere che la mancata adozione dei decreti attuativi “attenendo solo alle modalità di funzionamento del Fondo (...) non può ostacolare l'esercizio di un diritto soggettivo derivante da un provvedimento legislativo” e ha pertanto ritenuto sussistente l'obbligazione da parte del'INPS (presso il quale è prevista l'istituzione del predetto fondo) di integrare comunque le contribuzioni ai fondi pensione.

E' altresì evidente che, nel quadro del rafforzamento dei meccanismi preordinati ad assicurare un complessivo e coerente assetto delle misure di garanzia del sistema “previdenza complementare”, un'importante misura è quella prefigurata nella legge delega nella direzione del perfezionamento dell'unitarietà e dell'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare.

Al riguardo giova *in primis* sottolineare che, proprio nel contesto di quel legame funzionale tra previdenza pubblica e privata cui si è fatto cenno in precedenza, trova

oggi opportuna collocazione il modello di supervisione coordinata Ministero del Lavoro-COVIP, che il disegno di legge delega sembra ulteriormente valorizzare, avendo a riferimento le peculiarità che connotano i fondi pensione, qualificabili come operatori previdenziali e non già come intermediari finanziari e assicurativi.

Gli sviluppi del quadro normativo rafforzano senza dubbio la tendenza nella direzione di un “ordinamento settoriale”, basato su una pluralità di forme caratterizzate dalla medesima finalità tipicamente previdenziale, le quali sono chiamate a operare in parallelo con ambiti tendenzialmente crescenti di concorrenza e di permeabilità, e quindi con l’esigenza che sia esercitata sull’intero settore un’azione unitaria di controllo complessivamente coerente e omogenea, con riferimento a tutti i profili.

Ciò giustifica pienamente l’esistenza di un’Autorità specializzata (la COVIP) che si collochi in una posizione differenziata rispetto alle altre Autorità esistenti e che, anche avendo riferimento alle necessarie connessioni tra previdenza di base e previdenza complementare, operi in raccordo funzionale con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al quale resta affidata l’attività di alta vigilanza e di indirizzo generale del settore, ferme restando le competenze regolamentari del Ministero dell’Economia.

Le riflessioni circa il modello di supervisione italiano nel sistema della previdenza complementare, e in ordine ai suoi possibili aspetti evolutivi, muovono dunque da una logica di settore, che trova peraltro esplicito riscontro non solo, come visto, nella costruzione sistemica dell’ordinamento nazionale, ma anche nelle esperienze di altri paesi.

Effettuando, anche su tale punto, l’esame comparativo dei sistemi dei paesi in cui si è maggiormente sviluppata la previdenza complementare, Stati Uniti e Regno Unito, sono emerse alcune interessanti specificità che possono fornire un valido contributo alla discussione in corso sulla interazione tra i sistemi di vigilanza e il settore dei fondi pensione.

Negli Stati Uniti la supervisione dei sistemi bancario, assicurativo, previdenziale nonché dei mercati finanziari viene articolata per competenze affidate a soggetti diversi. In particolare, al centro del sistema di vigilanza statunitense in materia previdenziale si colloca il *Department of Labor*, che tramite la *Pension and Welfare Benefit Administration* esercita competenze che in Italia sono riconducibili al sistema Ministero del Lavoro-COVIP.

La fisionomia del sistema inglese è alquanto diversa, ma fa tuttavia salva la presenza di un’Autorità autonoma ed indipendente per il settore dei fondi pensione, la *Occupational Pension Regulatory Authority* (OPRA), operante sotto la *stewardship* del Ministero del Lavoro. Tale Autorità è stata istituita nel 1995 in seguito al cosiddetto “scandalo Maxwell”, al fine di rafforzare la funzione di vigilanza sui fondi pensione. La riforma attuata, riconoscendo la necessità di un’autonoma Autorità di vigilanza “dedicata”, sembra aver colto la peculiarità del settore, ossia la particolare natura del

risparmio e rischio previdenziale e la funzione essenziale svolta dai fondi pensione nell'assicurare una pensione commisurata alla retribuzione.

Così, malgrado nel 1997 si sia operato un cambiamento radicale dell'architettura della vigilanza in Gran Bretagna (si è deciso che tutte le competenze di sorveglianza sul sistema finanziario fossero concentrate in una nuova agenzia, la *Financial Services Authority*), il controllo generale sui fondi pensione è stato lasciato alla competenza dell'OPRA. Quello inglese appare dunque un sistema a vigilanza rafforzata che contempera le esigenze di tutela dell'aspetto previdenziale e di quello finanziario, entrambi contenuti nel risparmio canalizzato attraverso la previdenza complementare.

Considerato quanto sopra non si può che esprimere una valutazione positiva in ordine alle disposizioni contenute nel disegno di legge delega circa il perfezionamento dell'unitarietà e dell'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore della previdenza complementare, con riferimento a tutte le forme pensionistiche collettive e individuali.

Va evidenziata, in particolare, l'utilità della disposizione che stabilisce l'integrazione delle attribuzioni della COVIP, prevedendo il compito di impartire disposizioni volte a consentire che tutti gli strumenti previdenziali previsti dal Decreto lgs. 124/1993, ivi compresi i contratti di assicurazione con finalità previdenziali di cui all'art. 9-ter del decreto medesimo, garantiscano condizioni omogenee di informazione nei confronti degli aderenti.

Ciò è necessario al fine di mettere in condizione i soggetti destinatari delle forme pensionistiche di esercitare le scelte connesse all'adesione ad una delle forme stesse e di operare poi l'eventuale trasferimento della posizione pensionistica individuale in modo consapevole, vale a dire in una situazione di piena conoscenza delle condizioni sottostanti il rapporto contrattuale, evitando anche asimmetrie circa le regole da rispettare da parte dei diversi operatori abilitati che possano risultare, in sostanza, distorsive della concorrenza.

Sempre nell'ottica della concentrazione delle attribuzioni, evitando possibili duplicazioni o disarmonie, va letta la disposizione della legge delega che prefigura la competenza COVIP, in linea generale, per quanto attiene alla vigilanza sulle modalità di offerta di tutti gli strumenti di previdenza complementare.

Anche alla luce delle innovazioni introdotte dal Decreto lgs. 47/2000, la disposizione della legge delega mira alla piena realizzazione di un diritto fondamentale dell'aderente, quale appunto quello relativo ad un'informazione fedele ed esaustiva, inserendosi nel solco già tracciato dall'art. 17, comma 2, lett. h del Decreto lgs. 124/1993.

Tale ultima disposizione, infatti, già attribuisce alla COVIP il compito di valutare l'attuazione dei principi di trasparenza nei rapporti tra i fondi pensione ed i partecipanti mediante l'adozione di schemi, criteri e modalità di verifica.

La rivisitazione della normativa attuale in materia di trasparenza, integrando le già esistenti attribuzioni della COVIP per quanto attiene ai fondi di carattere negoziale, consentirà di superare quei profili di sovrapposizione oggi esistenti in ordine ai prospetti e alle note informative per l'adesione ai fondi aperti e alle forme individuali.

Si tratta di un passaggio assai importante nel disegno complessivo finalizzato ad assicurare omogeneità al sistema anche sotto il fondamentale profilo della informativa preventiva all'adesione e delle comunicazioni periodiche agli iscritti, a prescindere dallo strumento previdenziale prescelto (fondo negoziale, fondo aperto, polizza assicurativa a carattere previdenziale).

Utili effetti potranno derivare anche dall'attuazione della norma della legge delega che prevede meccanismi di semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione, di approvazione degli statuti e dei regolamenti dei fondi e delle convenzioni di gestione.

Risultano essere state recepite, con tale formulazione, alcune istanze di cui la stessa COVIP si era fatta portatrice attraverso la predisposizione di un generale progetto di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative inerenti i fondi pensione, che già ha trovato una prima attuazione attraverso le norme introdotte dalla Legge 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) e le conseguenti disposizioni di normazione secondaria contenute nel Regolamento emanato dalla stessa COVIP nello scorso mese di maggio.

In virtù delle nuove disposizioni potranno essere apportate ulteriori semplificazioni alle procedure amministrative di competenza della COVIP, ad esempio tramite l'utilizzo dello strumento del silenzio-assenso da parte della Commissione nei procedimenti di approvazione delle modifiche degli statuti e dei regolamenti dei fondi pensione e delle convenzioni di gestione e mediante il superamento della necessità di una fase di controllo preventivo (ferma restando, ovviamente, l'attività di controllo successiva nel quadro delle ordinarie funzioni di vigilanza) per le ipotesi di modificazioni direttamente conseguenti a sopravvenuti mutamenti del quadro normativo di riferimento.

In particolare, per quanto attiene alle convenzioni per la gestione delle risorse dei fondi, potrebbe anche valutarsi la prospettiva del superamento del meccanismo dell'approvazione preventiva, fermo restando, ovviamente, nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza, il monitoraggio della fase di selezione dei gestori e la valutazione da parte della Autorità di vigilanza del contenuto degli atti convenzionali, anche in ordine alla coerenza degli stessi con le complessive politiche di investimento definite negli statuti dei fondi pensione e nelle deliberazioni degli organi di amministrazione degli stessi.

Il decreto legislativo delegato potrà inoltre essere la sede per un opportuno chiarimento in ordine a taluni profili di possibile sovrapposizione normativa circa i procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione, che

tengano debitamente conto della peculiarità degli stessi rispetto al complessivo novero delle persone giuridiche regolate dal DPR 361/2000 (che ha previsto l'attribuzione alle Prefetture delle funzioni amministrative inerenti al riconoscimento delle persone giuridiche, in genere).

Al fine di evitare qualsiasi possibile dubbio interpretativo ed applicativo e, nel contempo, di snellire l'*iter* complessivo per l'operatività dei fondi pensione, si potrebbe prevedere, come già a suo tempo prospettato dalla COVIP, che il riconoscimento della personalità giuridica dei fondi pensione si realizzi secondo il cosiddetto "sistema normativo", conseguendo automaticamente all'autorizzazione all'esercizio dell'attività, senza necessità di ulteriori provvedimenti amministrativi.

Per quanto attiene, poi, alla prevista revisione della disciplina recata dal Decreto lgs. 47/2000, atteso che la leva fiscale è uno dei principali elementi in grado di favorire l'adesione alle forme pensionistiche complementari, vanno valutate con interesse le opportunità che potranno derivare dal prospettato ampliamento della deducibilità dei contributi, dalla revisione della tassazione dei rendimenti e dalla cancellazione dei vincoli fiscali connessi alle modalità di erogazione delle prestazioni sotto forma di capitale.

Si è in precedenza già osservato come possa risultare auspicabile una revisione in aumento degli attuali limiti di deducibilità in cifra fissa e commisurati in percentuale della retribuzione, al fine di favorire un più consistente afflusso di risorse al sistema.

L'ampliamento dei limiti di deducibilità previsto nel disegno di legge delega potrà consentire il superamento delle limitazioni al versamento di contributi oggi presenti e, inoltre, permetterà di ridurre l'aggravio derivante ai lavoratori da eventuali versamenti eccedentari di parte datoriale.

Infatti, la circostanza che i contributi alle forme di previdenza complementare costituiscano onere deducibile dal reddito complessivo impone di considerare i predetti limiti onnicomprensivi di tutti i versamenti (tanto del lavoratore che del datore di lavoro).

Ciò comporta, quindi, come rilevato anche nella Circolare 29 del 20.03.2001 dell'Agenzia delle Entrate, che le eventuali contribuzioni del datore di lavoro in eccedenza ai limiti consentiti, nel mentre restano deducibili da parte del datore di lavoro, concorrono a formare il reddito del lavoratore nel periodo in cui sono versate alle forme previdenziali complementari, sebbene non siano in tale periodo effettivamente riscosse (anche se poi non sconteranno più l'imposta al momento della loro erogazione come prestazioni).

In merito sempre ai contributi, si osserva, inoltre, che la legge delega potrebbe rappresentare l'occasione per una revisione del principio, recato dal Decreto lgs. 47/2000, in base al quale risultano inclusi nel *plafond* complessivo di deducibilità anche i contributi versati ai sensi dell'art. 2 della Legge 335/1995, eccedenti il massimale

contributivo stabilito dal Decreto lgs. 579/1995 (attualmente determinato in 78.506,80 euro).

Il citato Decreto lgs. 579/1995 favoriva la destinazione a fondi pensione di parte del reddito eccedente l'importo del suindicato massimale contributivo (esonerato da forme di prelievo per previdenza di base) per i lavoratori iscritti a regimi obbligatori dal 1° gennaio 1996 o che avessero comunque optato per il regime contributivo. Tale destinazione poteva avvenire, infatti, in regime di deducibilità nel limite del 10 per cento della retribuzione eccedente il massimale contributivo e comunque per un ammontare non superiore a 16,8 milioni di lire (pari a circa 8.700 euro).

L'inclusione operata dal Decreto lgs. 47/2000 dei contributi in argomento nell'ambito dell'ordinario limite di deducibilità, da un lato, elimina un beneficio fiscale prima esistente a favore di coloro i quali percepivano pensioni pubbliche plafonate, e, dall'altro, determina, nella sostanza, le condizioni per un minor apporto di contributi alle forme di previdenza complementare.

Per quanto attiene alla tassazione dei rendimenti, l'assoggettamento ad un'imposta sostitutiva dell'11 per cento (in luogo del 12,50 per cento prevista per l'investimento finanziario), attuato dal Decreto lgs. 47/2000, anche se indicativo di un impegno volto a promuovere la previdenza complementare, è, fin da subito, apparso insufficiente.

Al riguardo, la Commissione ha già espresso l'auspicio che quantomeno si pervenga, anche in considerazione del notevole vincolo di indisponibilità che contraddistingue le forme di previdenza complementari, ad un'ulteriore riduzione della predetta aliquota, che permetta davvero ai fondi pensione di godere di un trattamento privilegiato, ritenendosi limitata, sul piano degli effetti, l'incidenza del ribasso di 1,5 punti percentuali nell'effettuazione delle scelte individuali circa l'allocazione del risparmio rispetto alle varie possibili opzioni di investimento.

Sul punto specifico dell'imposizione fiscale applicabile al risparmio previdenziale, va inoltre evidenziata l'opportunità di un pieno coordinamento del disegno di legge delega qui in esame con il disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale statale (progetto di legge A.C. 2144).

Infatti, mentre la delega previdenziale sembra prefigurare la semplice revisione della tassazione dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche, rendendone più favorevole il trattamento in ragione della specifica finalità pensionistica, nella delega fiscale risulta, invece, ipotizzato il superamento del paradigma Esenzione - Tassazione - Tassazione (cosiddetto modello "ETT") consistente, cioè, nell'esenzione dei contributi nella fase del finanziamento, nella tassazione dei rendimenti nella fase dell'impiego delle risorse e nella tassazione delle prestazioni ottenibili nella fase di erogazione.

Fermo restando che, ancor prima di definire il trattamento di favore applicabile, occorre valutare a quale sistema di imposizione ancorarsi, può, comunque, risultare utile far presente come esigenze di semplificazione del sistema fiscale indurrebbero a

preferire misure ispirate al modello c.d. “EET” (esenzione dei contributi e dei rendimenti, tassazione delle prestazioni), anche al fine di allineare il nostro Paese ai regimi vigenti nella maggior parte degli altri Paesi dell’Unione Europea, così da creare, in conformità, tra l’altro, alle indicazioni della Commissione europea, un sistema che agevoli il trasferimento delle posizioni da un Paese all’altro.

La scelta operata dal Decreto lgs. 47/2000, di conferma dello schema di tassazione riconducibile al modello di imposizione c.d. “ETT” ha, in effetti, dato luogo ad una normativa alquanto complessa, giustificata in base alla considerazione che “la previdenza privata – a differenza di quella pubblica – si caratterizza per essere una previdenza a contribuzione definita e a capitalizzazione”, per la quale “la prestazione pensionistica è formata in parte dalla restituzione dei contributi che inizialmente hanno goduto della detassazione ovvero della deduzione dal reddito imponibile, in virtù del principio sul quale si basa la disciplina fiscale della previdenza – ossia il principio del rinvio della tassazione del reddito accantonato per finalità previdenziali – e in parte dai rendimenti finanziari che si sono prodotti nella fase di accumulo” (in tal senso la relazione di accompagnamento al citato Decreto lgs. 47/2000).

Non v’è dubbio, in ogni caso, che l’attuale disciplina fiscale presenta rilevanti complessità applicative e risulta di difficile comprensione da parte dei diretti interessati.

Inoltre, in una visione di sistema, considerato che, sotto il profilo del regime tributario ai fini IVA, il Decreto lgs. 47/2000 ha opportunamente disposto l’inserimento della gestione dei fondi pensione fra le operazioni esenti, potrebbe valutarsi l’opportunità di prevedere, nell’ambito della legge delega, apposite agevolazioni anche in tema di imposta di bollo con l’inclusione dei fondi pensione tra i soggetti esentati per gli atti, documenti, istanze, contratti e dichiarazioni posti in essere dagli stessi, al pari di quanto risulta già disposto per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

In materia di prestazioni, il disegno di legge delega promuove il superamento del condizionamento fiscale alla liquidazione della prestazione pensionistica complementare in capitale.

Al riguardo, infatti, può essere colta una disarmonia tra la disciplina sostanziale (art. 7, comma 6, lett. a, del Decreto lgs. 124/1993) che prevede la facoltà del lavoratore di chiedere la liquidazione della prestazione pensionistica complementare in capitale per un importo non superiore al 50 per cento del maturato, e la disciplina fiscale (art. 17-bis, comma 2, TUIR) che stabilisce un trattamento di sfavore nella disciplina delle prestazioni sotto forma di capitale qualora si superi un terzo del montante accumulato.

Va dunque colta favorevolmente l’indicazione nel senso di una maggiore coerenza delle predette disposizioni, ferma restando l’opportunità di un regime complessivamente finalizzato a privilegiare prestazioni tipicamente pensionistiche e, pertanto, tendenzialmente in forma di rendita.

## 1.4 L'attività di vigilanza

E' con riguardo alla evoluzione complessiva del contesto normativo sopra descritto che sta maturando la costruzione di un sistema di vigilanza in cui l'attività di controllo svolta dalla COVIP, l'Autorità di vigilanza specializzata del settore, si inserisce in una rete di rapporti di collaborazione con le Autorità di vigilanza operanti sugli altri settori dell'intermediazione finanziaria.

In tale quadro, sono messe a frutto le sinergie operative tra le Autorità e l'esperienza già maturata nell'azione di vigilanza esercitata sugli altri intermediari, ma è anche attribuita specifica attenzione alla finalità previdenziale dell'attività svolta dai fondi pensione, che richiede un grado di tutela speciale e modalità di esercizio peculiari, in particolare al fine di valorizzare opportunamente il ruolo propulsivo proprio delle fonti istitutive.

L'attività di vigilanza della COVIP si integra anche con il controllo posto in essere dagli stessi attori delle iniziative previdenziali: ad opera dei soggetti promotori e, in particolare, delle fonti istitutive, circa la coerenza dei piani di investimento con gli obiettivi pensionistici perseguiti; ad opera degli aderenti ai piani pensionistici, i quali, sulla premessa di una piena trasparenza circa le condizioni e i risultati della gestione, possono far valere le proprie istanze sia attraverso i moduli partecipativi previsti dai fondi negoziali, sia attivando procedure di trasferimento ad altre forme che risultino in prospettiva di maggiore gradimento.

La COVIP attribuisce, inoltre, grande rilievo al ruolo svolto dalle associazioni di categoria e dalle altre entità che svolgono analoghe funzioni, soggetti con i quali il dialogo è costante e che tramite il coordinamento e l'orientamento dei propri associati forniscono supporto all'azione delle Autorità. Ma soprattutto, tramite le associazioni di categoria appare possibile introdurre nel sistema della previdenza complementare elementi di autoregolamentazione, atti ad alleggerire i costi della vigilanza percepiti dagli operatori. La COVIP incoraggia, in particolare, la definizione di *standard* di *best practice* riguardo ai vari aspetti dell'attività dei fondi, in modo da responsabilizzare i fondi stessi a perseguire modelli di comportamento e procedure operative coerenti con la sana e prudente gestione.

Nella convinzione che, tra le tante variabili, lo sviluppo dei fondi pensione dipende anche dalla capacità di regolazione e di sorveglianza messa in campo sul piano istituzionale, nell'anno trascorso la COVIP ha continuato ad attendere ai suoi compiti, pur in un quadro di perdurante limitatezza delle risorse assegnate, attraverso una programmazione delle attività e una definizione delle priorità operative che tenessero conto delle esigenze che lo specifico settore è venuto via via ponendo all'attenzione.

L'impegno della Commissione è stato in primo luogo nel senso di contribuire a predisporre un quadro di regole certe e ben definite, nel cui ambito sia possibile un ordinato sviluppo della previdenza complementare, cercando di fornire strumentazioni e